



Cercle d'étude pour l'Europe*

Pour un changement de cap

Requêtes à la nouvelle Commission de l'Union européenne

■ Le cercle d'étude pour l'Europe de la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), a déposé une liste de requêtes concernant le programme de travail de la nouvelle Commission de l'Union européenne pour les prochaines années. Les possibilités d'action représenteraient un schéma directeur pour les décisions politiques et devraient servir de jalons d'évaluation pour le Parlement européen et le Conseil de l'Union Européenne.

■ Les domaines politiques fondamentaux suivants sont traités : la dimension sociale ; la politique économique ; la fiscalité ; les marchés financiers ; les services d'intérêt général ; l'énergie et climat ; une culture des droits des citoyens, de la sécurité et de la liberté ; la migration et l'intégration ; la politique étrangère et de sécurité commune ; et enfin la politique européenne du voisinage.

■ La crise économique et financière ouvre de nouvelles possibilités à une Commission européenne active. La Commission Barroso a priorisé l'administration de l'UE plutôt que de se poser en moteur de réforme. On jugera la nouvelle Commission sur sa capacité de réussir d'engendrer un changement de paradigme à long terme pour aller vers une Union européenne à l'économie durable et active au plan mondial ; la gestion nécessaire de la crise actuelle ne suffira pas. - C'est ainsi que l'UE pourra faire preuve de capacité d'action, convaincre de nouveau ses citoyennes et ses citoyens du bien-fondé du projet européen et se présenter comme un acteur au plan mondial.

JULI 2009

Table des matières

1	10 Tâches clé pour la Commission européenne	2
2	La dimension socio-économique	4
3	La politique fiscale	8
4	Les marchés financiers	12
5	Les services d'intérêt général	19
6	Politique énergétique et climatique	21
7	Pour une culture des droits des citoyens, de la sécurité et de la liberté.....	25
8	La migration et l'intégration	29
9	La politique étrangère et de sécurité commune	32
10	Les relations de l'Union européenne avec ses voisins.....	34

1 10 Tâches clé pour la Commission européenne

1. Un changement de paradigme est nécessaire dans la **politique économique et sociale** de l'Union européenne. Les intégrations économique, sociale et écologique ne doivent plus être considérées comme antagonistes. La Commission devrait rédiger un rapport établissant «le coût d'une Europe non sociale» et recelant des propositions pour un changement de cap. Ceci doit inclure le principe de «à travail et lieu de travail égaux, salaire et conditions de travail égaux». La protection des droits des travailleurs et la dimension sociale doivent devenir l'une des préoccupations centrales de l'Union européenne. Outre la directive sur les travailleurs détachés, ceci doit se refléter à l'avenir dans une clause de progrès social du droit primaire.
2. D'après les orientations du processus de Lisbonne après 2010, la **politique de l'emploi** et la **politique économique** doivent peser du même poids. Les lignes directrices intégrées doivent tendre en particulier vers le soutien de la recherche et du développement, un système éducatif juste et de qualité, une modernisation écologique de l'économie, une évolution des salaires liée positivement à l'augmentation de la productivité et le concept du «travail de qualité». En outre, la nécessité de mettre en place des salaires minimaux nationaux doit être inscrite dans les lignes directrices : c'est justement en période de crise qu'il est important de renforcer la démocratie économique. L'obtention et le maintien de normes élevées en matière de codécision des travailleurs doit se voir développée comme une marque distinctive de l'Union européenne.
3. La concurrence fiscale que se livrent les Etats membres de l'UE sabote la mise en place d'une **politique fiscale** juste. Il devient donc nécessaire d'avoir une base commune et des taux minimaux d'impôts sur les bénéfices uniformes. La politique fiscale doit donc intervenir en introduisant un impôt régulateur sur les transactions financières, vu que le commerce transfrontalier de produits financiers devient de plus en plus opaque.
4. L'UE doit créer une instance de surveillance efficace des **marchés financiers** afin de parer au morcellement et à l'éparpillement des structures de surveillance actuelles. Dans une première étape, une meilleure coopération des organismes nationaux de surveillance est requise, don't l'évaluation de la pertinence d'un organisme européen de régulation. Il faudra notamment relier plus étroitement la politique de l'entreprise au risque encouru. A cette fin, les directives capitales propres doivent être remaniées pour devenir plus strictes et orientées vers une stabilité à long terme. Deuxièmement, les agences de notation, les fonds spéculatifs et les fonds de placement du secteur privé doivent être contrôlés au niveau européen, sinon au niveau international plus large.
5. Etant donné la tension constatée entre les obligations communales en matière de **services d'intérêt général** d'un côté et les réglementations européennes relatives à la concurrence et au marché intérieur de l'autre, il convient de créer une plus grande sécurité juridique. Pour une Europe sociale, il est fondamental que les collectivités locales continuent de fournir efficacement des biens et services essentiels de haute qualité, à des tarifs abordables, et ce, équitablement, sans discrimination et sur l'ensemble du territoire. S'il y a chevauchement entre les services d'intérêt général et d'autres domaines du droit, comme le droit des adjudications et subventions, il convient de donner la priorité au fonctionnement des services d'intérêt général nationaux.

6. Afin d'augmenter la sécurité d'approvisionnement, on doit étendre l'infrastructure, dont les conduites de gaz et d'électricité transfrontalières, les réservoirs à gaz et les terminaux pour le gaz naturel liquéfié. Pour réduire les dépendances unilatérales, il est nécessaire non seulement de parachever le marché intérieur mais aussi de développer un **concept de sécurité énergétique**. L'Union européenne doit enfin poursuivre avec détermination la restructuration écologique de notre société industrielle, et continuer à jouer un rôle prépondérant dans la politique climatique mondiale.
7. Pour promouvoir un **espace juridique et judiciaire** commun dans l'UE et créer une culture commune des droits des citoyens, il faut scinder la direction générale Justice et Affaires intérieures de la Commission européenne pour en faire deux directions générales distinctes, chacune ayant sa propre direction politique. La direction générale Affaires intérieures se chargerait de la coopération policière, du contrôle des frontières, de la politique en matière d'asile et d'immigration ainsi que des tâches d'intégration. La direction générale Justice s'occuperait du rapprochement des procédures de droit pénal, de la mise en œuvre de consignes communes en matière de droits fondamentaux et de protection des données et d'améliorer la coopération des administrations judiciaires dans les Etats membres de l'UE.
8. La Commission européenne doit donner de nouvelles impulsions à l'évolution **du système européen d'asile**. Il est nécessaire entre autres de continuer d'uniformiser le cadre juridique et les procédures ainsi que les normes internes pour l'octroi du droit d'asile. La Commission européenne doit concrétiser en outre le concept de la migration circulaire et continuer à le développer. Pour contrer les effets de la fuite des cerveaux, les migrantes et les migrants devraient pouvoir retourner dans leur pays d'origine pour de plus longues périodes, sans pour autant perdre leur permis de séjour.
9. L'UE a besoin d'une stratégie de **politique étrangère et de sécurité** détaillée et à long terme, qui soit soutenue par tous les Etats membres. Celle-ci doit s'orienter d'après les notions de «sécurité humaine» et de «multilatéralisme effectif». La Commission européenne doit contribuer aux réformes nécessaires dans le cadre de ses compétences. Il est essentiel que le Parlement européen soit impliqué tôt dans le processus décisionnel afin d'augmenter la légitimité démocratique de la Politique Etrangère et de Sécurité Commune.
10. La Commission européenne doit déployer une perspective stratégique cohérente concernant la **Politique européenne de voisinage**, qui incarnerait l'intérêt de l'Union dans sa globalité. La PEV doit devenir une offre de coopération encore plus attrayante pour les pays voisins qui n'ont pas de perspective immédiate d'adhérer à l'UE. Il faudra mettre l'accent sur la nécessaire souplesse d'adaptation aux particularités de chaque pays partenaire dans le cadre de la PEV, ainsi que sur le soutien à la coopération régionale. Il est nécessaire d'intégrer une conditionnalité claire dans le processus de rapprochement des pays partenaires dans le cadre de la PEV. Celle-ci s'orienterait d'après la transposition des plans d'actions de la PEV.

* Le cercle d'étude pour l'Europe est un forum d'échanges de la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) portant sur les questions européennes actuelles. Il existe depuis 2005. Ses membres proviennent du Bundestag allemand, de partis politiques, de ministères fédéraux, de représentations des Länder, de fédérations et d'instituts scientifiques. Coordination: Dr. Gero Maaß (gero.maass@fes.de)

2 La dimension socio-économique

2.1 La problématique

Il est devenu de bon ton de souligner l'importance de la dimension sociale, à l'échelon européen ou national. Cependant, c'est rare qu'on en assume les obligations inhérentes qui voudraient que l'équité entre les volets économique, social et écologique soient respectées pour toute mesure. On accorde la priorité aux intérêts économiques, pendant que la dimension sociale est réduite à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. En outre, le soutien à l'éducation est de plus en plus considéré comme une substitution aux mesures de politique sociale.

La présidence allemande de l'UE a essayé en 2007 d'ancrer le principe du «travail de qualité» comme point d'orientation. Ceci nécessiterait, pour toute mesure, de tenir compte équitablement des droits des travailleurs, de leur participation, des salaires justes, de la protection de la santé et de la sécurité sur le lieu de travail, ainsi que d'une organisation du travail permettant de respecter l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée.

Or on continue d'attendre de la politique sociale qu'elle corrige les erreurs de parcours économiques. Ceci est dû au fait que l'Europe est dirigée de manière conservatrice. Cependant le groupe socialiste au Parlement européen a réussi, contre la majorité libérale-conservatrice, à faire en sorte que des textes législatifs européens importants gardent une orientation sociale. Parmi ces textes, on compte la directive services et le paquet de mesures concernant les ports. Dans les deux cas, il a été possible de circonscrire la stratégie de libéralisation de la Commission européenne et d'éviter ainsi l'augmentation des disparités sociales, des conséquences du dumping sur les salaires et des pertes d'emplois au sein de l'UE.

Avec l'élargissement de l'Union européenne en 2004 et 2007 de 15 à 27 Etats membres, l'hétérogénéité économique s'est accrue. En conséquence de la concurrence économique plus aigüe, on n'a pas relevé de manière créative les défis d'une économie mondialisée. Les Etats membres de l'UE se font concurrence à propos des sites de production, des emplois et des investissements de capitaux. Dans ce contexte, les politiques sociales, fiscales et salariales disposent aujourd'hui d'une dimension européenne immédiate. Elles sont influencées indirectement, même si l'UE n'a pas de compétence sur ces questions, par les décisions prises dans d'autres

domaines politiques. Ainsi, dans la zone Euro en particulier, l'écart devient visible entre une politique monétaire centralisée et les politiques financières nationales. L'implication graduelle du voisinage européen au sein du marché intérieur, sans normes sociales élevées, va accroître la compétition que se livrent les pays de l'UE au niveau des sites de production.

La Cour européenne de justice (CEJ) s'oriente, quant à elle, surtout d'après les libertés garanties par le marché intérieur, comme le montrent les arrêts «Viking», «Laval», «Rüffert» et «Luxembourg» de 2008. De même, le «paquet social» présenté en 2008 par la Commission européenne est non seulement une confusion de mesures insuffisantes mais est aussi soupçonné de n'avoir été adopté que pour redorer le blason social de l'UE en vitesse, avant la campagne électorale des Européennes et le résultat négatif du référendum irlandais.

2.2 Requêtes

- Un changement de paradigme est nécessaire dans la **politique socio-économique** de l'UE. L'écart grandissant entre riches et pauvres mine la confiance de la population en l'Union européenne et remet la capacité à fonctionner de celle-ci en question. Les pôles économique, social et écologique, qui dérivent en s'éloignant les uns des autres, doivent de nouveau converger et ne plus être considérés comme antagonistes. Il faut donc que la nouvelle Commission européenne rédige un nouveau rapport, qui fixe le **«coût d'une Europe non sociale»** et formule des propositions de changement nécessaires, similairement au rapport Ceccini de 1992 «The Costs of non Europe» et en s'appuyant sur le rapport de Didier Fouarge de 2003.
- L'UE fixe, avec le processus de Lisbonne, des objectifs pour la politique économique et la politique de l'emploi, sous forme de lignes directrices. Les Etats membres de l'UE présentent, dans leurs programmes nationaux de réformes, quelles sont les mesures décidées. La Commission européenne les évalue et en déduit des recommandations de développement.. Dans les lignes directrices en vigueur depuis 2005, la croissance et l'emploi sont prioritaires. Les aspects sociaux leurs sont subordonnés : c'est la création quantitative d'emplois qui occupe le devant de la scène. Dans le cadre des discussions concernant

l'orientation du **processus de Lisbonne** après 2010, la Commission européenne doit veiller à l'équilibre entre les objectifs sociaux et les objectifs économiques : il ne faut plus subordonner la politique de l'emploi à la politique économique. Les lignes directrices doivent être orientées vers le soutien de la recherche et du développement, un système éducatif juste et de qualité, une modernisation écologique de l'économie, une évolution des salaires liée positivement à l'augmentation de la productivité, le concept du »travail de qualité« et l'accès libre à des services sociaux de grande qualité et financièrement abordables. La nécessité de mettre en place des salaires minimaux nationaux doit aussi être inscrite dans les lignes directrices pour l'emploi.

- Depuis les arrêts de la CEJ dans les affaires »Viking«, »Laval«, »Rüffert« et »Commission européenne / Luxembourg«, il y a eu un débat sur le **rapport entre les libertés fondamentales et les droits des travailleurs**. La CEJ a reconnu que le droit de grève et la protection des travailleurs pouvaient avoir priorité sur les libertés fondamentales. Cependant, dans les cas particuliers concernés, la Cour a soit laissé la décision entre les mains de la juridiction de renvoi, soit s'est orientée d'après l'application des libertés fondamentales en se basant sur la lettre de la directive détachement. La nouvelle Commission européenne doit présenter une proposition qui satisfasse l'objectif de la directive détachement, conçue comme une exception aux libertés fondamentales. Il convient de concrétiser notamment le principe »à travail égal et lieu de travail égal, salaire égal et conditions de travail égales«. En même temps, l'objectif de progrès social doit être ancré par une clause dans le droit primaire (clause sociale de progrès).
- En »légiférant mieux«, l'UE essaie depuis quelque temps de contrôler la qualité de la législation. En parallèle à des mesures nécessaires, telles que la synthèse de dispositions modifiées à plusieurs reprises, certains ont aussi manifesté leur intérêt à ce que les demandes formulées à l'intention des acteurs économiques soient réduites (c.a.d. la dérégulation). On n'indique pas, cependant, quelles en seraient les répercussions sur le marché du travail et la politique sociale. Or pour **estimer la portée d'une législation**, il convient aussi que la Commission s'occupe de mener une évaluation d'impact sociale sérieuse. Il faut continuer à intégrer des clauses de protection sociale dans les dispositions relatives au marché intérieur.
- Dans le livre vert sur le droit du travail du mois de novembre 2006, la Commission européenne aborde la question de la **flexisécurité**. Dans sa prise de position, le gouvernement allemand a indiqué à cet égard qu'on ne peut pas considérer le rôle joué par le droit du travail de manière isolée. Le droit du travail remplit une fonction de protection ; l'équilibre qu'il convient de garder entre les intérêts du patronat et ceux des travailleurs est essentiel. La Commission européenne doit donc s'assurer, en ce qui concerne ce postulat de flexisécurité, que l'assouplissement des marchés du travail et des contrats de travail ne soit basé sur la sécurité de l'emploi et du revenu, et sur la protection sociale. Il est essentiel qu'on tienne compte de manière intégrale des différentes conditions cadres, ce qui est particulièrement valable pour les contrats précaires.
- Le **dumping fiscal** et la course au rabais dans l'UE ont des répercussions sur la politique sociale des Etats membres. Il faut en finir. Une assiette fiscale homogène pour l'impôt sur les bénéfices des entreprises et des taux fiscaux minimaux dans ce domaine sont nécessaires, ainsi que l'orientation homogène des accords salariaux à l'évolution des prix et au niveau de productivité. En outre, on demande à la Commission européenne de contribuer à l'assèchement des **paradis fiscaux**.
- Quant à la proposition d'une directive concernant les sanctions contre des personnes ayant employé des ressortissants de pays tiers sans permis légal de séjour, elle aborde le problème du **travail au noir**. D'après cette proposition cependant, l'employeur n'a même pas l'obligation de contrôler les papiers et les sanctions ne sont possibles que lorsque la documentation des employés est ostensiblement fautive. Bien que ce projet de directive soit plutôt inefficace, il n'a pas encore été adopté par les Etats membres de l'UE. Ceci est dû entre autres à l'obligation prévue de réaliser un échantillonnage. Le travail au noir contournant le socle fiscal des états et échappant au financement de systèmes sociaux fonctionnels, la Commission européenne doit présenter une proposition renforcée. Il faudrait aussi lancer un programme afin d'augmenter la conscience publique à ce sujet.
- La quasi-totalité des réglementations de l'UE concerne la relation existant entre des composantes économiques, sociales et écologiques. Pour parvenir à l'Europe sociale, il faudra donc

aussi prendre en considération les domaines politiques qui ne relèvent pas de politique sociale au premier plan. Ceci est valable entre autres pour la proposition de règlement sur le **statut de la société privée européenne**. D'après cette proposition, prévaudront **les droits de cogestion pour les travailleurs** du pays, membre de l'UE, dans lequel la société privée européenne a son siège. Ceci peut poser problème car toute société privée à la liberté de placer son siège social dans un autre Etat membre de l'UE. Si les droits de cogestion dans les deux Etats membres divergent, une réglementation spéciale est prévue ; puisque les droits de cogestion sont peu élaborés dans de nombreux Etats membres de l'UE, il est quand-même possible que ce système conduise à une autre limitation des droits de cogestion. La Commission européenne doit donc prendre des initiatives qui auront pour objectif la mise en place d'une cogestion fonctionnelle qui maintienne un équilibre convenable entre les intérêts des travailleurs et ceux du patronat. Une **directive sur le déplacement du siège social** des sociétés entre les Pays membres de l'UE pourrait augmenter le nombre de transferts de siège, renforçant le fonctionnement du marché commun. Elle devrait cependant garantir le respect de la norme la plus élevée de cogestion pour les travailleurs entre les Etats membres concernés. C'est justement en temps de crise qu'il est important de renforcer la démocratie économique. La Commission européenne, au milieu de son mandat, doit donc présenter une communication sur la pluralité des formes d'entreprises et les éléments de démocratie économique dans le marché commun.

- En lien avec le pacte européen pour la jeunesse, la Commission européenne doit proposer de nouvelles mesures sur la **mobilité des jeunes**. Les jeunes ne doivent pas être désavantagés que ce soit au niveau du travail dans d'autres Etats membres de l'UE ou lors de la reconnaissance de diplômes ou brevets professionnels. La Commission européenne doit mettre en place un guichet européen chargé de soutenir particulièrement les jeunes issus de milieux défavorisés, de recueillir les plaintes et d'agir contre les entraves à la mobilité. En outre, dans le domaine de l'éducation, des améliorations concernant **l'apprentissage tout au long de la vie** sont nécessaires.
- Malgré l'engagement verbal pris de lutter contre la **pauvreté**, celle-ci a nettement augmenté

dans l'UE par rapport à 2001. En 2005, 16% de la population de l'UE à 25 étaient menacés de pauvreté. Il est donc urgent d'élaborer et de mettre en œuvre une stratégie européenne d'éradication de la pauvreté et en particulier de la pauvreté touchant les enfants.

2.3 Perspectives

La crise financière et économique montre que, si l'on s'oriente exclusivement d'après les taux de rendement, ceci mène non seulement au dysfonctionnement du secteur financier mais a aussi de graves répercussions sur l'économie réelle. La politique de libéralisation et de dérégulation menée jusqu'à maintenant par l'UE a favorisé cette évolution : il est maintenant nécessaire de réajuster les liens entre état et marché. A l'avenir, il faudra de nouveau protéger les intérêts du bien commun. Ceci relève aussi de la responsabilité de la Commission européenne et elle doit apporter sa contribution : sa raison d'être, au fond, est la sauvegarde de l'intérêt collectif. Indépendamment des mesures particulières à prendre, ceci est nécessaire pour piloter la mondialisation et ne pas se contenter uniquement de mesures d'adaptation. D'un côté, le modèle européen ne réussira à s'affirmer que si l'UE participe activement à la mondialisation ; de l'autre, cette participation active est nécessaire pour recueillir l'aval et le soutien de la population et ainsi éviter la désagrégation de l'UE. Dans les referendums sur le traité de Lisbonne, les doutes exprimés quant à l'orientation sociale suffisante de l'UE jouèrent un rôle. Une Union économique et sociale européenne, dans laquelle les politiques économique, sociale et écologique seraient reliées les unes aux autres sur un pied d'égalité, ne pourra se concrétiser que sur un long laps de temps. Or, même si ceci ne relève pas exclusivement de la responsabilité de la Commission européenne, elle garde un rôle décisif à jouer, étant donné le droit d'initiative dont elle dispose. Un livre blanc sur la politique sociale européenne, qui reprendrait les idées de Jacques Delors pour les développer en accord avec l'actualité, est donc nécessaire.

Dans une Union sociale ayant un pied d'égalité avec l'Union économique et monétaire, il faut instituer un pacte de stabilité. On y inscrirait pour chaque Etat membre qu'il doit maintenir les dépenses sociales à un niveau prédéfini, adapté et contraignant, correspondant à son niveau de développement économique. Les canaux de dépenses sociales

ainsi constitués empêcheraient les Etats membres d'avoir un avantage compétitif dû à des prestations sociales en dessous de la moyenne. Les Etats membres économiquement plus faibles ne seraient pas non plus écrasés par des règles uniques ; ceux bénéficiant d'un fort taux de croissance du PIB devraient, quant à eux, dépenser plus pour l'aide sociale. La Commission européenne doit proposer d'en finir avec la concurrence entre les systèmes de protection sociale et de se concentrer plus sur les processus de convergence, dans les secteurs d'aide sociale aux structures similaires. Ceci doit surtout se refléter dans la Méthode ouverte de coordination (MOC), qui doit devenir un instrument contraignant et durable. C'est particulièrement dans le domaine de la protection sociale que les indicateurs quantitatifs et qualitatifs doivent être mis sur un pied d'égalité. En outre, il convient de renforcer le caractère contraignant de la MOC grâce à de nouveaux mécanismes d'incitations et de sanctions. La dimension mondiale de la crise économique et financière montre qu'une gestion uniforme macro-économique est nécessaire dans l'UE. On requiert de la Commission européenne qu'elle fasse une proposition pour l'ancrage durable d'une politique économique européenne concertée. Ce ne sont pas que les marchés financiers qui ont besoin d'une structure européenne de régulation cohérente : les politiques fiscales, les politiques de dépenses et de salaires des Etats membres de l'UE nécessitent, elles aussi, une coordination plus forte. Un ensemble de politiques optimal, allant dans la même direction que la politique monétaire de la Banque centrale et que la politique fiscale de l'UE, requiert un niveau d'engagement plus élevé en faveur des principes de base de la politique économique.

3 La politique fiscale

3.1 Défis de la politique fiscale européenne

La politique fiscale dans l'Union européenne fait face à plusieurs défis qu'il est urgent de relever. Le premier domaine important concerne la concurrence fiscale, portant sur les impôts sur les bénéfices des entreprises, que la diversité des régimes fiscaux dans l'Union européenne rend possible. Les éléments essentiels de tout régime fiscal juste, tels que la progressivité et le partage équitable des charges entre les assujettis, se voient éliminés et sabotés à cause d'une concurrence déloyale. Deuxièmement, il est nécessaire d'agir immédiatement contre les paradis fiscaux et, dans ce contexte, contre la fraude fiscale illégale à l'intérieur et à l'extérieur de l'UE. Etant donné sa taille et son poids politique au plan mondial, l'Union européenne est dans une position idéale afin de faire pression sur les paradis fiscaux pour obtenir plus de transparence. Le troisième domaine important concerne la taxabilité des transactions financières, avec en toile de fond la propension à la crise des mouvements de capitaux transfrontaliers et spéculatifs. Une telle taxe (minimale en pourcentage) pourrait être prélevée en tant qu'impôt européen propre et viendrait augmenter de façon substantielle les fonds propres de politique du développement.

3.2 Concurrence fiscale déloyale

La concurrence pour les impôts les plus faibles dans l'Union européenne est réalité. Les baisses des taux d'imposition des Etats membres de l'Union européenne sont étroitement liées à la concurrence des sites de production pour les investissements. La concurrence fiscale actuelle pose un problème pour l'UE. La structure actuelle du droit fiscal européen permet aux entreprises, dont les activités sont transfrontalières, d'enregistrer leurs pertes dans les pays à fort taux d'imposition, pendant que leurs bénéfices sont transférés dans les pays à faible taux d'imposition, voire dans des paradis fiscaux. Cette espèce d'optimisation fiscale se sert de différentes techniques, comme celle de la manipulation (légale) des prix de cession internes pour les produits en amont ou les produits intermédiaires, ou bien le choix adroit de structures de financement.

Les Etats membres de l'UE sont donc en concurrence fiscale surtout en ce qui concerne l'imputation

de bénéfiques. C'est seulement en deuxième lieu qu'ils sont aussi en concurrence pour les investissements réels, puisque les entreprises ne sont pas forcées de déménager effectivement leurs sites de production pour pouvoir profiter d'avantages fiscaux. Ainsi, même si la concurrence fiscale a lieu principalement au travers de transferts comptables de bénéfices et de pertes, elle a quand-même des effets réels. Dans tous les Etats membres, au cours des 10 à 15 années passées, les taux d'impositions nominaux ont été baissés. Or ils représentent un paramètre fondamental pour les entreprises, à l'heure de décider d'éventuels transferts de bénéfices. En contrepartie, l'assiette fiscale a été simultanément élargie, afin qu'il n'advienne pas de pertes fiscales trop radicales. L'effet essentiel de la concurrence fiscale n'est donc pas un recul des recettes fiscales provenant de l'impôt sur les bénéfices des entreprises, mais plutôt un glissement de structure de ces recettes.

L'élargissement de l'assiette a pour effet une baisse de la charge pesant sur les investissements très rentables, alors que le capital moins rentable ou bien »nouveau« est grevé plus fortement. En outre, le facteur travail s'en trouve lui aussi relativement plus lourdement grevé et on constate un déplacement vers les impôts indirects. En pratique, cela signifie qu'on en vient à soulager les grandes entreprises multinationales pour alourdir les PME et les travailleurs.

Ce qui a été entrepris par la Commission européenne jusqu'à présent

On a tenté, par le passé, de réguler la concurrence concernant les impôts sur les bénéfices des entreprises par une mesure appelée »code de conduite contre les pratiques fiscales nocives«. Par ceci, les états se déclaraient disposés à renoncer à certaines pratiques fiscales, si celles-ci visaient de manière explicite un capital ou un socle fiscal étranger, sans que soient faites pour autant des offres comparables aux entreprises de l'intérieur du pays. Le code n'est pas juridiquement contraignant. En outre, il laisse aux états signataires la possibilité de baisser leurs impôts à leur guise, tant qu'ils ne font par là aucune différence entre les investisseurs étrangers et ceux de l'intérieur du pays. Ce code a quand-même enregistré un certain succès puisqu'il a permis de sensibiliser les gens à cette problématique.

Jusqu'au référendum en Irlande sur le traité de Lisbonne, la Commission européenne a poursuivi le projet d'une harmonisation au moins partielle de la

politique fiscale. Jusqu'en 2008, elle voulait présenter un projet de directive sur «l'assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés» (ACCIS). L'objectif de la Commission européenne était ainsi de simplifier les investissements transfrontaliers pour les entreprises, car leur traitement fiscal serait rendu plus transparent.

Nos propositions

Il faut tout de suite reprendre les travaux sur l'ACCIS, sans tenir compte des référendums à venir sur le traité de Lisbonne. L'ACCIS doit dépasser le principe actuel du droit fiscal international, qui est celui de la comptabilité par unités séparées (*separate entity accounting*). Dans la comptabilité par unités séparées, les différentes parties d'une entreprise multinationale sont taxées séparément par pays, comme s'il s'agissait d'unités complètement indépendantes. Dans un système avec ACCIS, le bénéfice total d'une entreprise, englobant toutes ses unités, sera calculé d'après des règles homogènes et réparti ensuite sur les différents pays où l'entreprise est installée, d'après une formule qui reste à définir. Cette formule contient différents paramètres tels que la masse salariale, le chiffre d'affaires ou l'actif sur chaque site (système de la répartition fractionnaire). Une assiette commune, avec une ventilation ancrée dans une formule, pourra limiter fortement le glissement de bénéfices comptables, dans la mesure où les éléments de la formule se basent sur des ordres de grandeur correspondant à l'économie réelle.

L'initiative correspondante de la Commission européenne prévoit une introduction facultative de l'ACCIS sans taux minimaux d'imposition. C'est là où le bât blesse. Les efforts de l'UE jusqu'à présent pour introduire l'ACCIS représentent cependant un bon point de départ pour engager une réforme plus vaste de la fiscalité européenne des entreprises. Nous demandons une assiette commune, consolidée et obligatoire, accompagnée de l'introduction d'un taux minimal d'imposition. Une assiette commune avec formule d'affectation peut limiter les possibilités de transfert des pertes et des bénéfices purement comptable. L'ACCIS doit être ventilée sur les Etats membres de l'UE à l'aide d'une clé de répartition recelant une composante micro-économique. La partie principale de l'assiette doit être répartie sur les Etats membres dans lesquels l'entreprise a installé des sites, et ce, d'après des paramètres micro-économiques tels que la masse salariale, l'actif et le chiffre d'affaire sur le site de destination. La clé de

répartition doit être solide et justement pondérée. Il faut garantir que la concurrence fiscale ne se déplace pas sur les paramètres de la formule en question. De plus, des conflits peuvent surgir si des membres du groupe tirent leur revenu de pays tiers, dans la mesure où les conventions en matière de double imposition des Etats membres de l'UE concernés ne sont pas identiques. Voilà qui ouvre de nouvelles portes à la planification fiscale. Il faut donc créer un concept commun concernant les conventions en matière de double imposition avec les pays tiers. Sans ce concept, il n'est pas possible de lancer l'ACCIS. Etant donné que l'ACCIS permet la péréquation transfrontalière automatique des pertes et des bénéficiaires, il faut aménager aux Etats membres la possibilité de prendre des mesures pour limiter la compensation des pertes. Ainsi on évite les risques incalculables encourus au niveau des recettes fiscales. Sinon, on peut s'attendre à ce que la somme des pertes enregistrées dans l'UE soit gonflée des importations de pays tiers.

En outre, il est absolument nécessaire d'accompagner l'introduction de l'ACCIS par la mise en place de taux minimaux d'imposition.

3.3 Les paradis fiscaux

La concurrence au mieux offrant entre les Etats membres de l'UE, qui débouche sur des manques à gagner fiscaux pour ceux qui ont, comparativement, des taux d'imposition élevés, n'est pas avivée uniquement par l'évasion fiscale légale. C'est aussi particulièrement l'évasion fiscale illégale, la fraude fiscale, qui inflige au budget de l'état allemand, par exemple, des pertes sensibles. Ici, les estimations vont de 30 à 100 milliards d'euros par an.

Les statistiques sur la transposition de la directive concernant les taxes sur les intérêts montrent que le capital s'évade non seulement en direction de la Suisse, mais aussi vers le Luxembourg et l'Autriche. Le Liechtenstein, Saint-Marin, Monaco, les Iles anglo-normandes etc... tombent loin derrière.

Ce qu'a entrepris la Commission jusqu'à présent

Pendant longtemps, il ne fut pas évident d'obtenir ces statistiques car les nombreuses lacunes des directives concernant l'entraide judiciaire au-delà des frontières n'ont pu être en partie comblées qu'en 2005, grâce à la directive sur la taxation des intérêts. Avec cette directive, on doit pouvoir, grâce aux notifications de contrôle transfrontalières, ga-

rantir un minimum de fiscalisation effective du produit des intérêts à l'intérieur de l'Union européenne. La directive ne concerne cependant que l'impôt des personnes physiques, les entreprises en sont donc exclues. De plus, elle ne concerne qu'une sorte particulière de produit des intérêts : ce sont les revenus de placements transfrontaliers de capitaux, lesquels sont payés dans un Etat membre, sous forme d'intérêts, à des personnes physique ayant leur domicile dans un autre Etat membre. On ne taxe donc pas les produits du capital tels que les dividendes, les dérivés et les assurances vie, ni de nombreux fonds de placement. En outre, la directive n'est pas valable pour les paradis fiscaux situés en dehors de l'Union européenne.

De plus, certains Etats membre de l'UE, comme l'Autriche, le Luxembourg et la Belgique, ont mis en place une réglementation spéciale : ils n'envoient pas de notifications de contrôle aux administrations fiscales des assujettis, afin que les revenus du capital puissent être taxés sur place dans le cadre des taux en vigueur chez eux. A la place, ces trois Etats membres, de même que la Suisse, le Liechtenstein et Monaco, prélèvent un impôt à la source de 25% actuellement, qu'ils virent en majeure partie aux pays d'origine des assujettis. D'après les accords, ce taux passera en 2011 à 35%.

Nos propositions

Au sein de l'UE, le système des notifications de contrôle doit être urgemment étendu à tous les revenus du capital et à tous les Etats membres. La Commission européenne a donc présenté, à la suite de »l'affaire Lichtenstein«, une proposition de directive, laquelle exclut cependant quelques faits générateurs et ne progresse donc que très laborieusement. Seul un système complet de notifications de contrôle garantira que l'on peut barrer la route efficacement à la fraude fiscale. Il y a aussi à faire dans les rapports entre l'Union européenne et les pays tiers, notamment en ce qui concerne les états non coopératifs désignés par l'OCDE. Ceux-ci refusent toute entraide judiciaire concernant les enquêtes sur la fraude fiscale et les fraudeurs. Or, les accords bilatéraux entre les Etats membres de l'UE et les pays tiers ne peuvent pas représenter la seule forme d'accord possible. L'UE dispose d'un potentiel considérable pour exercer une pression économique sur les pays tiers non coopératifs, dont d'éventuelles limitations à la liberté de circulation des capitaux.

3.4 La taxation des transactions financières

Il faut aussi fixer d'autres limites à la circulation des capitaux. La crise financière et l'évidente rapidité et opacité caractéristiques du commerce des produits financiers, que l'on a appelé le »capitalisme de casino«, montrent que la fiscalité doit là aussi être un frein. Un impôt sur les transactions financières ne serait, en ce sens, rien d'autre qu'une version de la taxe Tobin (laquelle concerne les transactions de devises) étendue aux produits financiers.

Ce que la Commission européenne a entrepris jusqu'à présent

La Commission européenne, dans ses initiatives, s'est référée jusqu'à présent uniquement à l'élimination des entraves ou des limitations à la liberté de circulation des capitaux. Ainsi, en 1969 déjà, a-t-on normalisé le droit d'apport. Par là, on devait éliminer les causes fiscales de discriminations, de doubles impositions et de différenciations qui entravaient la libre circulation des capitaux. Depuis, le droit d'apport est, dans le cadre du droit européen, le seul impôt fiable portant sur des parts importantes de la circulation des capitaux. Depuis 1985, les Etats membres ont la liberté de prélever le droit d'apport normalisé (11 Etats membres le font encore partiellement aujourd'hui) ou bien de le supprimer complètement. Et depuis 2008, les impôts suspendus une fois ne peuvent plus être réintroduits. En outre, ces impôts encore existants dans les Etats membres doivent être supprimés à moyen terme.

Nos propositions

Ici, les mentalités doivent nettement changer dans l'Union européenne. L'introduction d'une taxe sur les transactions financières est ainsi un enseignement que l'on retire de la crise financière actuelle : un impôt sur toutes les transactions d'actifs financiers, sur les opérations au comptant, sur les transactions de produits financiers dérivés, sur les échanges en bourse et les échanges commerciaux bilatéraux. Le trafic normal des paiements n'en serait pas affecté. L'objectif d'une telle taxe, en plus des recettes, est aussi de ralentir quelque peu la circulation des capitaux, par le truchement d'une fiscalisation des transactions principales.

3.5 Impôts européens

La taxe sur les transactions financières serait comme nulle autre indiquée pour devenir le premier impôt européen. Il y a de nombreuses bonnes raisons à cela: premièrement, le mieux est de la prélever à l'échelon européen (déjà, la collision partielle avec le droit européen existant pousse dans ce sens). Deuxièmement, des places boursières européennes uniquement, il découle déjà que les principaux revenus en Allemagne et en Grande-Bretagne sont concernées. Ici, il est difficile de trouver une répartition européenne »juste« des revenus, puisque le capital pour ces transactions ne provient pas uniquement de ces deux pays. Troisièmement, il est plus facile de présenter une nouvelle taxe à introduire comme un impôt européen. Au fond, il n'enlève rien à aucun Etat membre. On pourrait proposer une compensation aux Etats membres qui taxent aujourd'hui des faits générateurs comparables. Et quatrièmement, cette taxe rapporterait de confortables recettes. L'Institut autrichien de recherche économique estime, pour un taux d'imposition de 0,1%, des recettes en Europe à hauteur de 2,2% du PIB. L'ancien Président français, Mr. Jacques Chirac, a demandé il y a quatre ans déjà, avec le soutien du Chancelier allemand de l'époque, que des projets d'aide au développement européens puissent notamment être financés par la taxe sur les transactions financières. Etant donné les effets dévastateurs de la crise financière dans les pays du sud, c'est une bonne idée.

4 Les marchés financiers

4.1 La Problématique

La crise des marchés financiers, qui perdure depuis l'été 2007 et s'est beaucoup aggravée en 2008, est la plus grave depuis la crise économique mondiale de 1929-1933. Elle a provoqué d'importants dégâts, non seulement dans le secteur financier lui-même, mais aussi dans l'économie réelle, avec de graves répercussions sur les citoyennes et les citoyens ainsi que sur les travailleuses et les travailleurs. Les conséquences du comportement risqué et offensif des investisseurs et des institutions financières, ainsi que les suites de leur course effrénée à l'extrême rentabilité financière doivent aujourd'hui être assumées par tous. La socialisation des pertes par le truchement d'injections massives de fonds, puisés dans les recettes fiscales et les réserves des banques centrales, touche l'ensemble de la population.

La crise souligne donc nettement, d'une part, la grande importance des marchés de capitaux et des marchés financiers pour les économies modernes. Elle montre, d'autre part, que les marchés de capitaux et les marchés financiers ne peuvent pas être abandonnés au libre jeu des forces qui s'y opposent, mais doivent au contraire être régulés. Il n'est plus possible de parier sur l'engagement et le contrôle en interne de ce secteur économique. C'est justement parce qu'ils recèlent d'énormes risques que les marchés de capitaux et les marchés financiers doivent être régulés par l'état et être orientés d'après des critères de durabilité. Ce faisant, il est opportun de mettre au point une régulation intelligente, laquelle minimiserait au maximum les dommages, tout en mettant simultanément les fonctionnalités utiles des marchés de capitaux et des marchés financiers au service d'une économie durable.

La crise financière a pris cette ampleur car elle a été générée à partir du système bancaire, l'une des artères vitales de notre économie. Les origines fondamentales de la crise sont les suivantes : l'octroi, par les instituts de crédit, de liquidités et de volumes de crédit trop importants ; une pratique irréfléchie et négligente du crédit aux investisseurs financiers et aux consommateurs ; des objectifs, des principes directeurs et des régimes d'incitation erronés au sein du secteur financier ; la création de **produits financiers**¹ complexes, opaques et à hauts risques ; des opérations d'assurance de crédits volumineuses

et opaques ; l'évaluation erronée des titres par les **agences de notation**.

L'Union européenne a un rôle particulier à jouer dans la lutte contre l'existence de cette situation. Même si l'on peut souhaiter la mise en place de mesures à dimension internationale dans quasiment tous ces domaines, l'Union européenne peut et doit montrer l'exemple, en continuant à développer l'instrumentaire réglementaire européen existant : la **directive bancaire** (2006/48/CE) et la **directive sur les fonds propres** (2006/49/CE). Les propositions de la Commission de l'UE pour un règlement sur les agences de notation et une directive sur l'adaptation de la directive sur les fonds propres (DAFP) pointent ici dans la bonne direction. Etant donné l'émergence de grands blocs économiques engendrée par la mondialisation, l'Union européenne doit s'appuyer sur ses forces économiques et mettre sur pieds ses propres structures d'organisation et de contrôle de marchés de capitaux et de marchés financiers efficaces.

Les objectifs du sommet du G20 d'avril 2009 vont dans la bonne direction et doivent maintenant être transposés de manière responsable dans un contexte non seulement européen mais aussi mondial.

4.2 Requetes

- Les principes de la durabilité doivent être intégrés dans le corpus de règles existant concernant l'économie réelle tout comme les marchés financiers et les marchés de capitaux, qui doivent être au service de l'économie réelle. En parallèle au fait de viser des réussites à long terme, il faudra mettre en place, à tous les niveaux de l'économie, des tampons capables d'amortir les récessions économiques et les crises. Pour ces cas exceptionnels, les entreprises, les banques, les collectivités locales, les états, les systèmes de sécurité sociale et les banques centrales auront besoin de réserves suffisantes de capitaux. En outre, il faudra définir des limites à la conception de **produits financiers** et au degré d'endettement toléré dans les opérations financières.
- Nous avons besoin de renforcer la conscience des risques et des responsabilités à assumer dans l'ensemble du système financier. Il conviendra, à l'avenir, de lier la décision d'octroyer un crédit avec la responsabilité par rapport au risque encouru ce faisant. C'est pourquoi les instituts fi-

¹ Les termes en gras sont explicités dans le glossaire.

nanciers ne doivent plus pouvoir titriser et transférer à 100% leurs risques de crédit. Ils devront assumer, sur base d'une réglementation internationale, au moins 20% du risque eux-mêmes. Le taux de 5%, figurant dans la proposition de règlement de la Commission de l'Union européenne, est trop faible. En outre, il est nécessaire d'introduire des **ratios minimaux de fonds propres**, indépendamment de l'évaluation des risques. Ceci sert à limiter l'effet de **levier** des crédits (leverage limits). Il convient aussi d'augmenter nettement le ratio minimum de fonds propres lors de l'octroi de crédit à des **fonds de gestion alternatifs** (fonds spéculatifs ou hedge funds). Pour mieux évaluer les risques, il faut, partant de l'Union européenne, développer les **normes comptables** : les véhicules de titrisation doivent être intégrés dans le bilan et il faut requérir l'**évaluation de la juste valeur** de ces entités à vocation particulière et revenir, en comptabilité, au **principe de la valeur minimale**.

- Les organes européens de supervision devraient lancer, au sein des organisations internationales, des procédures pour aboutir à long terme à la création d'une instance d'admission des innovations financières. A moyen terme, la mise sur pied d'un tel organisme à l'échelon européen représenterait la première étape. Cette instance d'admission aurait pour tâche de veiller à ce que les **produits financiers** soient normalisés et simplifiés, soient très transparents et ne portent que peu de risques particuliers ou systémiques. De même, l'Union européenne devrait user de son influence pour créer une **chambre de compensation** internationale pour les **produits dérivés de crédits**, qui empêcherait à moyen terme les contrats bilatéraux pour ces produits. Là aussi, c'est au niveau européen qu'il serait possible de faire les premiers pas.
- Nous avons besoin d'une surveillance européenne plus efficace. Le morcellement par pays des autorités de régulation dans l'Union européenne aboutit à ce que les acteurs des marchés financiers échappent au champ de compétences de ces autorités nationales et les fassent jouer les unes contre les autres. Jusqu'à présent, il n'existe pas de surveillance européenne efficace ; de plus, il n'y a pas eu de de halte dans la course à la supervision la plus laxiste. Il faut donc, à partir de maintenant, que le collège des autorités de contrôle, participant de la supervision d'une banque internationale, soit autorisé à prendre des décisions contraignantes et ce, en pondérant les droits de vote d'après les parts de valeur ajoutée. Nous demandons que l'on définisse au niveau européen comment des décisions nécessaires pourront passer, même en cas de désaccord entre les autorités de surveillance des Etats membres. En outre, le caractère contraignant des décisions prises doit être assuré pour toutes les autorités de surveillance participantes. Les propositions de la Commission de l'Union européenne du 1er octobre 2008, donnant au superviseur consolidé le droit de trancher en cas de désaccord, vont dans la bonne direction. Nous avons besoin d'une supervision de groupe efficace. Si la coopération entre les autorités de supervision nationales s'avère non suffisante, il faudra alors envisager la création d'une autorité de régulation européenne centrale.
- L'autorité de supervision doit aussi examiner plusieurs modèles de risques efficaces et responsabilisants, qu'il conviendra d'améliorer continuellement avec l'aide d'experts. Ces modèles devront couvrir aussi les risques importants, systémiques, en plus des risques normaux. Il faudra les imposer aux banques, aux marchés financiers et aux marchés de capitaux, puisqu'ils représentent l'imparable socle sur lequel baser une gestion efficace des risques, dont le noyau serait constitué d'un calcul de risques anti-cyclique.
- L'Union européenne doit, en coopération avec d'autres blocs économiques, notamment avec les Etats-Unis, parvenir à une harmonisation à long terme de la régulation des marchés financiers et des marchés de capitaux. Ceci ne peut advenir que dans le cadre d'un dialogue permanent, portant sur des accords qu'on sera contraint de respecter. Les premières étapes de régulation doivent être mises en place le plus rapidement possible dans les domaines importants. Etant donné que même un système harmonisé au sein de l'Union européenne n'a qu'une portée limitée, la coopération internationale est ici d'autant plus cruciale.
- L'Union européenne doit faire pression pour engranger une réforme de fond des institutions internationales des marchés financiers les plus importantes. Ceci concerne en première ligne le Fond monétaire international (FMI), la **Banque des règlements internationaux** (BRI) et le **Forum de stabilité financière** (FSF). Ces institutions doivent être à même de mener des analyses indépendantes et pertinentes sur l'évolution des marchés de capitaux et des marchés finan-

ciers et ce, mieux et plus rapidement. Elles doivent aussi être à même de faire des propositions de mesures appropriées, pour une régulation mondiale, ainsi que de garantir, à haut niveau, la communication obligatoire et régulière des développements en cours aux marchés. L'Union européenne doit s'exprimer d'une seule voix dans les institutions financières internationales et contribuer activement au déplacement proportionnel vers les pays en pleine expansion des droits de vote.

- La Commission de l'Union européenne doit reconnaître les particularités nationales des Etats membres de l'UE. En Allemagne, le système bancaire en trois catégories a fait ses preuves, il n'est pas question qu'il soit sacrifié au nom du droit européen de la concurrence.
- Les paradis fiscaux et les **centres financiers extraterritoriaux**, lesquels ont contribué au gonflement incontrôlé des marchés financiers, sont aussi situés en Europe et doivent être urgemment assainis. Ici, l'Union européenne a une responsabilité particulière et doit l'assumer en agissant de concert. Bien que la **directive de l'UE sur la fiscalité des revenus de l'épargne**, actuellement en vigueur, apporte une première contribution pour plus d'équité, sur toile de fond de concurrence fiscale, elle n'est, sous sa forme actuelle, pas suffisante pour empêcher efficacement l'évasion et la fraude fiscale. Elle doit donc être globalement élargie.
- Une agence européenne devrait enregistrer les **agences de notation** et les contrôler grâce à des normes claires. En outre, ceci requiert l'établissement d'une ou plusieurs **agences de notation** européennes, pour instituer une concurrence pour l'application de procédures de notation durables et transparentes. Les agences doivent absolument séparer la notation du conseil, rendre leurs procédures d'évaluation plus transparentes pour le public et être obligées d'utiliser des modèles de risques durables. Les **agences de notation** doivent faire l'objet d'une supervision permanente, laquelle examinerait continuellement la correction de leurs évaluations et de leurs procédures. Ainsi, la notation classique remplirait en plus la fonction de «contrôle technique des **produits financiers**», grâce à des règles plus claires, des méthodes d'évaluation meilleures et plus transparentes. Dans le cas de modification importante et problématique du risque des produits, ce «contrôle technique» enverrait une alerte précoce. La **pro-**

position de règlement de la Commission de l'Union européenne contient de nombreuses dispositions matérielles ; cependant, la transposition prévue par les administrations nationales suscite le doute. La place des notations devrait reculer d'un cran dans le cadre d'un ajustement du corpus de règles européen. Une «bonne notation» de **produits financiers** ne doit pas décharger les acteurs responsables de la tâche qui leur incombe de mener à bien leurs propres évaluations des risques.

Les **normes comptables** d'après les PCGR (Principes comptables généralement reconnus) américains et les normes IFRS (normes internationales d'information financière), qui, maintenant, sont en partie intégrées dans le droit commercial allemand (**loi de modernisation du droit comptable**) sont trop orientées sur le court terme. Il convient de faire machine arrière sur un certain nombre de points essentiels. Les rapports trimestriels des entreprises, les **évaluations de la juste valeur** et les règles de **valorisation au prix du marché** peuvent effectivement, en temps de prospérité économique, donner aux investisseurs orientant leurs placements à court terme des indications utiles sur le maintien de la valeur de ceux-ci et leur potentiel de rendement. En temps de crise cependant, même cet aspect court terme ne marche plus. En outre, il convient toujours d'évaluer ces principes avec un œil critique. Ils ont conduit, et parfois contraint, les acteurs de l'économie financière et de l'économie réelle à adopter des comportements toujours de plus en plus risqués. Simultanément, ils renforcent l'évolution procyclique de l'économie, en surévaluant les éléments de patrimoine en phase de boom économique, ce qui provoque la surchauffe. En situation de crise, ces principes aboutissent à une sous-évaluation des éléments de patrimoine, ainsi qu'à une accélération des spirales descendantes. Le **principe de la juste valeur**, les règles de **valorisation au prix du marché** et l'établissement du bilan concernant des rendements futurs incertains sont des paramètres qu'il faut remplacer par des principes économiques durables : d'une part, on établit un bilan en se basant sur le **principe de la valeur minimale** et/ou le principe de la valeur d'acquisition, et on renonce à inscrire à l'actif des rendements futurs dont les estimations sont incertaines. D'autre part, il s'agit d'intégrer des risques de taille. Les règles de comptabilité doivent garantir la publicité de tous les postes de ti-

trisation des banques et leurs risques.

- Même les **directives sur les fonds propres**, entre autres »**Bâle II**«, qui jouit d'une importance particulière pour les instituts financiers, se sont trop orientées jusqu'à présent sur des principes à court terme. En outre, elles n'ont pas permis une appréhension correcte des risques, pour avoir appliqué des modèles d'évaluation des risques complexes et presque incompréhensibles et pour avoir misé sur des notations (erronées et opaques) lors du classement de ces risques. Concrètement, voici les principes qu'il conviendrait d'ancrer dans les directives européennes concernant le secteur bancaire:
 - Des limites à l'endettement des instituts financiers, par exemple à concurrence de 4% du total du bilan (limitation de l'**effet de levier** pour les banques), indépendamment des risques.
 - Intégration de tous les risques dans le bilan des banques, y compris les activités des véhicules de titrisation et leurs lignes de crédit accordées ; couverture de ces risques grâce à des fonds propres.
 - **Ratios minimaux de fonds propres** pour tous les risques de crédit.
 - Ratios de fonds propres (cinq fois) plus élevés pour les activités à hauts risques, par exemple pour l'octroi de crédits à des **fonds de gestion alternative** ou pour des placements dans ces fonds.
 - Ratios de fonds propres plus élevés pour les nouveaux produits financiers, par exemple 40%.
 - Une pratique solide pour les crédits hypothécaires : au moins 20% d'apport de capital propre de la part de l'emprunteur, examen de ses revenus et de son patrimoine, des taux d'intérêts fixes et des montants minimaux d'amortissement. L'amortissement et les intérêts doivent représenter au maximum un tiers des revenus de l'emprunteur.
 - Des dispositions plus strictes contre la modification des durées (refinancement de placements à long terme par des titres à courte durée) : par exemple, utilisation de **papier commercial à court terme** seulement en cas de couverture de capital et de minimisation des risques.
 - Mise au point du système des bonus pour les directeurs et les autres employés sur de longues périodes (au moins trois ans) ; limitation de la part du bonus à 30% du salaire fixe ; malus en cas de mauvais résultats ; limitation des options sur actions en tant que partie intégrante de la rémunération du directeur ; limitation de la possibilité de déduire fiscalement les souscriptions ainsi que les dédommagements du conseil d'administration, en tant que dépenses de l'entreprise, à un ordre de grandeur d'un million d'euros et 50% du montant dépassant ce chiffre.
- Les **fonds de gestion alternative** et les **fonds de capital-investissement** doivent être plus fortement régulés:
 - Des dispositions concernant la transparence doivent englober des informations sur les modèles d'entreprises, les activités en cours (toujours actuelles et spécifiques lorsqu'il s'agit d'actions problématiques telles que les **ventes à découvert**), les structures de propriété et les investisseurs du fonds.
 - Les sociétés qui administrent les **fonds de gestion alternative** (hedge funds) doivent s'enregistrer pour pouvoir être actives dans l'Union européenne.
 - Il faut ancrer dans la législation (droit des sociétés et droit du travail) des droits spécifiques de protection des travailleurs et de co-gestion par les travailleurs, tels que les droits de consultation et d'audition, dans le cas d'un transfert de contrôle du fait des investisseurs ou de la direction de la société. Il doit même exister des possibilités de conclure des accords d'entreprise et des accords de co-gestion correspondants, ainsi que des conventions collectives ou des accords de branche.
 - Il faut introduire des dispositions inhibitrices pour empêcher la fuite du patrimoine et l'accumulation des dettes sur une entreprise cible (par exemple contraindre tout fonds à investir un minimum de 50% de fonds propres, ou établir des règles concernant les **ratios minimaux de fonds propres** de l'entreprise cible en modifiant la directive 77/91/CE).
 - Il faut introduire une taxe professionnelle pour les **fonds de capital-investissement**.
 - Les **carried interests** des directeurs du fonds (la plus grande partie du bénéfice total perçu) doivent être taxés comme un revenu normal et non comme un revenu du capital à taux d'imposition réduit.

4.3 Perspectives

Après que l'Union européenne a visé, en première ligne, la libéralisation des marchés financiers avec son **Plan d'action pour les services financiers (PASF)**, il importe maintenant de garantir le bon fonctionnement des marchés financiers en tant que bien public. Le secteur financier n'a pas de valeur en tant que tel. Pour parvenir à réguler efficacement les marchés financiers, il faut mettre en place les éléments suivants : la prévision d'une supervision complète de tous les instruments et de tous les instituts financiers ; la prévision d'une couverture par des fonds propres stricte et simple de tous les instituts financiers ; la limitation, sans exception, des stratégies de contournement par rapport à la supervision officielle et au bilan et la diminution de la complexité des instruments utilisés sur les marchés financiers. L'objectif central de la régulation est de limiter fondamentalement le caractère procyclique des systèmes financiers, lié étroitement aujourd'hui à la logique de «**Bâle II**» et à la rémunération de la direction. Les Etats membres de l'Union européenne doivent donc surmonter leurs égoïsmes nationaux et prendre ensemble les mesures nécessaires. Il n'y a qu'une communauté unie et forte qui soit capable de donner l'impulsion nécessaire à l'échelon international.

4.4 Glossaire

Les **agences de notation** sont des entreprises privées de services, tournées vers le profit, qui évaluent aussi bien la solvabilité des entreprises et des états, que le risque des **produits financiers**. L'évaluation (la notation) se fait en règle générale en utilisant des lettres. AAA (triple A) désigne la meilleure note (presque pas de risque de défaillance de crédit). La plus mauvaise note est D (incapacité de paiement de l'entité économique).

«**Bâle II**» désigne un corpus de règles, introduit fin 2006 / début 2007 dans l'Union européenne, émanant du comité de Bâle sur le contrôle bancaire (CBCB). Il réglemente les dispositions en matière de fonds propres, en vigueur pour l'établissement du bilan des banques. Plus le risque de défaillance d'un crédit (octroyé par une banque) est élevé, plus l'institut de crédit doit inscrire de fonds propres dans son bilan. Ceci a un effet «procyclique», car le risque de défaillance d'un crédit augmente dans une conjoncture en régression, ce qui aboutit à une

diminution des crédits octroyés, étant données les exigences en matière de fonds propres, et accentue la régression économique. En cas de conjoncture prospère, on observe le comportement exactement inverse.

La **Banque des règlements internationaux (BRI)** est une société par actions ayant son siège à Bâle. Presque toutes les banques centrales européennes sont les actionnaires de la BRI. Les missions de la BRI couvrent, entre autres, le soutien à la collaboration entre les banques centrales.

Les **carried interests** sont une forme d'intéressement, d'un fonds et de ses employés, aux bénéfices générés par un **fonds de capital-investissement** et ce, au détriment des investisseurs. D'habitude, les directeurs perçoivent une part des bénéfices (allant souvent jusqu'à 20%) générés par l'investissement de capital.

Par **centres financiers extraterritoriaux**, on entend des places financières internationales, dans les banques desquelles ne déploient d'activités que des étrangers, ou presque, à la zone en question. Les centres financiers extraterritoriaux se démarquent par l'absence de mesures de nature politique émanant de banques centrales, un fort degré de dérégulation et une faible taxation du revenu.

Une **chambre de compensation pour les produits financiers** est un organe central, servant à la liquidation et au règlement des produits dérivés de crédits et des **produits financiers**. Les produits dérivés de crédits sont souvent échangés jusqu'à présent à l'extérieur de la bourse, ce qui les rend difficiles à contrôler. Il existe une variante notable de ces produits dérivés de crédits : ce sont les contrats d'échange sur défaillance de crédit (CDS), une sorte d'assurance contre la défaillance de crédits. La valeur nominale des encours de CDS a été estimée, déjà fin 2007, à plus de 60 milliards de dollars.

La **directive bancaire** (directive 2006/48) réglemente la naissance et le déroulement des activités des instituts de crédit des Etats membres de l'Union européenne, ainsi que leur surveillance.

La **directive de l'UE sur la fiscalité des revenus de l'épargne** prévoit que les Etats membres de l'Union européenne, à partir de 2005, envoient, aux

administrations fiscales de leur pays d'origine, des notifications de contrôle à propos des intérêts perçus par les investisseurs étrangers. Ces revenus doivent ensuite être imposés dans le pays du domicile, selon les lois fiscales en vigueur. Il existe cependant des exceptions pour certains pays comme le Lichtenstein ou la Suisse. Afin de protéger le secret bancaire, ces états ont la possibilité de prélever une indemnité forfaitaire.

Par **effet de levier**, on entend le rapport entre fonds propres et capitaux externes, s'inscrivant dans une transaction financière. Si un investisseur peut obtenir des capitaux externes à plus faible taux d'intérêt ou dans de meilleures conditions que ce que lui rapporterait un investissement, on parle d'effet de levier. En effet, grâce à l'utilisation de capitaux externes, cet investisseur libère des fonds propres, qu'il va pouvoir utiliser pour d'autres investissements, à condition que le taux d'intérêt pour les capitaux externes reste inférieur au retour sur l'ensemble du capital en jeu. L'ennui dans cette manière de procéder, c'est qu'avec un endettement accru, le risque augmente lui aussi, par exemple sous la forme d'une plus grande éventualité d'insolvabilité.

Evaluation de la juste valeur: voir **normes comptables**.

Les **fonds de capital-investissement** recueillent l'argent d'investisseurs et achètent des parts de société (un nombre majoritaire dans la mesure du possible), afin d'en retirer le bénéfice le plus élevé possible après la phase d'investissement, qui dure de 2 à 8 années, jusqu'à la »sortie«. L'argent est alors distribué aux investisseurs, après prélèvement de frais de gestion et d'une somme importante pour les managers (**carried interests**).

Les **fonds de gestion alternative** (hedge funds) sont des fonds d'investissement particuliers, qui, grâce à des stratégies de placement à hauts risques, par exemple des **ventes à découvert**, ciblent des rendements très lucratifs. En plus des fonds propres, ces fonds spéculatifs utilisent en règle générale des capitaux externes supplémentaires pour provoquer l'**effet de levier**. Lors d'une **vente à découvert**, le vendeur des titres spéculé sur une baisse des cours, qu'il espère pour réaliser une plus-value. Là-dessus, il emprunte les titres en question, moyennant paiement d'un intérêt ou

d'une prime (par exemple à une banque d'investissement) et les vend à d'autres acteurs du marché. Si le cours baisse, comme il s'y attendait, il peut racheter les titres sur le marché à une valeur inférieure et les rembourser à celui à qui il les avait empruntés. La plus-value réalisée correspond à la différence entre le prix de vente et le prix de rachat des titres. Lors de ventes à découvert (sans couverture), le vendeur vend des titres qu'il ne possède pas (encore).

Le **Forum de stabilité financière (FSF)**, constitué en 1999 par les états du G7, se compose de ministres des finances, de fonctionnaires des banques centrales et d'instituts financiers internationaux. La tâche du FSF, lequel est installé à la **Banque des règlements internationaux**, est d'œuvrer pour la stabilité internationale des marchés financiers. Il doit faciliter la surveillance des institutions et des transactions financières.

La loi de **modernisation du droit comptable** désigne un projet législatif du gouvernement fédéral allemand concernant la réforme du droit comptable (dans le code de droit commercial). Elle adapte plus fortement les dispositions en vigueur jusqu'à présent aux principes des systèmes comptables internationaux. Ainsi elle prévoit un référentiel pour l'établissement du bilan des **véhicules de titrisation**. L'**évaluation de la juste valeur** y est modifiée, afin d'avoir un effet moins procyclique. La loi devrait être adoptée lors de la 16ème législature.

Dans les **normes comptables**, on a fixé, entre autres, les règles d'après lesquelles une entreprise évalue ses éléments de patrimoine et les inscrit au bilan. On distingue entre l'**évaluation de la juste valeur** (ou bien la **valorisation au prix du marché**) et le **principe de la valeur minimale**. D'après les principes fondamentaux de la comptabilité internationale (PCGR américains et normes IFRS), ce sont les principes de **valorisation au prix du marché** et **d'évaluation de la juste valeur** qui prévalent. Les éléments de patrimoine doivent donc être valorisés dans le bilan à l'aune de leur valeur marchande actuelle. Ainsi, les fluctuations des prix du marché provoquent des modifications correspondantes au bilan. Ces principes de valorisation ont donc un effet procyclique et renforcent les booms comme les crises économiques.

Le **papier commercial** (ABCP) est une obligation au porteur sans garantie et à court terme, qui sert en règle générale à couvrir un besoin de crédit à court terme de la part de l'émetteur (l'entreprise émettrice). Appartiennent d'habitude au groupe des investisseurs les sociétés d'investissement, les assurances et les grandes entreprises.

Le **plan d'action pour les services financiers (PASF)** est un plan d'action mis sur pieds par la Commission de l'Union européenne, orienté vers la création d'un marché financier unique européen.

Le **principe de la valeur minimale** des anciens principes comptables allemands est une disposition de comptabilité régulière. Il permet de protéger le créancier et doit être pris en considération dans l'établissement du bilan. D'après le principe de la valeur minimale, l'évaluation des différents postes du bilan se fait en respectant toujours le principe de précaution. Alors que l'actif sera toujours estimé à la valeur la plus faible possible, le passif devra être estimé à la valeur la plus forte possible.

Les **produits dérivés** sont des instruments des marchés financiers, dérivés de valeurs de base comme, par exemple, des actions, des emprunts obligataires de sociétés ou des devises. La valeur des produits dérivés fluctue en suivant les mouvements de la valeur de base sur laquelle ils s'appuient. Un groupe de produits dérivés fonctionne avec levier : la valeur des produits dérivés fluctue plus fortement que la valeur de base. Ce phénomène accentue les éventualités de pertes et de risques. Les produits dérivés fonctionnent ainsi comme un pari sur la valeur de base. La directive sur les fonds propres (2006/49) fixe des exigences, en matière de fonds propres, concernant les entreprises d'investissement et les instituts de crédit, de même qu'elle contient des dispositions concernant leur facturation et leur surveillance. Ainsi, la solvabilité des instituts financiers doit être garantie, même en cas de difficultés de crédit.

Les **produits financiers** sont des instruments financiers et de placement, proposés, par exemple, par des banques, des conseillers financiers indépendants, des sociétés d'investissement ou de négociation de valeurs mobilières, etc.

Proposition de règlement de la Commission de l'Union européenne concernant les agences

de notation : par cette initiative, la Commission de l'UE veut fixer une obligation d'enregistrement des **agences de notation**, ainsi que des règles pour éviter les conflits d'intérêts de ces agences.

Le **ratio (minimal) de fonds propres** correspond au rapport entre les fonds propres (minimaux) nécessaires au bilan par rapport au capital total d'une entreprise ou, dans le cas d'une banque, par rapport au total des crédits octroyés. Plus le ratio est faible, plus l'institut est fragile et plus le risque est grand pour le créancier de pâtir en cas de défaillance de crédit.

La **supervision des marchés financiers** désigne le contrôle exercé par l'état sur les acteurs du marché financier. Suivant les pays, il existe soit une autorité centrale chargée globalement de la surveillance de tous les acteurs (de la «bancassurance»), soit plusieurs autorités spécialisées dans les différents domaines du marché financier (surveillance des banques, de la bourse, des assurances).

Valorisation au prix du marché : voir **normes comptables**.

Un **véhicule de titrisation** (SPV) désigne une personne morale, constituée en entité à vocation particulière. Toute une série de banques ont fondé des véhicules de titrisation (des conduits ou SIV, «structured investment vehicle»), grâce auxquels elles refinaient des placements à long terme en se servant de titres à court terme, ou bien à travers lesquels elles possédaient des **produits financiers** structurés à haut risque. D'après les dispositions en matière de fonds propres de «**Bâle I**», préalablement valables, il n'était pas obligatoire d'inscrire ces sociétés et les lignes de crédit accordées au bilan. Ceci n'est plus possible, d'après les nouvelles dispositions de «**Bâle II**», qui ont été introduites en 2007 et 2008 dans les Etats membres de l'Union européenne, mais pas aux Etats-Unis. Les sociétés les plus anciennes ont provoqué d'immenses dommages auprès de nombreuses banques dans plusieurs pays, quand, en pleine crise financière, les crédits et les titres liés à ces **véhicules de titrisation** ont été dévalorisés.

5 Les services d'intérêt général

5.1 La problématique

L'ancrage et l'amélioration des services d'intérêt général (les SIG, dans le jargon de l'UE) représente une des conditions essentielles à l'avènement d'une Europe sociale. Ces services, le plus souvent sous la responsabilité des communes, concernent le bien-être de tous et couvrent des domaines aussi divers que l'approvisionnement en eau et en énergie, le ramassage des déchets et les égouts, les transports publics urbains ou l'éducation, la santé, le logement, la culture et de nombreux services sociaux. Grâce à eux, la vie publique fonctionne, l'économie est compétitive et les bases naturelles de la vie pour les générations futures sont jetées. Ces services représentent une base de développement essentielle à la cohésion sociale et territoriale dans l'UE ainsi que pour la création d'emplois. Ils sont un facteur décisif de la garantie de participation sociale des hommes.

Les communes sont confrontées à de plus en plus de problèmes, concernant tout particulièrement la fourniture de services d'intérêt général qui peuvent être économiquement rentables. D'après le traité de l'Union européenne, la prestation des ces services et leur déploiement organisationnel sont soumis aux dispositions du marché intérieur, du droit à la concurrence et du contrôle des aides publiques, s'ils altèrent le commerce entre les Etats membres de l'UE. Cependant, le traité n'est pas clair à cet égard. La fourniture de services et leur déploiement organisationnel ne sont pas non plus réglés dans le détail. Donc il était, jusqu'à présent, largement réservé à la jurisprudence de la Cour européenne de justice (CEJ) de concrétiser, à l'intention des communes, les conditions fixées dans le traité de l'UE, sur la base de cas particuliers. On ne sait pas si la fourniture d'un service doit faire l'objet d'un appel d'offres. De plus, le paiement pour la fourniture d'un tel service devrait-il être considéré une subvention? Faut-il dans ce cas l'autoriser? La question reste ouverte.

5.2 Requêtes

Pour une Europe sociale, il est fondamental que les collectivités locales continuent de fournir les biens et services de haute qualité nécessaires de manière efficace, à des tarifs abordables et ce, équitable-

ment, sans discrimination et sur l'ensemble du territoire. Il est donc indispensable de constituer une plus grande sécurité juridique concernant les domaines communaux dans lesquels sont fournis ces services d'intérêt général :

- Pour les services d'intérêt général, **une clarté juridique** est nécessaire dans le domaine des aides publiques, concernant plus particulièrement la délimitation entre domaines économiques et non-économiques, et entre services pertinents et non-pertinents pour le marché intérieur. On doit y parvenir grâce à la définition de critères (abstraits) de délimitation.
- En outre, une **modification de la directive européenne sur les procédures d'attribution des marchés** est nécessaire. Les décisions organisationnelles des communes, qui aboutissent à l'établissement de structures plus efficaces et meilleur marché dans l'intérêt des citoyennes et des citoyens, ne devraient pas être entravées par une interprétation extensive du droit des adjudications de marchés. En particulier, des soumissions d'offres démesurés ne doivent pas forcer un processus de privatisation. La coopération communale justement (c.a.d. le transfert de tâches inter-administratif) s'avère être une manière efficace et proche des citoyens pour parvenir à remplir des missions d'ordre public. La jurisprudence récente de la CEJ a éclairci ce point. Cependant, une réglementation européenne pour libérer la coopération intercommunale de l'application du droit en matière d'adjudication des marchés semble nécessaire. Il est également nécessaire de préciser clairement que les adjudications internes et les partenariats public-privé institutionnels sont possibles. En outre, les concessions de services ne doivent pas se soumettre à un processus explicite d'adjudication.
- La pluralité des services d'intérêt général communaux montre que la prestation de ces services peut être organisée de différentes manières avec beaucoup de succès, en s'adaptant aux besoins et aux structures locaux ou régionaux. Il ne peut pas y avoir de **fixation unilatérale de priorités sur la fourniture de ces services par le secteur privé**. Dans le cadre de l'auto-gestion communale, les municipalités et les collectivités locales doivent décider si, et si oui comment, elles souhaitent fournir un service public ; si ces services seront fournis par elles-mêmes, si ils le seront par l'intermédiaire d'une entreprise communale, ou par des organisations tiers.
- La libéralisation de certains secteurs de services

d'intérêt général doit toujours rester une décision au cas par cas, comme le montrent d'ailleurs les expériences glanées dans les secteurs déjà libéralisés, comme l'électricité, le gaz ou les télécommunications. Ainsi, il convient par exemple de refuser la libéralisation dans les domaines de l'approvisionnement en eau et des égouts, étant donné leur importance particulière pour le bien public et l'environnement. De plus, les différences de milieux naturels concernant la gestion des ressources en eau du point de vue écologique requièrent différents modèles organisationnels, afin de garantir cette mission centrale des services d'intérêt général. De même, dans le domaine des services sociaux, il convient de garantir des prestations de bonne qualité, orientées d'après le bien commun, notamment pour les personnes les plus faibles et les plus défavorisées. Nous soulignons en outre l'importance des caisses d'épargne qui agissent en tant que décentralisées et orientées clientèle pour le système bancaire et les services d'intérêt général dans les régions d'Allemagne.

- L'objectif d'une politique socio-démocrate est d'améliorer les conditions de vie pour toutes les citoyennes et tous les citoyens, grâce à la modernisation et à l'augmentation de l'efficacité des services d'intérêt général, participant ainsi à la réduction de l'exclusion sociale. La concurrence peut être en ceci un moyen pour parvenir à une fin, mais elle n'est pas une fin en soi et doit se soumettre aux objectifs politiques. En cas de chevauchements entre les SIG et d'autres domaines juridiques, tels que le droit des aides publiques ou des adjudications de marchés, il convient de donner priorité au fonctionnement des services nationaux d'intérêt général.

6 Politique énergétique et climatique

6.1 La problématique

La politique énergétique et climatique a pris énormément d'importance au cours des dernières années. Ce domaine politique est essentiel pour la durabilité d'un nouvel essor économique et offre en même temps la possibilité de manœuvrer hors de la récession. L'évolution des prix de l'énergie, d'autant plus qu'ils augmentent encore à moyen terme, et la garantie d'avitaillement énergétique sont éminemment importants pour tous les consommateurs d'énergie, qu'il s'agisse d'entreprises ou de consommateurs privés. Simultanément, le secteur de l'énergie joue un rôle prépondérant dans les débats actuels autour de la limitation du changement climatique, puisqu'il occasionne le plus d'émissions de CO₂. Les défis urgents posés dans ces domaines de politiques énergétique et climatique (durabilité, sécurité des approvisionnements et rentabilité économique) ne peuvent au fond plus être relevés séparément par chaque état. Bien que la politique européenne énergétique et climatique n'en soit qu'à ses débuts, on constate une dynamique de croissance persistante dans ce domaine au cours des dernières années. Sur la base d'un consensus minimal des 27 Chefs d'état et de gouvernement de l'Union européenne, on a élaboré pour la première fois une stratégie européenne de l'énergie ainsi qu'un plan d'action énergétique pour les années 2007 à 2009. Depuis, plusieurs initiatives et procédures législatives ont été lancées.

Au premier plan de la politique de l'UE, on trouve jusqu'à présent la dimension durabilité. On l'a vu non seulement dans l'objectif ambitieux d'une réduction des émissions de CO₂ de 20% d'ici à 2020 (fixé aux alentours de 1990), mais aussi dans l'accord rapide sur un «paquet énergie et clima» qui a eu lieu en décembre 2008. Par contraste, le parachèvement du marché intérieur de l'énergie ne continue que laborieusement. Le paquet législatif correspondant est très controversé et il semble que les propositions de la Commission européenne risquent fort d'être diluées au cours du processus législatif.

C'est dans le domaine de la sécurité d'approvisionnement qu'on a fait jusqu'à présent le moins de progrès. Le conflit gazier de janvier 2009 l'a souligné une fois de plus. La politique de la sécurité d'approvisionnement change cependant de perspectives. Jusqu'à présent, l'UE s'est concentrée

sur l'élaboration d'une politique étrangère de l'énergie commune, sans grand succès. Cette approche a été adoptée car de nombreux Etats membres d'Europe centrale et orientale considéraient que la sécurité énergétique était un problème de politique étrangère. Avec la publication, à l'automne 2008, du «Strategic Energy Review» (la revue stratégique de l'énergie) de la Commission européenne, on prête plus d'attention à la dimension interne de la sécurité d'approvisionnement, c'est-à-dire à la construction de liaisons de gazoducs et de réservoirs à gaz ainsi qu'à des mécanismes de réaction en cas de crise.

En politique énergétique et climatique, on va poser dans les années à venir, à l'échelon européen, d'importants jalons qui seront déjà influencés fortement par l'évolution mondiale, en premier lieu par le résultat des négociations internationales sur un accord sur le climat post-Kyoto, mais aussi par les suites de la crise mondiale économique et financière. A partir de 2010, l'élaboration d'une stratégie énergétique à long terme jusqu'en 2030/50, de même que l'adoption et la mise en œuvre consécutive d'un nouveau plan d'action énergétique se trouveront au centre du processus politique européen.

Le projet d'avenir d'une politique énergétique et climatique intégrée entrainera avec lui des modifications structurelles économiques dans l'Union européenne à large portée. Grâce à la transition intelligente vers une «low carbon economy» (une économie à faible taux d'émissions de CO₂) énergétiquement efficace, ce ne sont pas uniquement les opportunités concurrentielles de l'UE qui s'améliorent sur les marchés mondiaux et des millions d'emplois d'avenir qui se créent. Cette voie participe aussi de la réduction du potentiel conflictuel, qui germe au sein de la concurrence mondiale pour les matières premières. Du point de vue social-démocrate, il convient d'insister pour que le changement structurel dans l'Union européenne ne se fasse pas au détriment de certains groupes de population ou de certaines régions. Les coûts, inévitables, d'adaptation doivent être répartis équitablement, qu'ils apparaissent sous forme de prix de l'énergie augmentés, de processus de restructuration industriels ou de déploiement massif d'infrastructures énergétiques.

6.2 Requêtes

Une politique énergétique et climatique intégrée, ayant pour **but l'approvisionnement énergétique durable**, se doit de fixer des priorités, étant donné la complexité des tâches et ses nombreuses imbrications internes. Il faut qu'elle développe des contre-arguments valables, à l'intention de ceux qui proposent un allongement de la durée d'exploitation de l'énergie nucléaire, ou bien d'autres remèdes miracles. Mais tous les objectifs intermédiaires souhaitables ne sont pas identiquement faciles à atteindre dans toute l'Union européenne. Ceci est surtout valable pour les objectifs qui requièrent d'abord un accord avec des partenaires externes. En outre il conviendrait de franchir d'abord les étapes ayant l'efficacité la plus large. Ainsi, la création d'un marché intérieur de l'énergie fonctionnel aura des retombées positives sur tous les autres objectifs intermédiaires. Un mécanisme efficace de solidarité énergétique permettrait non seulement d'augmenter la sécurité d'approvisionnement, mais aussi de rendre tangible pour la population la valeur ajoutée de l'Union européenne.

- Le **parachèvement du marché intérieur de l'énergie** pour l'électricité et le gaz assouplira et renforcera les structures d'approvisionnement en énergie européennes. Il ne s'agit pas, par là, de dénouer en première ligne les imbrications des grandes entreprises énergétiques, c'est-à-dire de séparer efficacement la génération de la mise en réseau. L'uniformisation de la réglementation européenne et la construction de conduites transfrontalières sont bien plus importantes. L'objectif est non seulement de renforcer la concurrence entre les fournisseurs, mais aussi – et surtout – de rendre européens les intérêts défendus, en matière de politique énergétique, par les différents Etats membres et par les grandes entreprises chargées de l'approvisionnement. Il ne sera presque plus possible d'imposer des desiderata particuliers dans un marché unique énergétique de l'Union européenne ne tolérant pas de discriminations.
- Pour **augmenter la sécurité d'approvisionnement**, l'UE ne doit pas se contenter de mesures de politique étrangère. En accord avec le parachèvement du marché intérieur, il faudra développer les infrastructures énergétiques. Ceci concerne surtout les conduites de gaz et d'électricité transfrontalières, mais aussi les réservoirs à gaz et les terminaux pour le

gaz naturel liquéfié (GNL). C'est seulement ainsi que sera possible une réaction efficace en situation de crise. Ce sont en première ligne les entreprises qui sont responsables des investissements nécessaires, mais elles pourront obtenir un soutien de l'UE pour des projets de très grande importance. La mise en œuvre du principe de **solidarité énergétique** européenne n'implique pas uniquement de constituer des réserves de gaz, d'électricité, de pétrole, mais aussi que chaque Etat membre prenne ses propres précautions. Comme le marché intérieur, des obligations de solidarité poussent à une mise en perspective européenne des entreprises et des Etats membres de l'UE. Quand, en cas d'urgence, il faut intervenir pour ses partenaires, on aura été bien avisé de s'intéresser avant aux problématiques et aux relations avec les fournisseurs en vigueur dans chaque région européenne.

- Dans sa **politique étrangère énergétique**, l'UE doit éviter l'approche géopolitique qui a porté peu de fruits par le passé. Les débats qui ont eu lieu jusqu'à présent sur la diversification se sont trop cantonnés à quelques notions impactantes ou projets, comme le gazoduc Nabucco pour «contourner» la Russie, par exemple. L'UE doit développer un concept complet qui unirait les différentes régions et les mesures particulières dans un **plan cohérent**. Par cette approche pragmatique, qui englobe aussi les pays fournisseurs, on garantira mieux l'approvisionnement futur qu'en ne réfléchissant qu'en termes de zones d'influences et de couloirs pour gazoducs. Le but doit être de dépolitiser largement les relations avec les fournisseurs ; il est donc nécessaire d'atteindre un haut degré de diversification, aussi bien en ce qui concerne l'origine des matières premières que les itinéraires de transport. On a beaucoup répété qu'il fallait «parler d'une seule voix». Ceci n'est réaliste que si les intérêts des Etats membres, en matière de politique étrangère énergétique, convergent. Or ce n'est possible qu'en accompagnement d'une plus forte intégration du marché intérieur et d'un mécanisme de solidarité qui fonctionne. Mais même si nous y parvenons, les ambitions en matière de politique étrangère énergétique de l'UE doivent rester réalistes. A la base, l'approvisionnement énergétique est l'objet de contrats signés non entre les gouvernements, mais entre les entreprises. Même si les accords bilatéraux marqueront encore à l'avenir les rela-

tions avec les fournisseurs, ils n'auront plus la priorité dans un marché intérieur solidaire. Pensant à la crise gazière de janvier 2009, il faut continuer à développer l'instrumentaire politique et juridique (par exemple : négociations sur un accord d'association avec l'Ukraine, des accords de partenariat, de coopération et de libre échange avec la Russie) pour tenir compte de la dépendance énergétique accrue.

- Une **utilisation rationnelle de l'énergie** contribue à la baisse de la consommation absolue d'énergie et permet non seulement d'épargner sur les coûts et les émissions, mais mène aussi à réduire la dépendance par rapport aux importations d'énergies fossiles. Jusqu'à présent, l'Union européenne a misé sur une **augmentation de l'efficacité énergétique**, grâce à un resserrement des normes de consommation pour des groupes particuliers de produits (ampoules électriques, interrupteurs mode veille, moteurs, bâtiment etc...). Pour maintenir le processus d'innovation, les critères d'efficacité doivent continuellement être renforcés, par exemple en introduisant un programme «top runner» comme au Japon. L'augmentation continue de l'efficacité énergétique seule n'aboutit pas forcément à des économies marquantes, car souvent, l'utilisation augmente aussi, ce qui est le cas dans le domaine des transports de fret et de personnes. En marge de la réglementation concernant certains groupes de produits en particulier, la Commission européenne doit s'efforcer d'impulser des changements structurels dans les secteurs principaux de consommation d'énergie, par exemple en rendant **contraignants les objectifs d'économies d'énergie** indicatifs aujourd'hui. Ceci obligerait les Etats membres à s'engager dans des programmes largement plus complets et plus ambitieux qu'ils ne le font actuellement, non seulement dans le domaine de la politique des transports, mais aussi en ce qui concerne la décentralisation de l'approvisionnement énergétique.
- Le **déploiement décidé des sources d'énergies renouvelables**, pour parvenir à 20% de la consommation finale en énergie d'ici 2020 est l'une des réussites les plus marquantes, jusqu'à présent, de la politique énergétique et climatique de l'Union européenne. Il revient à la Commission européenne de garantir que les Etats membres de l'UE atteignent effectivement leurs taux respectifs. Si, par négligence, les Etats

membres ratent les objectifs intermédiaires, la Commission doit se servir tôt et de manière conséquente des instruments à sa disposition pour appliquer des **sanctions**. Grâce à une politique de recherche et de technologie ambitieuse, on peut accélérer le passage des sources d'énergies fossiles aux sources d'énergies renouvelables. Mais ce n'est pas tout. De grandes opportunités à l'exportation s'offrent ici à l'UE sur les marchés mondiaux. Il faut donc empêcher, grâce à des programmes de soutien appropriés à l'échelon de l'Union européenne, que la crise financière et du crédit ne perturbe gravement le déploiement des énergies renouvelables.

- En ce qui concerne la **politique climatique interne**, c'est la mise en œuvre, conformément aux objectifs, des résolutions de décembre 2008 qui occupe le devant de la scène. Les règles concernant les entreprises productrices dans le cadre du commerce des émissions doivent, dans un régime d'instauration progressive, être comprises comme ouvrant la voie vers un marché mondial du carbone. Elles ne doivent pas permettre que l'on n'exige plus d'efforts d'innovation dans ce secteur de l'économie. Quant aux objectifs de réduction des Etats membres pour les secteurs non couverts par le commerce des émissions (ménages, transport, agriculture etc...), la Commission européenne doit, comme pour les énergies renouvelables, s'inquiéter à ce que les Etats membres de l'UE s'engagent suffisamment tôt, pour parvenir à leurs objectifs respectifs fixés pour 2020. Pour ceci la Commission devrait promouvoir une **«course au sommet des meilleures pratiques»** dans les Etats membres de l'UE (par exemple avec des budgets carbone placés à court et moyen terme au niveau national avec des mécanismes de vérification). La Commission européenne doit en outre prendre l'initiative d'imputer des projets internationaux de protection du climat (MDP, Mécanisme de développement propre/JAI) plus strictement aux objectifs européens de réduction. L'UE ne doit pas rejeter ses responsabilités sur d'autres pays, mais, au contraire, être pionnière en matière d'innovation. Une renaissance de l'énergie atomique ne représente pas de réponse pertinente au changement climatique: non seulement à cause des risques toujours encourus en fonctionnement normal, non seulement parce qu'elle ne contribuerait au maximum qu'à 6% de réduction globale des émissions, mais aussi à

cause des problèmes d'élimination et de prolifération des déchets radioactifs toujours sans solution, même lors de la construction de nouvelles centrales.

- Dans le domaine de la **politique climatique mondiale**, l'UE doit continuer à jouer un **rôle prépondérant** et se servir de l'engagement du gouvernement des Etats-Unis. L'objectif intermédiaire correspond à une obligation de pic en 2020 par rapport à l'année de base 1990, tenant compte de l'objectif de réduction de 50% d'ici à 2050. Non seulement s'agit-il ici de faire office d'exemple, grâce à une performance unilatérale, mais il s'agit aussi de jouer un rôle constructif dans le développement de l'architecture climatico-financière et du transfert de technologies, ainsi que dans l'évolution des mécanismes de marché du protocole de Kyoto (par exemple: objectifs sectoriels, mécanisme de développement propre avec une contribution propre des pays en voie de développement à la réduction des émissions). L'UE doit fixer une **contribution financière européenne solide** qui oblige les Etats membres en fonction de leurs capacités économiques et qui ne préjuge pas du résultat au cas par cas de négociations internationales. L'UE doit soutenir les négociations sur l'accord post Kyoto de façon ciblée à travers le G8 et le «Major economy process». En même temps, il faut qu'elle essaie, à travers le forum institutionnel du commerce mondial des émissions (ICAP, Partenariat International d'Action sur le Carbone) de fomentier la combinaison mondiale des marchés régionaux du carbone. L'UE doit tout mettre en œuvre pour parvenir à un accord lors de la conférence des Nations Unies sur le climat, fin 2009 à Copenhague. Cependant, elle ne doit le faire que si, ici déjà, il est possible de conclure un arrangement de base avec une phase de mise en œuvre clairement réglémentée.

ment à nos valeurs communes et à nos objectifs politiques à long terme, nous réussirons, grâce à nos mesures contre la crise, à jeter les bases pour une transition sans anicroches vers l'économie du futur. Nous n'avons donc pas le droit de ralentir l'effort de transition vers une économie à faible taux d'émissions. Quand l'élan démarrera, les technologies et les produits verts feront partie des marchés situés en tête de file : le marché mondial de biens et de services à faible taux de carbone englobe aujourd'hui déjà 3 milliards d'euros, avec tendance à la hausse.

La politique énergétique et climatique n'est pas uniquement prioritaire dans l'Union européenne. C'est aussi un thème «fer de lance» pour le gouvernement des Etats-Unis. Ensemble, avec les USA, l'Union européenne peut prendre de front les questions de structures de gouvernance globale et de relations avec les pays émergents, qui nécessitent depuis longtemps qu'on s'y intéresse, et ainsi paver la voie vers un **partenariat mondial des responsabilités**. La position de leader de l'UE dans le domaine climatique indique qu'on peut aller bien plus loin que les négociations sur un accord post 2012 à Copenhague. De même qu'un nouvel internationalisme avec un nouveau «new deal» mondial s'avèrent de plus en plus nécessaires dans le sillon de la crise économique et financière mondiale, la politique énergétique et climatique internationale peut apporter une contribution particulière à l'établissement de mécanismes de coopération durables. L'Union européenne et les Etats-Unis doivent utiliser cette double crise pour créer de nouvelles formes de coopération mondiale, comme le G8 élargi et rénover les institutions existantes, comme le Fonds Monétaire International (FMI) ou la Banque Mondiale. La fenêtre de l'histoire est grand ouverte et l'UE, avec ses partenaires stratégiques, doit montrer la voie pour aller de l'avant.

6.3 Perspectives

La politique énergétique et climatique recèle l'opportunité de renouveler l'économie européenne au delà de la crise. La crise mondiale économique et financière ne doit pas conduire à un ralentissement des efforts entrepris pour protéger le climat. Au contraire, les programmes de relance liés à la crise devraient contribuer de manière ciblée à la protection du climat et au passage à l'approvisionnement énergétique durable. Si nous nous tenons ferme-

7 Pour une culture des droits des citoyens, de la sécurité et de la liberté

7.1 La problématique

L'UE s'est fixé en 1997 l'objectif de créer un espace de liberté, de sécurité et de droit. Un certain nombre de mesures ont été prises depuis cette date en ce qui concerne la sécurité. Il est maintenant nécessaire de créer aussi un espace commun de liberté et de droit, vu que la liberté et l'état de droit sont des éléments centraux du modèle européen de société. Ils ne s'opposent pas à la sécurité, mais en sont au contraire deux des conditions centrales.

La liberté, l'état de droit et les citoyennes et les citoyens ont besoin de protection contre la criminalité organisée et contre la violence extrémiste à motifs politiques et religieux. La répression au travers d'interdits, de contrôles et de poursuites pénales ne peut cependant constituer qu'une partie des mesures de protection. Si notre modèle de société doit perdurer, il faut que les membres de cette société en soient convaincus de ses avantages. Les questions d'insertion sociale, d'éducation et d'égalité des chances sont, à ce titre, aussi pertinentes par rapport à la sécurité intérieure que les poursuites pénales et le travail de la police. La sécurité est un moyen pour parvenir à une fin : elle sert à protéger notre modèle social de liberté et d'état de droit. Puisqu'aucun état ne peut garantir de sécurité absolue, les sociétés doivent apprendre à étouffer les origines de la violence dans l'œuf et à supporter les risques résiduels. Il ne faut pas miner le consensus de base sur les valeurs et les structures démocratiques de notre société.

La sécurité ne se réduit pas à une lutte contre les dangers de la part de l'état. Simultanément, pour soutenir cette lutte, il faut définir fondamentalement les limites de la violence légale exercée par l'état. Ceci correspond aux traditions constitutionnelles des Etats membres de l'Union européenne, ainsi qu'à la Charte des droits fondamentaux de l'UE, qui se base sur elles. La condition sine qua non à une limitation reste que le monopole de la violence légale continue d'être détenu par l'état, car seul une frange de privilégiés pourraient se payer une privation de la sécurité. L'égalité des citoyennes et des citoyens face au droit doit aussi être préservée dans la lutte contre les dangers. C'est la raison pour laquelle il n'est pas possible, dans le domaine du terrorisme par exemple, de prévoir des règles spéciales s'appliquant à certains délits ou délin-

quants particuliers. Un droit pénal inique, qui limiterait ou retirerait des droits fondamentaux sur la base d'une appartenance à un certain groupe de personnes, n'est pas compatible avec l'état de droit et nuit à l'intérêt général.

Le droit de choisir librement ses sources d'information pare l'information et la communication d'une nouvelle importance, à l'époque du traitement électronique des données. La publication volontaire de données sur internet, le transfert de données concernant les consommateurs à des entreprises d'exploitation de l'information (par le biais de fiches clients par exemple), et l'accumulation croissante de données personnelles au sein d'instances étatiques éclairent le droit de choisir librement ses sources d'information sous un autre angle. Etant donné que les frontières nationales perdent leur importance dans ce processus, il est nécessaire de trouver des réponses à l'échelon européen.

A une époque où les frontières entre les Etats membres de l'UE s'estompent, nous devons développer des positions communes afin de protéger notre modèle social et garantir l'équilibre entre liberté, droit et sécurité.

Sous le coup des attentats terroristes islamistes du 11 septembre 2001 aux Etats-Unis, du 11 mars 2004 à Madrid et du 7 juillet 2005 à Londres, la peur du terrorisme a dominé la politique dans tous les Etats membres de l'UE. L'action commune ciblait donc des mesures de lutte contre le terrorisme et visait à empêcher les attentats tout comme leur préparation.

L'intensification des échanges de données entre les autorités responsables de la sécurité dans les Etats membres de l'UE, la résolution concernant la conservation des données, la surveillance coordonnée d'internet, les contrôles renforcés aux aéroports et aux frontières externes et, plus récemment, la proposition de système intereuropéen de conservation de données sur les passagers aériens comptent parmi les mesures concrètes. Il y a de bonnes raisons d'avoir des réserves à propos de la légalité constitutionnelle de bon nombre de ces mesures : elles empiètent largement sur les droits de la personne, notamment sur le droit à choisir librement ses sources d'information.

Les structures de sécurité de l'UE ont été renforcées institutionnellement après les attentats terroristes. On a créé, avec le Centre de situation conjoint de l'UE, une plateforme d'échange d'informations des services nationaux de renseignements et avec FRONTEX, un lieu de coordination des contrôles aux

frontières externes. Europol verra ses compétences élargies et le système d'information de Schengen devra aussi contenir des données biométriques à l'avenir.

La coopération concernant la répression de certains délits a été rendue possible sous la forme du mandat d'arrêt européen. On a constitué un droit pénal matériel, pour la première fois à l'échelon européen, avec la directive sur la protection pénale de l'environnement. Cette évolution de la coopération en matière de droit pénal s'est accompagnée, institutionnellement, de la création d'Eurojust, le réseau des autorités judiciaires de chaque Etat membre, ainsi que du réseau judiciaire européen.

Pour protéger les droits des citoyennes et des citoyens, en complément de la Cour européenne des droits de l'homme, on a créé l'Agence européenne des droits fondamentaux et ancré la protection contre les discriminations dans le droit, sur toute l'Union européenne. Cependant, parmi les mesures prévues dans le programme de la Haye visant une harmonisation minimale des droits dans le cadre de procédures pénales, aucune n'a été retenue.

L'article 8 de la Charte des droits fondamentaux fixe des critères concrets concernant la protection des données dans l'Union européenne. En ce qui concerne les opérateurs économiques privés, c'est la directive 95/46/CE qui donne le cadre juridique commun, dont la transposition dans les Etats membres diverge cependant beaucoup et présente de nombreuses lacunes. Le délégué européen à la protection des données et le groupe «protection des données» au Conseil de l'Union européenne donnent une voix à la protection des données au sein de l'UE. Leurs remarques ou leurs recommandations ne sont cependant pas contraignantes et ne sont, trop souvent, pas prises en considération.

Le Parlement européen (PE) s'est exprimé à plusieurs reprises, pour qu'on tienne compte plus sérieusement de la protection des données et des droits des citoyens, lors de la coopération judiciaire et policière concernant les poursuites pénales dans l'UE. Il n'y a que dans le domaine de la politique des visas, et là où des règles ont été édictées au travers de compétences relevant du marché intérieur comme dans le cas de la conservation des données, que le Parlement européen a pu jouer de son influence, d'après les règles du traité de Nice en vigueur, dans le cadre de la procédure de co-décision. Ceci deviendra la règle dans presque tous les domaines de la politique de la justice et des affaires intérieures grâce au traité de Lisbonne.

7.2 Requêtes

Nous devons soutenir activement la mise en œuvre de notre **modèle d'une société libre et démocratique** car la sécurité ne saurait être obtenue seulement grâce à la répression. L'UE est un exemple pour toute société pluraliste et ouverte. Il faut lutter globalement et efficacement contre la discrimination ; ceux qui vivent en marge de cette société doivent être ramenés vers le centre. La directive contre la discrimination présentée doit être adoptée le plus tôt possible et sa transposition doit être contrôlée par l'Agence des droits fondamentaux. Les possibilités d'action de l'Agence des droits fondamentaux devraient être élargies à des activités de conseil au cas par cas.

- La **coopération de la police et d'autres autorités chargées de la sécurité**, doit être complétée par un échange d'expériences efficace et une collaboration dans le domaine de la prévention de la criminalité. Par conséquent, il est nécessaire d'élargir le mandat et de revaloriser l'enveloppe financière du Réseau européen de prévention de la criminalité (REPC). Des normes minimales, comme par exemple un droit à des mesures de réinsertion sociale pendant l'exécution d'une peine, peuvent contribuer durablement à la prévention de la criminalité dans l'Union européenne.
- Une **politique de sécurité durable** commence par s'intéresser aux origines structurelles de la criminalité, de la violence et de l'extrémisme. Le manque de perspectives d'avenir et la profonde impression d'être défavorisées systématiquement rendent les personnes réceptives aux idéologies radicales. Il faut faire face à ces problèmes : les programmes de l'UE doivent contribuer à l'insertion sociale, en améliorant les opportunités de formation et d'ascension sociale et en facilitant la participation politique. Des phénomènes transfrontaliers, tels que l'intolérance religieuse, la violence dans le monde sportif ou l'extrémisme politique doivent être abordés dans des programmes communs. L'échange d'expériences, dans le cadre du travail d'intégration, doit être appuyé par la comparaison d'indicateurs, dont la participation politique, la discrimination, la perméabilité sociale et les résultats en matière d'apprentissage.
- L'importante contribution d'Europol, de Frontex, du Centre de situation conjoint et d'Eurojust à la **lutte contre la criminalité transfrontalière**, doit être plus fermement légitimée grâce au ren-

forcement du contrôle et de l'action parlementaire et à la mise en exergue de la protection des droits fondamentaux. On verrait en le droit de codécision du Parlement européen ancré dans le traité de Lisbonne et les droits de contrôle des parlements nationaux concernant Europol, une base satisfaisante pour ceci.

- Les nouveaux Etats membres de l'UE doivent être soutenus dans leurs efforts visant la mise en place de structures policières efficaces et responsables devant l'état de droit. La lutte contre la criminalité organisée et contre la corruption est un souci commun à tous les Etats membres de l'UE qui ne peut être balayé avec succès que grâce à une approche commune. Les programmes d'échanges à l'intention des fonctionnaires de la police ou des administrations pénales doivent être suffisamment dotés financièrement pour pouvoir être efficaces à tous les niveaux et pas uniquement à celui des cadres.
- Les propositions de **conservation de données sur les passagers aériens** à l'intérieur de l'UE sont inacceptables dans leur portée actuelle. Le développement de banques de données toujours plus volumineuses et leur mise en réseau représente non seulement un danger pour la protection des données, mais pose aussi la question du rapport coûts / bénéfiques des systèmes de traitement de données reliés. En parallèle à l'évaluation des mesures prises jusqu'à présent, il faut, avant de s'engager plus avant, analyser le réel besoin qui justifie l'utilisation aussi massive de ressources.
- L'Union européenne n'est pas une île. L'engagement de l'UE, s'il est fort et réfléchi dans des missions de police internationales et dans la formation du personnel de la police de pays tiers, crée de la sécurité aussi pour l'UE. La force de gendarmerie européenne EuroGendFor en est l'une des pièces fondamentales. L'EuroGendFor (ou FGE) doit s'ouvrir à des unités de police n'appartenant pas au domaine paramilitaire, afin que l'Allemagne et d'autres pays ne possédant pas d'unités paramilitaires puissent y participer.
- L'Union européenne a besoin d'une **culture commune des droits du citoyen**. Au cours des années passées, beaucoup a été fait pour améliorer les possibilités d'action d'organes étatiques de sécurité. Les droits des citoyennes et des citoyens, comme le droit à choisir librement ses sources d'information, en ont souffert. Il convient de les prendre plus sérieusement en compte et de les protéger.
- Pour parvenir à cet objectif essentiel, il est nécessaire de créer une **direction générale séparée pour la justice**, avec à sa tête un Commissaire à la Justice.
- Ainsi, l'actuelle direction générale «Justice et affaires intérieures», de même que le portefeuille du Commissaire à la Justice et aux Affaires intérieures, seraient divisés en deux directions générales et en deux postes de Commissaire. Une telle séparation, garantissant la liberté et l'état de droit, correspond aux traditions de légalité constitutionnelle des Etats membres de l'UE et fomenterait l'apparition d'un espace juridique commun.
- La coopération en matière de poursuites pénales et de lutte contre le terrorisme dans l'UE ne doit pas continuer sans **définition satisfaisante de normes minimales communes, concernant les droits des accusés et ceux des victimes**. Garantir de telles normes et renforcer les droits du citoyen en droit pénal représentent l'une des missions principales des années à venir. Grâce au traité de Lisbonne, le Conseil de l'UE et le Parlement européen pourront prendre des décisions bien plus rapidement sur ces points. La directive cadre (échouée) sur les droits en cas de procédure pénale devra donc être reprise. La liste de faits constitutifs d'une infraction pénale, contenue dans le mandat d'arrêt européen, doit être complétée par un cadre portant sur le quantum de la peine. Les catégories de délits qui y sont contenues doivent être définies plus clairement. La reconnaissance mutuelle des jugements ne doit pas remplacer la procédure législative parlementaire. C'est pourquoi il est nécessaire de conduire un débat sur l'harmonisation en droit pénal matériel et en droit pénal des procédures.
- Les droits des victimes aussi divergent d'un Etat membre à l'autre. Un manque de prise en considération suffisante des intérêts des victimes de violences peut être, pour elles, lourd de conséquences. C'est pour ceci qu'il importe de créer des normes minimales européennes concernant les droits des victimes.
- Les lacunes existant dans la transposition par les Etats membres de la protection des données doivent être comblées, aussi bien dans le domaine de la coopération judiciaire et policière, que dans le droit civil et le droit contractuel. Les données des consommateurs et des travailleurs doivent être en sécurité. La marge de manœuvre dans les directives actuelles doit être réduite et

leur transposition dans les Etats membres de l'UE suivie de plus près. De même, il faut inciter l'adaptation au développement technique.

- Le terrorisme est une menace pressante qui requiert cependant que l'on prenne du recul pour réagir. Le terrorisme est une forme de criminalité contre laquelle on ne peut pas lutter en employant les moyens policiers et répressifs habituels. En principe, toute nouvelle mesure répressive doit être limitée dans le temps et son efficacité doit être régulièrement contrôlée. Un droit pénal inique pour les terroristes est dommageable pour tous. Ceci est aussi valable à l'échelon européen.

8 La migration et l'intégration

8.1 La problématique

La politique de migration et d'intégration de l'Union européenne est marquée par des orientations politiques conservatrices et restrictives. Il est impossible, avec elles, de relever les défis mondiaux de canalisation et de formation des flux migratoires. Il nous faut une approche globale, comprenant les considérations socio-économiques ainsi que les politiques du développement et de la sécurité. La Commission de l'UE l'a reconnu et s'est avérée être un «moteur» dans ce domaine politique. Le Conseil de l'Union européenne a adopté, en octobre 2008 le «Pacte européen sur l'immigration et l'asile». Cependant, ce texte reste orienté par des considérations de politique de sécurité.

Or, une politique d'asile et d'immigration concertée commune est indispensable dans une Communauté européenne sans frontières internes. Etant donné les passés divergents en matière d'immigration et les particularités historiques nationales concernant la canalisation de l'immigration et la politique d'intégration, il faudra, en fondant cette politique d'asile et d'immigration, appliquer le précepte suivant : «autant de politique unique, communautaire que possible et autant de particularités nationales que nécessaires». Ce faisant, il faudra garder à l'esprit que l'Union européenne n'est pas qu'une communauté économique mais aussi une communauté de valeurs, dans laquelle on honore la démocratie, les droits de l'homme et l'état de droit.

La Commission de l'UE doit introduire un changement de cap pour aller d'une politique restrictive et conservatrice vers une politique migratoire active, moderne et cohérente.

8.2 Requêtes

- L'Union européenne dépend, pour des raisons économiques et démographiques, de l'immigration de main d'œuvre qualifiée. En comparaison avec d'autres régions «classiques» d'immigration, l'UE est cependant encore relativement peu intéressante pour les migrants. La Commission de l'UE est donc tenue de développer un **concept communautaire d'immigration de main d'œuvre**, reprenant toutes les idées et directives formulées jusqu'à présent. Continuer d'organiser des consultations

sur des propositions isolées ne portera pas ses fruits, ni à moyen, ni à long terme. L'objectif doit être celui de donner la possibilité d'une immigration de longue durée, notamment à une main d'œuvre qualifiée, tout en octroyant des droits extensifs de mobilité à ces migrants, à l'intérieur de l'UE, et ce, selon la durée de leur séjour. La Commission européenne doit introduire ce qu'on appelle une **«carte bleue européenne» afin d'attirer les ressortissants de pays tiers jouissant de hautes qualifications**. Ceci fait partie d'une réglementation plus générale. Cette carte doit, entre autres, donner accès à une palette complète de droits sociaux et permettre le regroupement familial immédiat. On reconnaîtra non seulement les diplômes officiels sanctionnant une formation, mais aussi les acquis de l'expérience professionnelle lors de la candidature. Les citoyens et citoyennes des pays membres de l'UE d'Europe centrale et orientale ne devront pas être désavantagés. Les règles nationales de contrôle de l'immigration de main d'œuvre hautement qualifiée continueront d'être en vigueur.

- **L'évolution du régime d'asile européen** représente une tâche importante pour la Commission de l'UE. Continuer d'uniformiser les procédures juridiques et les conditions cadres, ainsi que les normes internes de l'octroi du droit d'asile, en est une pré-condition. Il faut donner le droit à tout réfugié (même pris en mer) de déposer une demande d'asile dans l'Union européenne. En outre, l'hébergement des réfugiés doit correspondre à des critères humanitaires. Des offres d'intégration doivent être faites tôt à ces réfugiés. Les réfugiés admis doivent se voir ouvrir une perspective de séjour, après écoulement d'un délai approprié.
- La politique migratoire de l'Union européenne doit tenir plus sérieusement compte de la **situation prévalant dans les pays d'origine des migrants et des migrantes**. Il convient d'éviter les processus de fuite de cerveaux dans les pays émergents et en voie de développement. Puisque l'immigration de main d'œuvre qualifiée peut constituer cependant un bénéfice, à la fois pour le pays d'origine et pour le pays d'accueil («gain de cerveaux» / «mobilité des cerveaux»), il revient à la Commission de l'UE d'analyser les facteurs qui ont un rôle à jouer. Il faut notamment concrétiser la **notion de «migration circulaire»** et la développer. Ce faisant, il faut éviter de répéter les erreurs du passé, commises

pour attirer les travailleurs immigrés. Les points suivants sont essentiels : il faut garantir l'entrée et la sortie du territoire à plusieurs reprises aux migrants et aux migrantes ainsi qu'à leur famille. Il convient de pérenniser le statut du permis de séjour. Des migrantes ou des migrants formés doivent pouvoir retourner pour plus longtemps dans leurs pays d'origine, sans perdre pour autant leur permis de séjour. Il faut garantir les **droits socio-économiques des migrants et des migrantes**. On doit aussi prendre en compte les intérêts des pays d'origine et d'accueil respectifs et des migrants et migrantes. En outre, il faut insérer les notions de migration dans des «partenariats pour la mobilité» qui pré-supposent des négociations et des contrats avec les pays d'origine, conclus «d'égal à égal». Ce faisant, on tiendra compte des défis à relever en termes de politique du développement, ainsi que des aspects concernant les droits de l'homme. Dans ces notions, on ajoutera finalement aussi celle de «diaspora» dans les pays d'accueil.

- **L'égalité de traitement de toutes les citoyennes et tous les citoyens de l'UE dans les Etats membres** de l'Union européenne doit couler de source. La Commission de l'UE doit veiller à ce que, lors des élargissements futurs, les périodes transitoires concernant la libre circulation des travailleurs soient raccourcies, voire supprimées, si la situation du marché le permet (dans ce cas, la libre circulation des travailleurs serait assurée dès le début). La Commission de l'UE doit surtout s'engager pour à ce que les roumains et les bulgares puissent jouir de la libre circulation des travailleurs dans tous les Etats membres dès 2012.
- L'UE restera cependant confrontée à l'avenir à une certaine proportion d'**immigration clandestine**. La Commission de l'UE doit donc s'engager, par exemple lors de sommets européens, pour que la légalisation, telle que pratiquée par le passé dans certains Etats membres, reste possible. Dans ce domaine politique, il faudra prendre les particularités nationales en considération.
- Avant de lutter contre la **migration clandestine, il convient de l'éviter**. Nous demandons à la Commission de l'UE de mettre sur pied un schéma d'ensemble allant dans ce sens. Il faut, d'autre part, respecter les normes ayant trait au droit d'asile et aux droits de l'homme dans la lutte contre la migration clandestine. La directive concernant l'éloignement formule déjà des normes minimales européennes. La Commission doit maintenant faire pression, pour que l'on respecte mieux les normes humanitaires et sociales lors de rapatriements dans les Etats membres de l'UE, on.
- La réglementation cadre prévue, à l'échelon européen, sur le **travail saisonnier** doit conduire à une plus grande sécurité juridique et à de meilleures conditions de travail et de salaire pour les intéressés. Cependant, il faudra respecter aussi les particularités nationales en matière d'emploi de travailleurs saisonniers.
- Il faut faire cesser le **handicap éducatif dont souffrent les enfants et les jeunes issus de l'immigration**. La Commission doit continuer de prendre des initiatives, telles que ses consultations intitulées «Migration et mobilité : opportunités et défis pour le système éducatif de l'Union européenne». Même si la politique de l'éducation relève de la compétence des Etats membres, il est possible, à travers ces consultations, de développer des idées de soutien européen et d'encourager la réforme de systèmes éducatifs.
- **L'interdiction de toute discrimination** sur la base du sexe, de l'âge, de la religion, d'un handicap, d'une idéologie, de l'orientation sexuelle et de l'appartenance ethnique fait partie des valeurs fondamentales de l'Union européenne. La transposition des directives européennes rédigées jusqu'à aujourd'hui représente un pas fait dans la bonne direction. Cependant, les directives concernent surtout le marché du travail et de l'emploi, sauf pour ce qui est du sexe et de l'appartenance ethnique. La nouvelle proposition de directive de la Commission de l'UE applique le principe de l'égalité de traitement à tous les autres domaines. Le Conseil de l'UE serait donc bien inspiré d'être favorable à la nouvelle directive. Ensuite, la Commission de l'UE doit mettre à disposition les moyens nécessaires à la réalisation d'une stratégie anti-discrimination améliorée.
- La **politique d'intégration** des Etats membres de l'UE doit être accompagnée d'initiatives européennes. Etant donné que dans ce domaine prévaut la souveraineté nationale, la Commission doit organiser l'échange de «meilleures pratiques» entre les Etats membres. La reconnaissance des compétences et performances des migrantes et des migrants en forme ici le cœur. C'est pourquoi il est nécessaire de reconnaître les diplômes professionnels et académiques ob-

tenus dans le pays d'origine, ainsi que l'expérience accumulée. Les compétences linguistiques et interculturelles doivent elles aussi compter pour évaluer les qualifications. Le soutien à une deuxième langue est ici extrêmement important.

8.3 Perspectives

La coopération européenne prendra encore plus d'importance à l'avenir dans le domaine de la politique migratoire et d'intégration. Les solutions nationales atteignent vite leurs limites, surtout quand il s'agit de canaliser et de former les flux migratoires. En même temps, les Etats membres de l'UE s'obstinent dans leur souveraineté dans certains domaines politiques, comme, par exemple, dans ce qui touche au contrôle de la migration des travailleurs et la politique d'intégration. Au beau milieu, la Commission de l'UE doit agir efficacement.

L'objectif est de développer une politique migratoire européenne cohérente qui doit se faire ressentir à plusieurs niveaux :

Au niveau du contenu, les répercussions de la migration dans les différents domaines politiques doivent être prises en compte, d'une part. Les considérations concernant la politique de sécurité doivent être complétées de réflexions portant sur les politiques du marché du travail et du développement. D'autre part, les perspectives des pays d'origine et d'accueil, ainsi que les intérêts des migrantes et des migrants doivent être intégrés dans des concepts politiques détaillés. Fixer des objectifs en commun au niveau européen dans ces domaines reste la condition sine qua non du succès.

En outre, le processus décisionnel au sein de l'UE doit devenir plus transparent. La Commission, le Conseil de l'UE et le Parlement européen doivent accorder leurs violons. Les compétences des instances »supranationales« (la Commission de l'UE et le Parlement européen) ont certes été élargies au cours des dernières années, mais pour les domaines concernant l'immigration de la main d'œuvre et l'intégration, l'unanimité continue d'être requise pour la prise de décisions au Conseil de l'UE.

Enfin, la politique migratoire européenne doit faire preuve de cohérence verticale également : les niveaux communal, régional, national et européen doivent être pris en considération dans les décisions politiques. De plus, les ONG sont doivent aussi être impliquées dans le processus décisionnel politique.

9 La politique étrangère et de sécurité commune

9.1 La problématique

La Politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne (PESC) et sa «partie intégrante», la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD), ont évolué avec beaucoup de dynamisme au cours des dernières années. L'instrumentaire de l'Union européenne a été élargi et nuancé dans ce cadre. Depuis, l'UE est active et visible au sein de plus de 20 missions civiles et militaires dans le monde.

Malgré cette dynamique, l'UE n'arrive pas à atteindre le but qu'elle s'est elle-même fixé : la gestion des crises internationales. Ce déficit constaté est dû, entre autres, au principe d'unanimité qui empêche ou même bloque le Conseil de l'UE au moment de se positionner ou de prendre des décisions pragmatiques concernant, par exemple, des conflits régionaux. Etant donné que les domaines politiques se chevauchent de plus en plus au vu des défis européens et internationaux, un grand nombre d'acteurs, aux opinions parfois fortement divergentes, se trouve impliqué dans le processus décisionnel en matière de politique étrangère, ce qui le complexifie encore un peu plus. En parallèle à ces faiblesses structurelles, il manque aussi à l'Union européenne une stratégie de politique étrangère à long terme, qui ait l'aval de tous les Etats membres de l'UE. Ce manque d'orientation stratégique se répercute directement dans les mesures prises sur le terrain.

Le traité de Lisbonne contient des innovations institutionnelles qui ont pour objectif de faire converger différents domaines politiques (vers, par exemple, la constitution d'un Service européen pour l'action extérieure) afin d'offrir plus de cohérence aux relations extérieures de l'Union européenne. Ainsi il serait possible de jouir d'une plus grande marge de manœuvre, indépendamment des révisions du traité instituant l'Union européenne, pour mettre en place des réformes et de nouvelles orientations pour une Politique étrangère et de sécurité commune efficace. La Commission de l'UE, dans le cadre de ses compétences définies par les traités, doit contribuer aux réformes nécessaires.

9.2 Requêtes

Les mesures de politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne doivent être chapeautées par une stratégie détaillée et à long terme. Il est vrai que la Stratégie européenne de sécurité de 2001, complétée il y a peu par un rapport, a répertorié les défis internationaux. Dans la pratique des relations extérieures de l'Union européenne, cependant, la Stratégie européenne de sécurité ne propose pas d'indications concrètes d'actions utiles. Le «concept élargi de sécurité» de l'UE reste donc vague.

- Les enceintes de Bruxelles doivent se voir octroyer la capacité de **planifier stratégiquement dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité**. Les procédures et les structures actuelles sont orientées uniquement vers la prise de décision concernant des dossiers isolés. C'est ainsi que le cadre stratégique, qui devrait abriter les mesures prises séparément, est exclu.
- **La notion de «sécurité humaine»** se prête à devenir le pivot central d'une stratégie à long terme de l'UE. Si l'Union européenne se laissait guider par cette notion, elle serait capable de faire preuve de force en matière de politique étrangère et de sécurité, et pourrait se concentrer sur des mesures civiles plutôt que militaires.
- S'appuyant sur cette orientation conceptuelle, il faudra, entre autres, rédiger une **liste de critères**, permettant de juger d'après quels éléments l'UE pourra concrètement engager des missions civiles ou militaires. Une telle liste peut être complétée par des lignes directrices concernant l'exécution des missions.
- L'UE doit garantir en outre **la révision régulière des textes de base en matière de politique étrangère et de sécurité**, étant donné les expériences faites dans ce domaine. Les dispositions du traité de Lisbonne doivent être transposées dans le sens de la stratégie globale qui aura été accordée.
- La quantité de crises et de conflits internationaux ne doit pas mener l'Union européenne à se fourvoyer en prenant des mesures ad hoc ou discrétionnaires qui dépassent ses capacités et son potentiel. Parallèlement à la focalisation autour de la notion de «sécurité humaine», il est nécessaire d'établir une liste de **priorités géographiques**. L'Union européenne doit, dans le cadre de la prévention des conflits, se concentrer sur son voisinage immédiat et faire de la stabilisation de la région l'objectif central de sa politi-

que de sécurité. La Politique européenne de voisinage et la politique de sécurité doivent s'imbriquer étroitement l'une dans l'autre.

- Le **dialogue avec les pays tiers** représente un élément important dans les relations extérieures de l'Union européenne. En même temps, la régularité statique et institutionnalisée des rencontres doit faire place à un maniement plus souple de cet instrument. Le dialogue peut se concevoir de manière plus ciblée et contextuelle.
- En outre, le **«multilatéralisme effectif»** réclamé par l'UE doit devenir une référence : pour ceci, il convient d'organiser des dialogues stratégiques avec des partenaires clés, tels que les USA ou la Russie. Il faut aussi mener un débat ouvert sur les rapports et la répartition internationale des tâches, entre une Union européenne de plus en plus active, au plan de la politique de sécurité, et l'OTAN, laquelle se situe au seuil d'une réorientation stratégique.
- La **légitimité démocratique de la PESC** doit être renforcée à long terme au travers du Parlement européen et des parlements nationaux, pour faire justice à l'importance de plus en plus grande conférée à ce domaine politique et aux attentes des citoyennes et des citoyens. Le Parlement européen doit, tôt, être impliqué dans le processus décisionnel en ayant la possibilité de présenter un avis.
- Il est nécessaire de fomenter une **culture européenne diplomatique et de sécurité** grâce à une politique de formation ciblée. Le Collège européen de sécurité et de défense en est un bon exemple ; il doit être élargi à l'ensemble de la PESC et surtout contrer le morcellement des mesures prises en matière d'entraînement. Le processus décisionnel de l'UE dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité profitera d'un certain esprit de corps, tout autant que la perception de l'Union européenne dans le monde.

10 Les relations de l'Union européenne avec ses voisins

10.1 La problématique

Les relations de l'Union européenne avec ses voisins représentent un élément clé des relations extérieures de l'UE. Elles s'appuient sur trois piliers : la politique d'élargissement (mettant l'accent sur les Balkans occidentaux), la Politique européenne de voisinage (PEV) au sud (processus de Barcelone et Union pour la Méditerranée, l'UPM) et la Politique européenne de voisinage à l'est (dimension orientale de la PEV, Partenariat oriental et relations avec la Russie). Il faut également noter les relations avec la Suisse et les états membres de l'Espace économique européen (EEE) : la Norvège, l'Islande et le Liechtenstein. Ceci est important dans la mesure où ces groupes suivent deux modèles d'intégration différents : alors que les états membres de l'EEE adoptent directement l'acquis communautaire de l'UE, sans participer au processus décisionnel de l'Union européenne, la Suisse préconise une intégration étape par étape, à travers des accords sectoriels.

Au cours des deux dernières années, on a relancé la PEV au sud et à l'est. Sur l'initiative des Etats membres du sud de l'Union européenne et sous la houlette de la Présidence française de l'UE, on a fondé en juillet 2008 l'Union pour la Méditerranée. Elle s'appuie sur le processus de Barcelone et valorise nettement la coopération régionale grâce à de nouvelles initiatives, des rencontres au sommet régulières et un secrétariat. Pour faire contrepoids à cette orientation vers le sud, certains Etats membres de l'UE ont proposé de créer un Partenariat oriental, au fond une «PEV+dimension orientale». En décembre 2008, la Commission de l'UE a présenté une communication dont l'objectif est de renforcer les initiatives existantes, de valoriser les relations bilatérales avec les pays partenaires pertinents dans la PEV, et de compléter ces relations par de la coopération régionale.

L'orientation de principe de ces deux initiatives mérite d'être saluée. Cependant, on constate une série de déficits structurels.

D'une part, les différents domaines politiques et les initiatives régionales ne sont pas suffisamment imbriqués les uns par rapport aux autres. De l'autre, les préférences géographiques des différents Etats membres de l'UE s'expriment dans des conflits portant sur l'affectation des ressources à certaines régions ou plans d'action de la PEV.

Concernant la dimension orientale de la PEV, le problème structurel le plus épineux est celui, non résolu, de l'intégration ou de l'exclusion de la Russie. Ici, les Etats membres de l'UE ont des opinions très divergentes, qui vont d'un schéma européen global (pour ceux qui souhaitent une coopération avec la Russie) à une sorte d'endigement (pour les sceptiques par rapport à la Russie). Etant donné la diversité des préférences géographiques et politiques, il ne sera vraisemblablement pas possible de développer une stratégie homogène dans un avenir proche. Un ajustement conceptuel et un affinement du profil de certains secteurs semble cependant réalisable.

10.2 Requêtes

- La PEV ne pourra atteindre ses objectifs à long terme que si la **question de fond concernant l'élargissement de l'Union européenne** est éclaircie. La Commission doit faire la lumière sur les perspectives d'élargissement concernant les différents pays partenaires dans la PEV. Il faut expliquer clairement que la PEV ne remplace pas la politique en matière d'élargissement et n'en est pas non plus l'antichambre. Il est également fondamentalement nécessaire de définir la relation entre la PEV et l'élargissement, puisqu'en fin de compte, le choix des différents instruments et des ressources dépend de la propension du pays concerné à devenir membre de l'Union européenne ou pas. Ainsi, par exemple, commencer des négociations avec un pays partenaire dans le cadre la PEV qui porteraient sur la transposition de l'ensemble de l'acquis communautaire n'aurait pas de sens si ce pays n'avait pas de perspective d'adhésion prochaine. Pour les états voisins qui n'ont pas directement de perspective d'adhérer à l'Union européenne, la PEV doit représenter une offre de coopération encore plus intéressante.
- La Commission doit développer une **perspective stratégique cohérente** concernant les modalités de la PEV. Même si les Etats membres souhaitent voir leurs intérêts propres pris en compte, il incombe à la Commission de préserver les intérêts de l'Union européenne dans son entièreté et de les faire valoir.
- La Commission de l'UE doit mettre plus clairement en exergue les **attentes de l'Union européenne vis-à-vis des pays partenaires dans le cadre de la PEV**. Dans le processus de

rapprochement à l'Union européenne des pays partenaires dans le cadre de la PEV, il faut avant tout intégrer une conditionalité claire, s'orientant d'après la transposition des plans d'action de la PEV.

- La Commission de l'UE doit s'efforcer aussi plus nettement d'**imbriquer les différents domaines politiques et les initiatives** les uns par rapport aux autres. Les structures déjà existantes doivent être rendues compatibles, afin de créer des synergies. Notons ici en particulier la synergie de la Mer Noire, qui doit être intégrée dans le Partenariat oriental. Il est également essentiel d'utiliser de manière mieux coordonnée les différents instruments à disposition de l'Union européenne.
- En outre, il est important de créer une **meilleure structure de coopération régionale et interrégionale**. Sur ce point, la Commission doit être attentive à la complémentarité avec les structures déjà existantes. Le secrétariat commun de l'UPM doit veiller à ne pas mettre sur pieds de structures parallèles à celles de la PEV, qui sèmeraient la confusion dans les compétences et attiseraient les concurrence. Fondamentalement, la Commission de l'UE doit construire la coopération régionale de manière complémentaire par rapport aux relations bilatérales avec chacun des pays partenaires dans le cadre de la PEV. Elle doit convaincre les pays partenaires dans le cadre de la PEV des avantages de la coopération régionale et utiliser celle-ci de manière ciblée, pour désamorcer les conflits régionaux.
- Au plan du contenu, la Commission de l'UE doit fixer des **priorités claires lors de la rédaction et de la mise en œuvre des plans d'action de la PEV**. L'approche a été jusqu'à présent trop vaste et trop vague. D'une part, les leitmotivs de stabilité et de prospérité dans le voisinage de l'Union européenne doivent occuper le devant de la scène. Là, il faudra accorder un poids substantiel aux aspects horizontaux essentiels qui influencent les régions de voisinage. Les thèmes à retenir ici figurent certes déjà dans les plans d'action de la PEV, mais il sera nécessaire de leur accorder une attention accrue: bonne gouvernance, migration et dimension sociale.
- Il faut mieux **contrôler et évaluer la mise en œuvre des plans d'action de la PEV et les initiatives exemplaires** développées dans le cadre du Partenariat oriental. Ici, c'est l'approche pragmatique qu'il faut choisir : la coopération et

les éventuelles prestations d'aide de la part de l'UE doivent être conçues graduellement, afin que les progrès des pays partenaires dans le cadre de la PEV, portant sur les différents secteurs politiques de leur plan d'action, soient considérés comme la condition de leur passage à l'étape supérieure (upgrade).

- Dans la plupart des domaines couverts par la PEV, les **acteurs de la société civile ne sont pas suffisamment intégrés**. Ils sont cependant essentiels et doivent être effectivement impliqués dans la mise en œuvre des plans d'actions de la PEV à la fois par la Commission de l'UE et par les pays partenaires.
- Concernant le Partenariat oriental, la question fondamentale est celle de la **participation de la Russie**. Au vu des étroites interdépendances économiques et sociales des pays partenaires dans le cadre de la PEV avec la Russie, la participation de celle-ci semble nécessaire. Etant donné que le Partenariat oriental n'est pas conçu pour fomenter la confrontation, mais doit au contraire contribuer à la stabilité dans l'ensemble de la région, il apparaît que cette voie est celle qui offre le plus de perspective.

10.3 Perspectives

La PEV doit s'enrichir d'une composante de politique de sécurité, d'ailleurs réclamée par les voisins de l'Union européenne. Ceci semble encore irréaliste d'un point de vue politique et institutionnel, mais il est nécessaire de réfléchir à inclure de ce domaine dans les approches actuelles. Ceci est particulièrement évident dans l'exemple du Caucase, où un pacte de stabilité régional serait nécessaire couvrant tous les domaines politiques, y compris celui de la sécurité.



Mentions légales

Friedrich-Ebert-Stiftung
Internationale Politikanalyse
Analyse politique internationale
D-10785 Berlin

www.fes.de/ipa
E-Mail: info.ipa@fes.de

ISBN: 978-3-86872-145-4

Commandes

Friedrich-Ebert-Stiftung
Internationale Politikanalyse
Analyse politique internationale
Nora Neye
D-10785 Berlin

E-Mail: info.ipa@fes.de
Fax: +49 (30) 26935-9248

Rédaction

Katharina Draheim, Cilia Ebert-Libeskind

Les opinions présentées dans cette publication sont celle du Cercle d'étude pour l'Europe et ne reflètent pas nécessairement l'avis de la FES.