



Think Global – Act European

# The Contribution of 16 European Think Tanks to the Polish, Danish and Cypriot Trio Presidency of the European Union

Directed by **Elvire Fabry**, Notre Europe





**La nouvelle édition du rapport Think Global – Act European  
consacrée au Trio des présidences polonaise, danoise et chypriote  
a été publiée dans son intégralité en version anglaise (Notre Europe, juin 2011, 408 p.)  
et peut être téléchargée sur [www.notre-europe.eu/en/tgae](http://www.notre-europe.eu/en/tgae)  
Ne sont rassemblés ici que les extraits suivants traduits en français :**

PRÉFACE .....	3
Antonio Vitorino Notre Europe	
INTRODUCTION .....	7
Elvire Fabry Notre Europe, Paweł Świeboda demosEUROPA, Fabrizio Tassinari Institut danois d'études internationales (DIIS), Andreas Theophanous Centre chypriote pour les affaires européennes et internationales (CCEIA)	
12 RECOMMANDATIONS CLÉS ADRESSÉES AU TRIO DES PRÉSIDENTES PDC ..	19
Filippa Chatzistavrou ELIAMEP, Janis A. Emmanouilidis EPC, Elvire Fabry Notre Europe, Piotr Maciej Kaczyński CEPS, Jacques Keller-Noëllet Egmont, Thomas Klau ECFR, David Král Europeum, Ignacio Molina Real Instituto Elcano, Clara Marina O'Donnell CER, Daniela Schwarzer SWP, Paweł Świeboda demosEUROPA, Fabrizio Tassinari DIIS, Andreas Theophanous CCEIA, András Vértés GKI	
I – PERSPECTIVES DE CROISSANCE ÉCONOMIQUE .....	25
II – GOUVERNANCE ÉCONOMIQUE ET RÉGULATION FINANCIÈRE .....	33
III – LA NÉGOCIATION DU CADRE FINANCIER PLURIANNUEL 2014-2020. ....	43
IV – ESPACE DE LIBERTÉ, DE SÉCURITÉ ET DE JUSTICE .....	49
V – ÉLARGISSEMENT ET POLITIQUE DE VOISINAGE .....	55
VI – POLITIQUE EXTÉRIEURE .....	61
VII – POLITIQUE DE SÉCURITÉ ET DE DÉFENSE COMMUNE .....	67
VIII – INNOVATIONS INSTITUTIONNELLES .....	71
SOMMAIRE INTÉGRAL EN ANGLAIS .....	76

## PRÉFACE

*C'est au moment où des réalisations aussi emblématiques que l'euro ou « l'espace Schengen » suscitent de vives discussions que la Pologne, le Danemark et Chypre vont avoir la lourde tâche de présider le Conseil de l'Union européenne, et ainsi de contribuer à façonner l'avenir de la construction européenne.*

*La crise économique et financière d'une ampleur historique qu'a connue l'Europe n'a pas encore fini de produire ses effets négatifs, notamment sur le plan social et sur le plan politique. Les défis écologiques et énergétiques demeurent d'une actualité brûlante pour les pays européens et leurs partenaires internationaux. Le « printemps arabe » offre à l'Union européenne l'opportunité de poser les bases d'un partenariat profondément renouvelé avec ses voisins. Partout dans le monde, des pays puissants ou émergents continuent à s'affirmer et à tracer leur chemin, sur la base de relations plus ou moins coopératives avec l'Europe.*

*Dans ce contexte à la fois complexe et stimulant, les présidences polonaise, danoise et chypriote pourront bénéficier de la mise en œuvre désormais effective du Traité de Lisbonne et articuler plus aisément leur action avec celle du président du Conseil européen. Elles pourront mettre l'accent sur la mise en œuvre des politiques et des projets communs dont l'Union européenne a besoin, et que le présent Rapport a pour vocation d'inspirer.*

*Réalisé dans un cadre plurinational et interculturel, sur la base des contributions de 16 éminents think tanks traitant des enjeux européens, ce troisième Rapport fait, comme les deux précédents, honneur à son titre fondateur, Think Global – Act European.*

*Réaffirmer un tel credo paraît en effet plus nécessaire que jamais face à la tendance actuelle au repli sur soi, qui peine à convaincre de son utilité et de son efficacité dans un monde sans cesse plus global, où les pays de l'UE ont particulièrement intérêt à être « unis dans la diversité ».*

*C'est pour illustrer cette autre devise que Notre Europe a assuré son rôle de coordinateur du rapport en formant un comité éditorial avec trois think tanks basés dans les pays du Trio des présidences : DemosEUROPA, le Danish Institute for International Studies, et le Cyprus Center for European and International Affairs. C'est dans le même esprit que certaines des 54 contributions présentées dans ce rapport ont été rédigées collectivement. C'est enfin pour confirmer l'existence et l'utilité de convergences européennes qu'une liste de 12 recommandations opérationnelles a été mise en exergue.*

*En ma qualité de nouveau Président de Notre Europe, je suis particulièrement fier de présenter le fruit de cette longue coopération entre think tanks européens, que je tiens à remercier pour la démarche constructive qui fut la leur tout au long de ce projet.*

*Je forme le vœu que le Trio des présidences, le Président du Conseil européen et, au-delà, tous les décideurs et observateurs intéressés, se saisissent des analyses et propositions de ce troisième rapport TGAE et qu'elles puissent nourrir leurs réflexions et leurs actions au cours des prochains semestres.*

**Antonio Vitorino** Président de Notre Europe

La contribution  
de 16 think tanks  
européens au  
Trio des présidences  
polonaise, danoise  
et chypriote de  
l'Union européenne

## INTRODUCTION

## Comité éditorial

**Elvire Fabry** Notre Europe

**Paweł Świeboda** demosEUROPA

**Fabrizio Tassinari** Institut danois d'études internationales (DIIS)

**Andreas Theophanous** Centre chypriote pour les affaires européennes et internationales (CCEIA)

## Stress test pour la gouvernance européenne

Les dix-huit mois qui viennent de s'écouler, sous les présidences espagnole, belge et hongroise de l'Union européenne (UE), ont violemment secoué l'UE. À la mise en œuvre du Traité de Lisbonne et au besoin de relancer les économies européennes se sont ajoutées la crise de l'euro et, récemment, la remise en cause de l'espace Schengen, qui portent atteinte à deux réalisations essentielles de l'UE. Autant de turbulences qui ont fait subir à la gouvernance européenne des *stress tests* sans précédents et qui ont mis à rude épreuve la détermination des Européens à maintenir leur cohésion.

Le système de prise de décision communautaire a sans aucun doute démontré une capacité de réaction inédite par le nombre et surtout l'ampleur des initiatives prises en moins d'un an, entre le printemps 2010 et le printemps 2011, en matière de gouvernance économique (surveillance budgétaire mais aussi macroéconomique et macrofinancière). Les Européens ont inventé des mécanismes de gestion et de résolution des crises qui n'existaient pas avant la crise de la dette souveraine.

Néanmoins, l'avenir pourrait bien s'avérer tout aussi éprouvant. Il faudra attendre le printemps 2012 pour déterminer si des initiatives telles que celle du semestre européen, du Pacte « euro-plus » et de la réforme du pacte de stabilité et de croissance sont des outils de coordination efficaces. Il est donc encore trop tôt pour une évaluation fine de cette gestion de crise et pour déterminer si la succession de crises du tournant de la décennie contribuera à provoquer un sursaut fédéral au sein de l'UE ou bien si celle-ci restera durablement fragilisée et risque même de connaître un recul par rapport aux acquis actuels de l'intégration. La question de savoir si les mesures prises ont renforcé la confiance réciproque des Européens reste ouverte.

Mais compte tenu de l'impact croissant du contexte international sur les politiques internes de l'UE, il semble prudent d'affirmer que les Européens doivent se préparer à réitérer ce type de gestion de crise. De plus en plus, des

événements imprévus obligeront les États membres à collaborer – et le débat sur l'espace Schengen, provoqué par l'afflux de migrants nord-africains sur les côtes européennes, n'en est que le dernier exemple en date.

## Que reste-t-il à la présidence tournante ?

Les nouvelles relations de pouvoir issues des réformes de Lisbonne et de la hausse du nombre de codécisions impliquant le Parlement européen – dans des domaines politiques toujours plus sensibles – risquent de générer une plus grande complexité et d'introduire de nouvelles tensions dans le système politique de l'UE.

Le rôle politique des présidences tournantes a été limité pendant la crise financière et, depuis lors, elles n'ont pas eu à traiter les dossiers les plus délicats. Cependant, le « leadership administratif » du Trio, garant de la réussite des négociations législatives, a été déterminant. Les différentes responsabilités qui incombent à la présidence tournante – comme la présidence des différentes formations du Conseil de l'UE, des commissions et des réunions des groupes de travail (à l'exception du Conseil Affaires étrangères et des commissions en charge des affaires étrangères, présidées par le Haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité) et l'organisation, en coulisses, des procédures législatives – continueront d'occuper une fonction essentielle dans le fonctionnement de l'UE.

Bien que le Trio des présidences polonaise, danoise et chypriote (juillet 2011 – décembre 2012) puissent déterminer certaines priorités de l'agenda communautaire des dix-huit prochains mois, il n'en reste pas moins un décideur parmi d'autres. Par la force des choses, le contexte de crise a imposé certaines priorités, laissant moins de marge de manœuvre au Trio des présidences pour promouvoir des priorités qui seraient liées à leurs propres intérêts. Cependant, on notera qu'après le lancement par la présidence française de l'Union pour la Méditerranée et l'inauguration sous la présidence suédoise de la Stratégie communautaire pour la mer Baltique, la présidence hongroise est parvenue à mettre en œuvre son projet de développement durable et de protection de l'environnement dans la macro-région du Danube – baptisée la Stratégie pour la région du Danube. Jusqu'à présent la constitution d'un Trio de présidences n'a pas apporté les gains escomptés. Une coopération plus étroite permettrait cependant de renforcer leur capacité à faire évoluer l'agenda communautaire et à dégager des consensus au cours des négociations que mènent les États membres. C'est à ce dessein que le terme de « Trio des présidences » est fréquemment employé dans ce rapport.

Alors qu'elle occupait une fonction centrale dans le paysage institutionnel de l'UE, la présidence tournante est désormais largement contrebalancée par la Présidence permanente du Conseil européen. Si la présidence tournante veut renforcer sa visibilité et son influence, elle devra utiliser le Traité de Lisbonne à son avantage. Le rôle du Conseil Affaires générales (CAG) pourrait être renforcé, notamment en canalisant politiquement les travaux des formations du Conseil de l'UE et dans certains cas en faisant remonter certains enjeux du niveau du Conseil à celui du Conseil européen. Si le premier ministre de la présidence tournante assurait la présidence du CAG, ce dernier s'en trouverait également renforcé, sans qu'il soit nécessaire d'amender les traités. Le Trio des présidences devrait enfin veiller à unir ses forces avec les États membres les plus influents, qui bénéficient d'un accès direct au Président du Conseil européen.

Par ailleurs, si elle entend définir les priorités politiques de l'Union, la Commission européenne devra elle aussi faire preuve de plus de détermination. D'un côté, cette évolution pourrait réduire un peu plus encore la marge de manœuvre du Trio; mais d'un autre côté, si le Trio des présidences et la Commission parviennent à s'accorder sur les priorités de l'agenda politique, leur alliance serait constructive.

En ce qui concerne le Parlement européen (PE), l'implication du Trio des présidences ne doit pas se limiter aux travaux législatifs quotidiens. Compte tenu de sa volonté de consolider son rôle politique dans la gouvernance économique, le Parlement européen pourrait être un forum politique stratégique pour le Trio des présidences. En tout état de cause, le Parlement est aujourd'hui un acteur incontournable et influent, comme en attestent quatre des mesures qui forment le paquet législatif du commissaire Olli Rehn, mais aussi la future législation relative au marché unique. Le Parlement européen cherchera lui aussi à accroître son influence de manière informelle dès que les nouveaux mécanismes de coordination de la politique économique seront mis en place. Le Trio des présidences devrait par conséquent endosser un rôle d'intermédiaire impartial non seulement entre les membres du Conseil de l'UE, mais aussi entre ce dernier et le Parlement européen. Si le Trio des présidences ne peut assumer ce rôle, le système institutionnel risque d'être déséquilibré – compte tenu de la place centrale prise par le Conseil européen.

Enfin, de bonnes relations de travail entre la présidence tournante, la Commission européenne et le Parlement européen permettraient également de remplacer les compromis interinstitutionnels précoces sur les sujets soumis à la codécision. En outre, elles permettraient de mieux anticiper au niveau national l'impact politique et juridique de l'extension de la méthode

communautaire à des sujets politiques importants – c'est-à-dire les transferts de compétences que les cours constitutionnelles pourraient être tentées d'analyser de manière plus systématique.

## Gouvernance économique et régulation financière

Au cours des dix-huit mois à venir, la stabilité monétaire et la croissance économique resteront les deux grandes obsessions des Européens. Dans la mesure où c'est le Trio des présidences qui assure la présidence du Conseil Affaires économiques et financières (ecofin), celui-ci sera par la force des choses impliqué dans la gestion de la crise de la dette souveraine et de la fragilité du système bancaire. En plus d'activer les mécanismes de solidarité financière mis en place pour lutter contre la dette souveraine et de s'assurer que la réforme de la gouvernance économique est mise en œuvre (semestre européen, pacte euro-plus et mécanisme européen de stabilité), il faudra impérativement s'attaquer à la régulation du système bancaire.

Deux facteurs pourraient cependant limiter le rôle endossé par le Trio des présidences. En premier lieu, en cas de nouvelle grave crise de la dette souveraine, il est vraisemblable que le Conseil européen soit à nouveau aux commandes. En second lieu, la plupart des enjeux seront fortement liés à la « zone euro » et seront donc débattus au sein de l'eurogroupe – présidé par le président de l'eurogroupe –, où le Danemark et la Pologne ne sont pas présents. Néanmoins, si une crise venait à frapper de plein fouet le secteur bancaire, le Trio des présidences aurait un rôle utile à jouer dans la coopération qu'une telle crise nécessiterait dans l'ensemble de l'UE-27. De plus, l'Union pourrait également avoir à affronter une crise politique si le gouvernement de l'un ou l'autre État membre en situation critique déviait des programmes de réforme – la période 2011-2012 se caractérisera probablement par une polarisation croissante entre les États membres du centre et ceux de la périphérie.

## Croissance économique

Plusieurs grands chantiers ont été récemment lancés pour soutenir les politiques européennes qui pourraient favoriser une relance de la croissance : la Stratégie Europe 2020, dont l'objectif est de faire de l'UE une « économie intelligente, durable et inclusive » ; l'Acte pour le marché unique visant à accélérer l'achèvement du marché unique – support incontournable d'autres politiques européennes – ; et une révision de la politique de cohésion, conçue comme la principale politique de développement et d'investissement destinée à combler les écarts de compétitivité entre les différents États membres.

Gérer cette inflation de stratégies européennes est un défi qui va exiger un effort particulier de coordination. Favoriser la complémentarité de ces diverses stratégies permettrait non seulement d'éviter d'éventuels chevauchements et doublons, mais aussi de donner aux citoyens les moyens de mieux comprendre « ce que fait l'UE » et de renforcer leur confiance envers l'UE. En outre, l'amélioration de la compétitivité des économies européennes ne doit occulter le besoin d'encourager la cohésion entre États membres et au sein de chaque État membre – le risque de voir une Europe à deux vitesses se développer, avec des écarts croissants de performance économique entre les 27, est un leitmotiv des auteurs de cette édition 2011 de *Think Global – Act European*.

Le marché unique qui relève d'une compétence communautaire est certainement l'un des domaines dans lequel le Trio des présidences est le plus à même de démontrer sa capacité. Le Trio est un acteur essentiel des négociations législatives entre les États membres réunis au sein du Conseil, mais aussi de plus en plus entre le Conseil et le Parlement européen. Pour améliorer la mise en œuvre de la législation relative au marché unique, il sera essentiel de consolider le consensus politique concernant l'adoption de l'Acte pour le marché unique et de renforcer l'implication des acteurs régionaux et locaux. En ce qui concerne les négociations législatives, au lieu d'adopter une méthode de choix sélectifs – méthode qui a tendance à paralyser les projets ambitieux – le Trio des présidences devrait privilégier l'approche de la solution globale préconisée par l'ancien commissaire Mario Monti. Cette technique consiste à regrouper des mesures législatives dans des paquets – dont il faut ensuite respecter la totalité – de manière à faciliter les compromis d'ensemble.

### Cadre financier pluriannuel 2014-2020

À ce tableau s'ajoute un autre élément essentiel: les négociations relatives aux futures perspectives financières pour 2014-2020, qui doivent débiter sous la présidence polonaise. Compte tenu des coupes imposées dans les finances publiques nationales, ces négociations s'annoncent particulièrement complexes. Les autorités politiques chargées de mener les négociations dans le cadre du Conseil Affaires générales devront faire preuve d'honnêteté et expliquer à leurs concitoyens que si 1 % du budget du PIB de l'UE ne peut constituer une solution miracle pour relancer la croissance économique, ce budget peut néanmoins avoir un impact décisif dans certains secteurs et sur certains territoires.

Une responsabilité clé de la présidence polonaise sera d'entamer les négociations par un débat sur les priorités du cadre financier pluriannuel (CFP) – comme l'amélioration du ciblage des politiques et de la programmation des

deux principaux postes de dépense que sont la politique agricole commune et la politique de cohésion. Ensuite, les négociations devraient se focaliser sur la manière dont le budget sera réparti. La provenance des fonds devra être abordée uniquement en fin de négociation. En choisissant de débattre de chiffres concrets en dernier lieu, l'on favorise la transition entre une approche basée sur les « positions nettes » des États membres vers une approche basée sur la valeur ajoutée européenne et les biens publics européens. Afin de transformer le prochain cadre financier pluriannuel en instrument concret de relance de la croissance économique, le Trio des présidences devrait rechercher des moyens d'améliorer l'efficacité des dépenses communautaires, notamment en renforçant la coordination entre les dépenses communautaires et les dépenses nationales (dans les domaines des services diplomatiques, de la défense ou de la recherche, par exemple) et en veillant à améliorer la réactivité des dépenses communautaires aux fluctuations économiques. La fonction de coordination globale du Trio devrait en outre viser à favoriser la cohérence entre le prochain cadre financier pluriannuel et l'objectif de réduction des émissions de carbone.

### Espace de liberté, de sécurité et de justice

En ce qui concerne l'Espace de liberté, de sécurité et de justice, géré par la seule présidence tournante, la mise en œuvre du Programme de Stockholm et de son plan d'action, de la Stratégie de sécurité intérieure (SSI) et de la communication de la Commission européenne intitulée « La stratégie de sécurité intérieure de l'UE en action » devrait faire l'objet d'une attention croissante de la part du public. En outre, le débat consacré à l'espace Schengen – lié à la future adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie et, plus récemment, à la couverture médiatique de l'arrivée de migrants nord-africains sur les côtes italiennes – appelle une nouvelle consolidation des politiques communautaires en matière d'asile, d'immigration et de contrôle aux frontières. Les règles liées à l'asile doivent tenir compte du manque de ressources de certains États membres. Par ailleurs, en ce qui concerne l'immigration économique, cette question ne devrait pas être considérée comme une menace potentielle, mais bien sous l'angle d'une contribution potentielle à une croissance durable.

### Politique étrangère

L'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne a transféré la responsabilité de la politique étrangère et de sécurité au Haut représentant pour la politique étrangère et la politique de sécurité (HR). Le HR, ainsi que le tout nouveau Service européen d'action extérieure (SEAE), prive dès lors la présidence tournante d'une grande partie de ses prérogatives. Cependant, le HR et le SEAE ne

peuvent pas jouer cavalier seul. Dans le domaine des affaires étrangères et de la sécurité, les États membres continuent de jouer les premiers rôles. Afin de faciliter le travail du HR, la présidence tournante devait rester pleinement engagée dans le processus et aider le HR et le SEAE à instaurer des mécanismes de coordination efficaces avec le Conseil européen, la Commission et le Parlement européen de manière à ce que le HR et son équipe puissent agir en qualité d'interlocuteurs des différentes instances.

Dans une optique d'interchangeabilité entre les administrations nationales et européenne, le Trio pourrait également servir de modèle. Il devrait faciliter l'échange de diplomates et d'experts nationaux avec le SEAE. Dans les pays tiers et les enceintes internationales, le Trio devrait encourager la coopération entre les ambassades nationales et les délégations de l'UE, renforçant par là même le rôle de coordination de ces dernières – la coopération sur le terrain constituera assurément un test décisif pour le SEAE. Sur le plan national, le gouvernement en charge de la présidence devrait lancer un vrai débat sur d'éventuelles réductions des services diplomatiques nationaux qui, à plus long terme, pourraient être assurés par le SEAE (notamment la mise à disposition d'informations sur l'évolution politique et économique des pays tiers).

Par ailleurs, il faut se concentrer sur la dimension extérieure du marché intérieur et des bénéfices de l'intégration du marché. La dimension externe des politiques internes de l'UE – qu'il s'agisse du commerce, de l'énergie, du climat ou du marché unique – gagne actuellement en importance et en visibilité. Le Trio des présidences devrait par conséquent se servir de son rôle de président du Comité des représentants permanents (COREPER), du CAG et d'autres groupes du Conseil et de leurs groupes de travail préparatoire pour contribuer à mettre en exergue les incohérences entre les nombreuses politiques extérieures de l'UE, et notamment les dimensions externes de politiques internes comme le terrorisme, les migrations, l'asile, le changement climatique et l'énergie. Le Trio des présidences devrait également encourager une politique commerciale qui contribue à défendre les intérêts du marché unique et à œuvrer en faveur de la conclusion du cycle de Doha.

Jusqu'à présent, le nouveau HR et les deux présidents – de la Commission et du Conseil européen – ne sont pas parvenus dans ce domaine à guider l'UE dans la bonne direction. Il appartiendra aux citoyens européens de juger si dans les années qui viennent le nouveau processus stratégique de l'UE permet de surmonter les tendances bilatérales – le mode de négociation privilégié par la Chine, qui est basé sur le principe du « diviser pour mieux régner » – et l'inertie de la bureaucratie européenne au sens large. En travaillant dans la salle des machines de l'UE et en contribuant à établir les priorités concernant les

intérêts de l'Union pour chaque partenariat, la Pologne, le Danemark et Chypre peuvent contribuer à donner plus de poids à l'UE sur la scène internationale.

## Élargissement et politique de voisinage

Le printemps arabe rend plus que souhaitable la révision de la politique européenne de voisinage (PEV). Dans le cadre d'une refonte de la PEV, l'UE devrait chercher à compenser la lenteur de ses réactions aux demandes pro démocratiques en s'impliquant en faveur des transitions démocratique en Afrique du Nord et au Moyen-Orient. L'UE ne doit pas négliger pour autant sa politique de voisinage à l'Est. L'intérêt commun que partagent les présidences hongroise et polonaise dans la politique régionale de voisinage devrait en tous les cas favoriser une transition fluide entre les deux tris des présidences sur cette question. Par ailleurs, le prochain Trio devrait également veiller à ce que la PEV bénéficie d'un financement accru dans le cadre du prochain CFP afin de pouvoir soutenir des projets spécifiques de développement économique et social.

Plus proche de chez elle, dans les pays candidats à l'adhésion, l'UE voit décroître son influence. Depuis 2007, la fatigue de l'élargissement se manifeste dans divers États membres et freine les perspectives d'adhésion à l'UE. Pourtant, le désengagement n'est pas une option envisageable. L'UE doit agir de manière proactive comme elle l'a fait par le passé car le sort des pays candidats affecte l'ensemble de l'UE. Les pays candidats doivent pouvoir s'appuyer sur une feuille de route claire, détaillant des exigences spécifiques pour chaque domaine politique et garantissant de la sorte le maintien de la dynamique des réformes. Mais l'UE ne doit pas transiger sur les critères d'adhésion.

Le Trio des présidences devrait également contribuer à clarifier la séparation des responsabilités entre le Service européen d'action extérieure (SEAE) et la Direction générale en charge de l'élargissement – en particulier pour les États qui ne sont que de potentiels candidats à l'adhésion. Dans le vocabulaire de l'UE, il existe une distinction claire entre les pays qui sont entrés en négociation et ceux qui ne bénéficient que d'une perspective d'adhésion. À l'heure actuelle, l'élargissement demeure la chasse gardée de la Commission, tandis que toutes les questions relatives à l'élargissement sont abordées dans le cadre du Conseil Affaires générales, qui reste présidé par la présidence tournante et dont les décisions sont soumises à l'unanimité pour toutes les questions relatives à l'élargissement.

Le groupe de travail sur l'élargissement (COELA) du Conseil traite actuellement les dossiers de la Turquie, de l'Islande et de la Croatie. En d'autres termes, le rôle de la présidence tournante se limite aux négociations au sein du COELA,



qui décide pour l'essentiel de l'ouverture et de la fermeture des chapitres. Par conséquent, les deux principaux sujets de préoccupation immédiate du Trio des présidences portent sur les partenariats de mobilité et la libéralisation des visas. La place qu'occupe la Turquie dans les politiques communautaires devrait par ailleurs être mieux définie – en particulier en ce qui concerne la PEV et la politique de sécurité et de défense commune.

### Politique de sécurité et de défense commune

Dans le domaine de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC), la consolidation (ou, à tout le moins, la stabilisation) des capacités de défense des États membres et le renforcement des capacités collectives européennes constituent des enjeux majeurs. La fragmentation, la duplication et le faible ratio coûts/efficacité des forces armées nationales se traduisent par une situation où la capacité collective des forces armées européennes est largement inférieure à la somme de ses composantes nationales. Les Européens ont différents défis à relever, tels que le niveau des dépenses de défense et leur répartition, les relations avec l'Organisation du Traité de l'Atlantique-Nord (OTAN) et l'instauration d'une approche globale de gestion de crise.

La pression croissante qui s'exerce sur des budgets de défense déjà étiés et la création du SEAE pourraient stimuler la coopération et l'intégration dans les domaines de la sécurité et de la défense. Par le biais de sa présidence du COREPER, le Trio des présidences pourrait jouer un rôle de catalyseur en attirant l'attention sur des initiatives modestes et clairement définies menées par quelques États membres – ce qui aiderait l'UE à enregistrer des succès exemplaires et par conséquent à renforcer la volonté des États membres d'aller de l'avant. En mettant en place une coopération structurée permanente, le Trio jouerait un rôle limité mais important en tant que médiateur pour les États membres de petite et moyenne dimensions. Le Trio peut également favoriser l'intégration des capacités de sécurité et de défense en encourageant la libéralisation du marché européen de la défense, et notamment en adoptant les nouvelles règles d'ouverture des marchés publics de la défense et en aidant la Commission européenne à oser critiquer les États membres qui enfreignent les règles.

Enfin, pour éviter que l'UE n'agisse comme une coalition de bonnes volontés, au sein de laquelle les moyens disponibles et les États participants déterminent la mission de la PSDC, le futur Trio des présidences devrait – en concertation avec le HR – s'efforcer de rechercher la crédibilité et l'efficacité en instaurant des critères d'intervention (faisabilité) et des mécanismes d'évaluation (responsabilité), tous ouverts au contrôle parlementaire à l'échelon tant national qu'europpéen.



Comme les deux précédentes éditions de *Think Global – Act European (TGAE)*, ce rapport se consacre à un scénario à moyen terme, couvrant le Trio des présidences polonaise, danoise et chypriote, de juillet 2011 à décembre 2012.<sup>1</sup>

En concentrant leur attention sur le Trio des présidences, les experts ont pu analyser l'évolution du rôle (direct et indirect) des présidences tournantes dans le cadre du Traité de Lisbonne, tout en mettant en exergue, secteur par secteur, l'interaction entre ce rôle et celui qu'endossent les autres institutions de l'UE. Cela explique l'attention portée à la politique extérieure, sur laquelle les présidences tournantes n'exercent plus aujourd'hui qu'une influence indirecte mais qui, selon les auteurs, peut être vitale pour permettre à l'UE de devenir un acteur global.

Chaque volet de ce rapport est introduit par une synthèse soulignant les éventuels consensus ou divergences d'opinion entre les auteurs. Les recommandations adressées par les experts pour chaque domaine politique visent ainsi à dresser un bilan des initiatives prises depuis 18 mois, décrypter les nouveaux défis qui sont apparus pendant cette période et formuler des propositions concrètes de court-moyen terme qui visent des avancées rapides des politiques communautaires et mettent en lumière le rôle de diverses institutions. La période de dix-huit mois couverte par chaque nouvelle édition du TGAE permet ainsi, d'un rapport à l'autre, d'établir une chronologie précise de l'évolution de l'UE.

*Cette introduction reflète les analyses des experts des 16 think tanks mais demeure sous la seule responsabilité de ses auteurs.*

1. *Think Global – Act European. La contribution de 13 think-tanks européens au Trio des présidences française, tchèque et suédoise de l'Union européenne*, sous la direction d'Elvire Fabry et de Gaëtane Ricard-Nihoul, Fondation pour l'innovation politique/Notre Europe, mai 2008; *Think Global – Act European. La contribution de 14 think-tanks européens au Trio des présidences espagnole, belge et hongroise de l'Union européenne*, sous la direction d'Elvire Fabry et de Gaëtane Ricard-Nihoul, Notre Europe, mars 2010.

La contribution  
de 16 think tanks  
européens au  
Trio des présidences  
polonaise, danoise  
et chypriote de  
l'Union européenne

## 12 RECOMMANDATIONS CLÉS ADRESSÉES AU TRIO DES PRÉSIDENCES PDC

*Certaines recommandations  
présentées ci-dessous dépassent  
les compétences des présidences  
tournantes telles que définies  
par le Traité de Lisbonne.*

*À travers leur rôle de coordinateur,  
les gouvernements polonais, danois et  
chypriote peuvent néanmoins jouer un  
rôle clé en soutenant ces propositions.*

## L'ACHÈVEMENT DU MARCHÉ UNIQUE

**1** L'adoption de la nouvelle législation relative au marché unique doit rester une des priorités des 27, qui devraient revenir à la méthode des paquets législatifs préconisée par Mario Monti, qui ne figure pas dans l'Acte pour le marché unique, afin de faciliter les compromis et d'éviter de nouveaux arbitrages « à la carte », susceptibles de paralyser tout projet ambitieux.

**2** Une attention spécifique doit être accordée à la fiabilité du nouveau système européen de surveillance financière, en particulier dans le domaine de la régulation bancaire. Les futurs tests de résistance doivent être plus rigoureux et plus transparents, pour donner une base solide à la nécessaire recapitalisation et restructuration des établissements bancaires de certains États membres.

## AU-DELÀ DES RÉFORMES ACTUELLES DE LA GOUVERNANCE ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE

**3** À court terme, la croissance économique devrait être faible dans certains États membres, en particulier ceux de la périphérie de la zone euro. Compte tenu des contraintes actuelles des politiques budgétaires nationales, l'UE doit veiller à stimuler la croissance, en investissant dans les secteurs clés tels que la R&D, les infrastructures ou encore l'énergie. Les instruments financiers innovants tels que les emprunts obligataires européens – évoqués dans la révision budgétaire – doivent bénéficier d'un large soutien politique.

**4** Le mécanisme européen de stabilité (MES) ne sera vraisemblablement pas en mesure de permettre une « mise en faillite ordonnée » des États membres qui se montreraient insolvable et auraient besoin de procéder à une restructuration de leur dette. Pour faciliter cette dernière et la rendre plus prévisible à l'avenir, les États membres doivent aller au-delà du cadre actuel et créer la base juridique d'un mécanisme formel permettant à la majorité des créateurs (privés et publics) et au débiteur de trouver un accord de manière ordonnée et souple.

**5** Les réformes actuelles et futures de la gouvernance économique européenne nécessitent d'obtenir un large soutien du grand public. Par conséquent, les acteurs nationaux doivent anticiper le ressentiment de la population et expliquer clairement à leurs électeurs que la solidarité budgétaire sert leurs intérêts économiques et politiques à long terme.

## LA RÉFORME BUDGÉTAIRE

**6** Si l'UE entend relever des défis tels que la relance/croissance économique, la transition vers une économie à faible émission de carbone et le renforcement de la cohésion au sein de l'UE – autant d'objectifs qui nécessitent d'importants investissements – elle doit se donner les moyens de ses ambitions. À cet égard, le cadre financier pluriannuel (CFP) 2014-2020 doit jouer un rôle prépondérant:

– D'une part, les négociations relatives au CFP doivent être axées sur les gains d'efficacité, qui pourraient être réalisés en favorisant une meilleure coordination des dépenses nationales et communautaires (notamment dans les services diplomatiques, la défense ou la recherche) et en améliorant la réactivité des dépenses communautaires aux fluctuations économiques.

– D'autre part, de nouvelles ressources propres de l'UE, alimentées par le biais d'une TVA européenne ou d'une taxe européenne sur l'énergie ou les émissions de carbone, contribueraient à augmenter le volume global du budget avec des sources de revenu indépendantes. Une telle initiative marquerait un premier pas vers une diversification du financement communautaire et doit donc être envisagée sérieusement.

**7** Pour éviter l'impasse des négociations relatives au financement de la politique Agricole commune (PAC), une option pourrait consister à cofinancer le premier pilier de la PAC tout en assurant simultanément une réforme approfondie de la politique, fondée notamment sur une évaluation du niveau approprié de dépenses qui serait menée en concertation avec les États et les régions.

**8** L'intégration économique de l'Union européenne (UE) risque de se faire à deux vitesses. Pour stimuler la compétitivité des États membres les moins avancés, la politique européenne de cohésion doit évoluer et devenir la principale politique de développement et d'investissement de l'Union, dotée des financements nécessaires dans le prochain CFP.

---

#### L'UE, UN ACTEUR MONDIAL

**9** L'Union européenne a un rôle spécifique à jouer dans les processus de transition de ses voisins. L'UE doit compenser la lenteur de sa réaction aux demandes pro démocratiques des pays du Sud de la Méditerranée en s'engageant désormais plus fermement en faveur des transitions démocratiques. Parallèlement, l'UE ne doit pas négliger sa politique à l'égard de ses voisins de l'Est et doit par conséquent montrer sa volonté de conclure des accords d'association ambitieux avec ces pays, en prenant des engagements forts en faveur de l'ouverture des marchés et de l'alignement des réglementations.

**10** L'UE doit consolider sa politique en matière d'asile, de migration et de contrôle aux frontières. Schengen, qui reste l'une des principales réalisations de l'UE, ne doit pas être démantelé. Cependant il faut se pencher sur les règles en vigueur en matière d'asile. Le principe actuel du « premier pays sûr » pourrait être remplacé par un système de quotas par lequel les pays accepteraient un certain nombre de demandeurs d'asile, proportionnellement à la taille de leur population, aux infrastructures disponibles et aux contraintes budgétaires. Les pays qui n'atteignent pas leurs quotas d'asile devraient accepter d'accueillir certains réfugiés de bonne foi en provenance des États membres qui ne sont pas en mesure de faire face à la demande d'asile. Concernant la migration économique, la question ne doit pas être envisagée sous l'angle de la sécurité, mais bien comme une contribution aux objectifs de croissance durable.

**11** La coordination des politiques internes et externes de l'UE contribuerait à éviter les conflits entre les diverses stratégies mises en place. L'UE doit avancer des propositions de politiques intégrées en établissant des ponts entre la politique étrangère et d'autres domaines, tels que l'immigration, l'énergie, le changement climatique, la sécurité, le développement ou encore le commerce. Notamment, pour développer et consolider les relations extérieures de l'Union dans le domaine énergétique, de nombreux instruments de politique étrangère peuvent être utilisés de manière plus cohérente.

**12** Pour développer des partenariats stratégiques avec les principales puissances émergentes et donner plus de poids à l'UE dans les négociations internationales, les dirigeants européens doivent, pour chaque partenariat, dresser une hiérarchie claire des intérêts de l'Union et dépasser les réflexes bilatéraux des États membres qui privilégient les bénéfices nationaux de court terme au détriment des bénéfices européens de plus long terme.

**Filippa Chatzistavrou** ELIAMEP, **Janis A. Emmanouilidis** EPC, **Elvire Fabry** Notre Europe, **Piotr Maciej Kaczyński** CEPS, **Jacques Keller-Noëllet** Egmont, **Thomas Klau** ECFR, **David Král** Europeum, **Ignacio Molina** Real Instituto Elcano, **Clara Marina O'Donnell** CER, **Daniela Schwarzer** SWP, **Paweł Świeboda** demosEUROPA, **Fabrizio Tassinari** DIIS, **Andreas Theophanous** CCEIA, **András Vértés** GKI

Bruegel a pour principe de ne pas soutenir des recommandations collectives.

La contribution  
de 16 think tanks  
européens au  
Trio des présidences  
polonaise, danoise  
et chypriote de  
l'Union européenne

## PERSPECTIVES DE CROISSANCE ÉCONOMIQUE

## MARCHÉ INTÉRIEUR

En octobre 2010, la Commission a présenté son projet de loi (incluant 50 propositions) intitulé « Vers un acte pour le marché unique » (AMU). Ce projet a été élaboré sur la base des rapports de l'ancien commissaire Mario Monti et du Parlement européen. Les 50 propositions ont ensuite été soumises à une consultation publique pendant quatre mois. En avril 2011, des résolutions portant sur ce projet ont été adoptées par le Parlement européen et la Commission a présenté le même mois son projet final d'Acte pour le marché unique (AMU) comportant la liste des chantiers qui permettront de le mettre en œuvre. Fin 2012, la Commission fera le point sur l'état d'avancement de ce plan.

## PARTIE I RÉSUMÉ

Le caractère stratégique de l'AMU est le premier enjeu discuté ci-dessous. Un premier auteur estime que le projet de la Commission évite le syndrome de la liste de propositions, mais que le prochain Trio des présidences doit veiller à ce que la relance du Marché unique ne soit pas à nouveau diluée sous forme d'une succession de propositions indépendantes. De même, l'idée de Monti d'un grand consensus politique – devrait être maintenue en rassemblant des mesures légis-

latives dans des « blocs communs », servant ensuite à des négociations plus amples au sein de ces blocs (Egmont). Cependant pour un deuxième auteur l'AMU, n'est pas suffisamment stratégique et reste une simple liste (SIEPS).

Les deux auteurs s'accordent en revanche à penser que la législation actuelle du marché unique, qui est très étendue, est insuffisamment appliquée – notamment en raison des réactions protectionnistes des États membres qui sont apparues avec la crise économique et financière. Une plus grande attention devrait être accordée à la réglementation actuelle qui devrait être mieux appliquée. Les deux auteurs mettent ainsi l'accent sur l'importance de la communication qui est nécessaire pour faire appliquer correctement la législation du marché unique.

Le premier auteur reprend l'argument de la Commission : pour que l'AMU réussisse, les acteurs politiques (à tous les niveaux) doivent être impliqués à tous les stades du projet. La gestion du marché unique pourrait donc se faire par le biais d'une utilisation accrue des processus d'évaluation mutuelle et à travers l'extension du système d'information sur le marché intérieur (Egmont). Afin de

lier le marché intérieur à d'autres projets politiques et économiques, tels que le développement durable, la protection sociale, l'innovation et la cohésion, il est également suggéré de créer un nouveau groupe pour les commissaires responsables des affaires du marché unique, et de confier au Conseil « Compétitivité » un rôle de coordination pour traiter les priorités du marché unique au sein de différentes formations du Conseil.

En ce qui concerne la communication, le deuxième auteur, développe l'argument de Monti selon lequel la législation du marché unique doit être mieux appliquée. Cela implique un meilleur partenariat entre la Commission européenne et les États membres, une coopération administrative entre les autorités nationales, l'évaluation mutuelle des législations nationales, et de meilleurs mécanismes de résolution des conflits (SIEPS). La mise en place dans les États membres d'autorités du marché unique pourrait également aider à garantir que les règles du marché unique sont correctement mises en œuvre. Mais l'auteur met en garde contre un usage excessif de la réglementation – par opposition aux directives : les gains d'efficacité que la Commission espère tirer de l'utilisation de la réglementation (qui nécessite une transposition dans la législation nationale) doivent être bien réévalués compte tenu de la perte d'efficacité à long terme que cela impose (en raison d'une application incorrecte des dispositions et de la diversité des conditions nationales).

## CROISSANCE DURABLE

L'Union européenne (UE) a, en principe, une stratégie claire de croissance économique : la stratégie Europe 2020. La Commission a présenté une nouvelle version de cette stratégie en mars 2010. Le même mois, le Parlement européen a discuté la stratégie Europe 2020 et rendu un avis. Le Conseil européen a accepté la stratégie Europe 2020 le 17 juin 2010. Plus récemment, en janvier 2011, la Commission a publié son « Analyse annuelle de la croissance ». Et en avril, les États membres ont présenté leurs programmes nationaux de réforme. Enfin, un certain nombre d'avis et de recommandations que la Commission européenne adresse à chaque État membre sont attendus pour juin 2011.

L'objectif de la stratégie Europe 2020 est de faire de l'UE une économie intelligente, durable et inclusive – notamment grâce à cinq « grands objectifs » : l'emploi, l'innovation, l'éducation, l'inclusion sociale, et le climat/énergie. La Commission a également présenté sept « initiatives phares » : une stratégie numérique, l'union pour l'innovation, la jeunesse en mouvement, l'efficacité des ressources, la modernisation de la politique industrielle, une stratégie pour les

nouvelles compétences et les nouveaux emplois, et une plate-forme européenne contre la pauvreté. Cependant, dans cette période de turbulences économiques et d'instabilité monétaire, comment les États membres et les institutions de l'UE vont-ils financer ces initiatives ? Les récentes mesures d'austérité et le potentiel économique de l'UE (et de ses États membres) qui a été fortement réduit font que la capacité de l'UE à financer la croissance est à son plus bas niveau. Par conséquent, trois mesures sont proposées ci-dessous pour atteindre objectifs de l'Europe 2020 : la réforme du secteur public (non mentionnée dans la stratégie Europe 2020), les investissements au niveau européen (qui réduiront aussi les divergences au sein de l'UE), et l'achèvement du marché unique (mentionné précédemment), notamment concernant le marché numérique (EPC) et le marché de l'énergie (CEPS, Bruegel).

Plusieurs contributions se penchent par ailleurs sur des enjeux spécifiques du marché intérieur — dans les domaines de l'énergie, de l'innovation et la démographie. Deux contributions font ainsi valoir que si l'UE veut achever le marché intérieur, elle a besoin de créer des nouvelles réglementations pour améliorer les interconnexions de gaz et d'électricité (CEPS, Bruegel). L'UE devrait également encourager le développement de réseaux paneuropéens et de « réseaux intelligents », qui permettront aux énergies renouvelables et à l'efficacité énergétique de réaliser leur potentiel (CEPS).

Cependant combiner l'achèvement du marché unique et une politique de soutien aux énergies renouvelables s'avère être un objectif difficile (Bruegel). Au cours des deux dernières décennies, une forte impulsion politique a été consacrée à la libéralisation du marché de l'électricité en Europe. Récemment, lors du Sommet de l'énergie du 4 février 2011, le Conseil européen a décidé de créer un marché intérieur de l'énergie d'ici 2014. Mais simultanément, les mesures nationales qui ont été prises pour soutenir la production d'électricité renouvelable, contribuent à recréer 27 marchés d'électricité indépendants et remettent en question le développement d'un marché unique. Si l'on veut atteindre l'objectif à long terme de la « dé-carbonisation » du secteur électrique sans mettre en péril les objectifs économiques du marché intérieur, il est donc essentiel de parvenir à développer des modes de libéralisation qui soient compatibles à travers toute l'Union (Bruegel).

En ce qui concerne la croissance économique et les investissements communautaires, l'innovation technologique, en particulier dans le secteur de l'énergie, est un autre sujet de débat. Deux contributions ci-dessous estiment que la mise en œuvre des technologies de captage et de stockage du carbone (CSC) doit être accélérée dès que possible — sans quoi les concurrents américains et chinois gagneront un avantage compétitif (CER). Pour développer l'usage

de ces technologies, l'UE doit créer des incitations appropriées — notamment en avançant le calendrier des subventions attribuées par la réserve de fonds pour les « nouveaux entrants » (New Entrants' Reserve 300, NER 300), approuvée par les chefs d'État et de gouvernement de l'UE en 2008 (CEPS, CER). Actuellement, nombreux sont les citoyens européens qui ne veulent pas que le carbone capturé soit stocké dans « leur arrière-cour » — principalement pour des raisons environnementales. Donc, pour que la technologie du CSC réussisse, l'UE doit convaincre l'opinion publique que cette technologie ne présente pas de menace.

Les risques environnementaux et la mobilisation des citoyens qui protègent leurs régions sont deux enjeux qui concernent également le gaz de schiste. Les nouvelles technologies et les ressources énergétiques exigent un principe de précaution environnemental, de nouvelles législations/réglementations, et une plus grande attention prêtée à la politique économique mondiale — or ces trois tâches peuvent être accomplies de manière efficace au niveau communautaire (CEPS). En ce qui concerne la politique énergétique extérieure, les présidences tournantes devraient continuer de renforcer la coopération avec les pays exportateurs de ressources, contrebalançant la sécurité d'approvisionnement avec la sécurité de la demande, afin, notamment, d'assurer un niveau approprié d'investissement dans les infrastructures de production et de transport. Il faut également que les présidences tournantes utilisent leur influence internationale pour préconiser des mesures qui visent à réduire la volatilité des marchés mondiaux du pétrole (CEPS).

Les politiques d'innovation européennes ont également une influence sur l'avenir du marché intérieur, notamment en ce qui concerne la notion de spécialisation. Au sein de la nouvelle « union pour l'innovation », une démarche « entrepreneuriale d'apprentissage » doit prendre la priorité sur une approche « top-down » (autrement dit une approche de haut en bas qui consiste à choisir à l'avance les secteurs qui vont être les plus prometteurs). La nouvelle démarche pourra se faire à travers les nouveaux partenariats européens pour l'innovation. Un partenariat pilote a ainsi été lancé sur le « vieillissement actif » en février 2011.

Jusqu'à maintenant, les initiatives pour les marchés porteurs — qui ont été lancées en décembre 2007 — ont joué un rôle crucial dans la promotion de l'innovation au sein de l'UE, mais ces initiatives se concentrent sur les secteurs prometteurs, tandis que la nouvelle philosophie de l'UE se concentre plutôt sur les changements sociétaux. L'évaluation finale des initiatives — qui devrait avoir lieu pendant la présidence polonaise — pourrait conduire à les remplacer par les partenariats européens pour l'innovation, dont l'ambition est de mettre en valeur la compétitivité tout en relevant les défis sociaux (demosEUROPA).



*Cependant, si ces « spécialisations intelligentes » – niches d'innovation – servent de critères clés dans la distribution des fonds structurels du prochain cadre financier pluriannuel, cela pourrait accroître les écarts de développement entre États membres, et donc les nouveaux partenariats pourraient également favoriser cette divergence (demosEUROPA). C'est pourquoi l'avenir de des nouveaux partenariats européens pour l'innovation est tout aussi incertain que celui des initiatives pour les marchés porteurs – tout dépendra des résultats du projet pilote qui seront rendus public au cours de l'automne 2011.*

## ENJEUX DÉMOGRAPHIQUES

*L'achèvement du marché unique, les questions énergétiques et l'innovation au sens large du terme, ne sont pas les seules variables qui influencent la croissance européenne: le vieillissement et la diminution de la population de l'UE sont également un facteur important – c'est d'ailleurs une des raisons pour lesquelles 2012 a été appelée « l'année du vieillissement actif dans l'UE ». L'espérance de vie des Européens et les faibles taux de natalité de l'UE font évoluer les structures démographiques, et ce faisant réduisent les budgets et la croissance économique. Une population décroissante et vieillissante signifie une diminution des effectifs de population active, et donc moins de cotisations aux systèmes de sécurité sociale. Avec le maintien des politiques actuelles, une dette croissante de la Sécurité sociale rendra le système financier de presque tous les États membres insolvable.*

*Généralement les gouvernements tentent de rembourser leur dette publique soit en étendant leurs revenus ou réduisant leurs dépenses pour ensuite couvrir leurs dettes. Un calcul provisoire montre à l'évidence que les excédents requis du budget primaire devraient être à deux chiffres et sont donc impossibles à atteindre pour la plupart des États membres. En outre, l'augmentation du coefficient d'impôt ne peut être une solution pour les États où le ratio est déjà élevé. D'autres solutions à ces problèmes d'endettement actuels et futurs se trouvent dans trois domaines où les États membres doivent agir ensemble de façon plus concertée (grâce aux structures mises en place lors de la crise de la zone euro, par exemple): l'augmentation de l'immigration (hautement qualifiée), l'augmentation de l'âge de la retraite, et l'augmentation des taux d'emploi (SWP, CCEIA).*

*Le premier objectif est de réduire le taux de chômage dans les pays de l'UE: plus les gens travaillent, plus ils contribuent aux régimes de pension nationaux. Une réduction de deux points de pourcentage du taux de chômage actuel*

*en 2030 permettrait de réduire le manque à gagner (i.e. l'écart de financement) d'environ 11 % (SWP). Mais c'est l'objectif le plus difficile à réaliser. Le deuxième objectif concerne l'immigration (CCEIA, SWP). Selon la Commission européenne, le taux d'immigration net est susceptible de diminuer dans la plupart des États membres. De plus, les citoyens de l'UE montrent une réticence forte à accepter (et à intégrer) un plus grand nombre d'étrangers (CCEIA). Cependant, maintenir le taux d'immigration net au niveau de 2008 (environ 0,34 % de la population totale) diminuerait l'écart de viabilité (i.e. l'écart de financement) de près de 8,7 %, et serait, de plus, particulièrement utile pour les nouveaux États membres (SWP). L'objectif visant à attirer les immigrés hautement qualifiés devrait également être développé au niveau de l'UE (CCEIA). Enfin, une troisième option pour réduire la dette publique est l'extension de l'âge de la retraite. Un relèvement de l'âge de la retraite à 66,4 ans en 2035 permettrait de réduire l'écart de viabilité (i.e. l'écart de financement) de 27 % au niveau de l'UE (SWP). Si ces trois politiques se sont suivies de façon simultanée, le résultat intégral pourrait être encore meilleur.*

*Quelle que soit la méthode choisie, le meilleur moyen de réduire l'écart entre les revenus et les dépenses – l'écart de financement – est encore d'agir rapidement (SWP). Plus le remboursement de la dette est reporté, plus son coût macro-économique sera important: la valeur actuelle de l'amortissement prévu diminuera, ce qui signifie qu'une plus grande quantité d'argent (en valeur actuelle) sera nécessaire. Parallèlement à la sortie de crise, le financement budgétaire à long terme doit devenir l'enjeu primordial de la prochaine présidence du Conseil. Le nouveau Semestre européen, une période de six mois centrée sur la coordination des politiques macroéconomiques des États membres, peut être utile. Mais il faudrait également élargir la portée du Pacte de stabilité et de croissance et les grandes orientations économiques pour s'assurer que l'écart de viabilité des États membres est comblé. Les finances, probablement saines à long terme, de la Pologne et du Danemark devraient encourager ces deux pays à initier un suivi et une évaluation statistique des dettes budgétaires implicites de chaque pays, sur un pied d'égalité avec les dettes dites « explicites » (i.e. actuelles) (SWP).*





La contribution  
de 16 think tanks  
européens au  
Trio des présidences  
polonaise, danoise  
et chypriote de  
l'Union européenne

## GOUVERNANCE ÉCONOMIQUE ET RÉGULATION FINANCIÈRE

## GOVERNANCE ÉCONOMIQUE

*Les premières années d'existence de l'euro, de sa création à l'émergence de la crise économique mondiale en 2008, ont été marquées par la croissance et la convergence, mais aussi par un accroissement des déséquilibres et une hausse de l'endettement. L'adoption de l'euro a donné naissance à une période d'expansion sans précédent du crédit, qui a favorisé la création de bulles. Face à la baisse des taux d'intérêt et à des spreads proches de zéro, les pays du Sud de l'Europe se sont lancés dans une expansion du crédit sans précédent. La croissance financée par l'endettement s'est accompagnée de déséquilibres croissants tant budgétaires que de la balance des paiements – qui ont provoqué la crise de la dette publique qui a touché l'Europe (CCEIA).*

*La gestion de cette crise de la dette publique s'articule autour de différentes mesures et réformes visant à renforcer la zone euro : la création d'un fonds de stabilisation permanent (le mécanisme européen de stabilité), le renforcement de la gouvernance économique et l'intégration du secteur privé dans le financement des sauvetages.*

### PARTIE II RÉSUMÉ

*Le Mécanisme européen de stabilité (MES), qui remplacera le Fonds européen de stabilité financière (FESF) en 2013 a été établi sur une base supranationale. L'accès au MES sera soumis à des conditions strictes, alors que l'idée selon laquelle il faut tenir un débat sérieux sur la restructuration de la dette souveraine semble gagner du terrain. Si l'UE se dotait d'un mécanisme formel de mise en faillite, les écarts des taux*

*d'intérêt dans la zone euro ne feraient que croître encore davantage. Dès lors, le nouveau mécanisme serait confronté à un problème intrinsèque puisqu'il n'inciterait guère le secteur privé à détenir de la dette souveraine (CCEIA).*

*Le Conseil européen est également parvenu à un accord sur le Pacte pour l'euro-plus, qui engage les États membres de la zone euro, ainsi que les pays de l'UE non-membres de la zone euro qui ont choisi d'y adhérer, à mettre en œuvre des réformes dans une optique à long terme d'assainissement budgétaire et de compétitivité.*

*Lors de la période couverte par le prochain Trio des présidences, les questions de gouvernance économique sont donc appelées à rester sur le devant de la*

*scène : non seulement les réformes actuelles sont encore incomplètes, mais de nouvelles crises financières et économiques semblent inévitables.*

*Les perspectives économiques de l'UE pour 2011 et 2012 demeurent mitigées. Pour la relance économique de l'UE, la principale menace émane du secteur financier. Toutefois, une rigueur budgétaire accrue pourrait également se traduire par une détérioration de la demande. La demande extérieure et l'évolution extérieure liée à l'appréciation de l'euro auront également une influence sur la performance économique de l'UE. Dans l'ensemble, la croissance du produit intérieur brut (PIB) devrait être modeste, et les pays endettés devraient suivre une croissance très faible et enregistrer de piètres résultats en termes de compétitivité. Par conséquent, les divergences économiques intra-UE – qui s'observent d'ores et déjà – pourraient encore s'accroître (SWP).*

*En raison de la coexistence de modestes perspectives économiques et d'un système bancaire fragile, la gestion de crise sera encore nécessaire en 2011 et 2012. Sa fonction de présidence du Conseil des Affaires Économiques et Financières (Ecofin) assurera l'implication des présidences tournantes dans ce processus de gestion. Toutefois, deux facteurs pourraient limiter le rôle qu'elles endosseront. Pour commencer, si une nouvelle grave crise de la dette devait voir le jour, c'est le Conseil européen qui se retrouvera une fois de plus aux commandes. Ensuite, la plupart des questions concernant la zone euro et seront donc débattues au sein de l'eurogroupe – où le Danemark et la Pologne ne sont pas représentés. Néanmoins, si la crise venait à toucher le secteur bancaire, les présidences tournantes auront un rôle utile à jouer dans le cadre de la coopération qu'une telle crise nécessiterait dans l'ensemble de l'UE-27. De plus, l'Union pourrait également avoir à affronter une crise politique si le gouvernement de l'un ou l'autre État membre en situation critique devait dévier des programmes de réforme – la période 2011-2012 devrait très probablement se caractériser par une polarisation croissante entre les États membres centraux et ceux de la périphérie (SWP).*

*À cet égard, l'un des auteurs de ce chapitre affirme que l'intergouvernementalisme, par opposition à la méthode communautaire, a le vent en poupe dans l'UE, comme en attestent différentes évolutions, telles que l'élaboration de propositions visant la réforme de la gouvernance économique, avancées par la task-force Van Rompuy, et la volonté affichée par certains États membres de travailler par petits groupes. En tout état de cause, les présidences tournantes conservent toute leur importance dans la mesure où elles continuent de présider certaines réunions du Conseil, des comités et des groupes de travail et de négocier les procédures législatives. L'auteur suggère trois domaines prioritaires pour le prochain Trio des présidences : la gestion de crise, le renforcement du nouveau cadre de gouvernance économique et l'amélioration des perspectives de croissance (SWP).*

Lorsque le Trio des présidences prendra ses fonctions, la vaste réforme de la gouvernance économique devrait être réalisée. Cependant, trois points faibles demeurent. Premièrement, l'incapacité à greffer une logique européenne dans le processus décisionnel national pourrait ouvrir la voie à un débat sur la souveraineté. Ensuite, l'incapacité à placer la zone euro sur la voie de la convergence posera un dilemme à l'UE, qui devra soit augmenter les transferts, soit renoncer à ses objectifs de convergence et de cohésion. À titre d'exemple, l'un des auteurs est d'avis que pour préserver la stabilité de la zone euro, celle-ci doit pouvoir s'appuyer sur une sorte d'union fiscale permettant parallèlement un certain niveau de flexibilité à l'échelon national (CCEIA). En ce qui concerne le MES, enfin, les dirigeants de la zone euro n'ont pas encore dégagé de consensus à propos du rôle que jouera ce mécanisme. L'Allemagne souhaite le doter d'un rôle plus proactif, notamment en ayant recours à une aide de trésorerie destinée à éviter une crise financière auto-réalisatrice. En même temps, l'idée même de transférer des fonds d'un État membre à un autre demeure un sujet controversé (SWP).

Comme cela a été évoqué précédemment, l'une des principales difficultés d'une résolution rapide de la crise de la dette au sein de la zone est les effets secondaires. Dès lors, la mise en œuvre de tests de résistance crédibles et sérieux constitue une condition préalable indispensable pour répondre au problème de l'insolvabilité de certains États souverains. Compte tenu des insuffisances relevées pour le précédent cycle de tests de résistance, il serait préférable d'impliquer le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque des règlements internationaux. En plus des tests de résistance, deux auteurs affirment que la zone euro devrait, si besoin est, être prête à procéder à une restructuration de la dette (Bruegel).

Certains auteurs abordent la question de la crise de la dette souveraine dans la zone euro en faisant plus particulièrement référence à la Grèce. Ils plaident en faveur d'un mécanisme de restructuration ordonnée de la dette et proposent la création d'un mécanisme européen de résolution de crises, articulé autour de trois organes distincts et bien séparés : juridique, économique et financier (Bruegel). La Grèce a beau avoir certaines caractéristiques communes avec d'autres États membres débiteurs tels que l'Irlande, l'Espagne et le Portugal, elle s'en distingue toutefois par sa situation de quasi-insolvabilité. Les excédents primaires nécessaires pour que la dette publique du pays retrouve des niveaux durables sont particulièrement élevés, et la baisse des taux d'intérêt calculés sur les prêts officiels de l'UE ou la prolongation des différentes échéances ne suffiront pas pour rétablir la solvabilité. Par conséquent, une réduction significative de la dette grecque est nécessaire, et le plus tôt sera le mieux (Bruegel).

L'amélioration des perspectives de croissance nécessitera de combiner anciennes et nouvelles méthodes. La hausse de la productivité par le biais d'investissements

et de soutiens à l'innovation ne sera en effet pas suffisante. De nouvelles sources de croissance sont donc nécessaires : développement de l'Internet, des technologies de communication, des technologies de protection de l'environnement et d'énergies alternatives. Même l'intégration européenne à proprement parler pourrait fournir une source complémentaire de croissance et d'emploi, et ce grâce à l'approfondissement du Marché Unique, à une révision de la stratégie de croissance Europe 2020 et au nouveau cadre financier pluriannuel (SWP).

S'agissant du Marché Unique, le rapport Monti propose une vaste stratégie qui doit maintenant être mise en œuvre. En ce qui concerne la stratégie Europe 2020, l'incapacité de certains pays à remplir leurs objectifs aura une influence sur la cohésion et la convergence. Cette incapacité soulève également une question : comment procurer la nécessaire infrastructure de croissance nécessaire à ces États membres ? Pour ce qui est du débat sur le cadre financier pluriannuel 2014-2020, le Trio des présidences pourrait s'efforcer d'axer les discussions sur les priorités politiques et non sur la taille du budget et les contributions nettes (SWP).

À long terme, la réussite de l'euro est également tributaire de l'existence d'un taux de croissance durable, nécessaire en termes de convergence et de stabilité politique. Pour l'UE et la zone euro, le plus grand défi sera d'encourager une réforme structurelle propice à une convergence réelle (CCEIA).

Dans l'ensemble, les pays endettés devront faire face à de forts taux de chômage et à une pression constante sur leurs finances publiques, et donc à des coûts politiques et sociaux élevés – d'où la nécessité d'envisager la création d'instruments et de mécanismes susceptibles d'améliorer la convergence dans la zone euro (SWP). Par l'intermédiaire du rapport de la task-force Van Rompuy et des propositions législatives avancées par la Commission, le débat consacré à la gouvernance économique a abouti au renforcement du Pacte de stabilité et de croissance, à la création d'une nouvelle procédure pour les déséquilibres excessifs (basée sur le suivi d'un ensemble d'indicateurs destinés à détecter les déséquilibres dangereux potentiels), et à l'introduction du Pacte pour l'euro-plus dans le but de renforcer la compétitivité des pays participants.

Toutefois, ces mesures n'ont pas convaincu tout le monde. Selon deux auteurs, l'actuel système de gouvernance économique est avant tout une dictature imposée par les grands pays créditeurs et dont le modus operandi instaure un système à deux vitesses dans l'UE. Ils estiment que l'attention accordée de manière prépondérante à la compétitivité risque de déséquilibrer l'agenda politique. Les auteurs estiment que les efforts déployés pour mettre en place un ambitieux plan de compétitivité, dans le but de réduire les divergences entre pays

membres, ne permettront ni de résoudre la crise de la zone euro, ni d'améliorer la gouvernance économique. Selon eux, les mesures proposées pour mesurer la compétitivité sont faussées : le fait de se focaliser sur les divergences et sur la compétitivité détourne l'attention sur les symptômes et non sur les causes profondes. Les auteurs estiment que le débat sur la gouvernance n'a pas permis de répondre à la question de la dette et, partant, n'a pas été en mesure de résoudre la crise (CEPS).

Les auteurs estiment donc que l'agenda politique risque d'être déséquilibré, et qu'il appartient au prochain Trio des présidences de chercher à rétablir l'équilibre. Plus spécifiquement, le Trio devrait s'attaquer à la sous-capitalisation des établissements bancaires et recentrer l'attention sur la stabilité financière – comme évoqué ci-dessous. Les divergences observées sur le plan de la compétitivité au cours de la dernière décennie ont pour l'essentiel été alimenté par les flux de capitaux. Dans la mesure où ces flux suivent aujourd'hui une tendance inverse, les déséquilibres devraient leur emboîter le pas. Toutefois, pour qu'une telle évolution se concrétise, la stabilité des marchés financiers est une condition sine qua non. Selon ses auteurs, l'obsession de la compétitivité ne résoudra pas le problème (CEPS).

Un autre auteur s'est également penché sur les déséquilibres macroéconomiques de la zone euro. Après une première discussion sur la situation actuelle en matière de déséquilibres des comptes courants, l'auteur envisage d'éventuelles voies d'ajustement, tout en mettant en évidence les lacunes des mesures de réforme de la gouvernance économique (Bruegel).

Selon cet auteur, dans le contexte de la crise actuelle, les déséquilibres des comptes courants jouent un rôle important à double titre. Premièrement, ils sont intimement liés à l'évolution de la crise de la dette. Les pays considérés comme ayant des problèmes de dette étaient également caractérisés par des déficits des comptes courants relativement élevés, accumulés pour l'essentiel dans le secteur privé. Deuxièmement, les déséquilibres excessifs des comptes courants sont intenable à long terme et exigent une intervention, essentiellement par le biais d'un assainissement budgétaire et de réformes structurelles (Bruegel).

Ces déséquilibres des comptes courants ont connu une détérioration plus marquée encore après 2003 dans la zone euro, principalement alimentée par les flux de capitaux. Comme mentionné, l'Europe se divise aujourd'hui en pays débiteurs et pays créditeurs – soit des pays grevés par d'importants déficits des comptes courants (Grèce, Espagne, Portugal, Irlande) et des pays jouissant au contraire de larges excédents des comptes courants (Allemagne, Autriche, Pays-Bas). Ces déséquilibres ont bien souvent des origines diverses selon le

pays concerné. En Grèce par exemple, ce sont pour l'essentiel des déséquilibres de nature budgétaire qui expliquent la situation. En Irlande, en Espagne et au Portugal, c'est l'accumulation de la dette dans le secteur privé qui a abouti à d'importants déséquilibres des comptes courants (Bruegel).

La réforme de la gouvernance économique était basée sur l'idée que les pays du Sud de l'Europe avaient aggravé les déséquilibres de leurs comptes courants en raison d'un manque de compétitivité. Toutefois, cet auteur rejoint les auteurs mentionnés précédemment lorsqu'ils affirment que le lien entre comptes courants et indicateurs de compétitivité est faible. Selon cet auteur, la relation est plus forte avec les indicateurs qui reflètent la solidité des conditions de la demande. L'auteur affirme que les données montrent également une importante corrélation entre la dette privée et les déséquilibres des comptes courants. Au sein de l'union monétaire, les taux d'intérêt nominaux sont fixés par la Banque centrale européenne et les pays du Sud ont bénéficié de taux d'intérêt réels en dessous de la moyenne. Ce faible niveau des taux d'intérêt réels s'est à son tour traduit par d'importants investissements, ce qui a soutenu une hausse de la croissance et des prix (Bruegel).

Ceci étant, le renforcement de la compétitivité pourrait malgré tout aider les pays endettés à sortir de la crise. Dans les pays déficitaires, certains ajustements s'effectueront de manière automatique. Par exemple, à mesure que la demande s'améliorera dans le cadre du processus de relance, en particulier dans les pays excédentaires, les pays débiteurs qui peuvent s'appuyer sur une bonne base d'exportation pourront bénéficier de la reprise dans d'autres pays de la zone euro (Bruegel).

Outre les ajustements automatiques, des mesures de contraction qui limitent la consommation dans les pays débiteurs ou des réformes structurelles propices à renforcer la productivité dans le secteur des biens commercialisables permettraient de favoriser en partie la nécessaire correction. La mise en œuvre de réformes structurelles qui permettent de renforcer la productivité reste la voie d'ajustement la moins douloureuse et garantit des résultats à long terme. Il est par ailleurs à noter que le Pacte pour l'euro-plus le reconnaît. Cependant, un problème demeure : le renforcement de la compétitivité prend du temps. Une hausse de l'investissement dans le domaine de la recherche et du développement est une façon de procéder avec des pays tels que la Grèce, l'Espagne et le Portugal, où les dépenses correspondantes en pourcentage de PIB restent largement inférieures à la moyenne européenne. À cet égard, le point crucial sera toutefois de traduire cette hausse des dépenses de recherche et développement en véritables avantages comparatifs. Les réformes structurelles peuvent également concerner les marchés du travail. Le Pacte pour l'euro-plus fait

explicitement référence à la nécessité de faire refléter les tendances en matière de productivité dans les salaires (Bruegel).

Selon un auteur, une restructuration ordonnée de la dette publique implique de mettre en place une procédure de négociation avec les créiteurs. Pour la zone euro, un tel cadre devrait reposer sur quatre éléments de base : une méthode officielle de lancement de la procédure de règlement de la dette ; un mécanisme destiné à empêcher une minorité de détenteurs d'obligations de bloquer la restructuration en espérant obtenir des concessions des plus grands détenteurs ; un mécanisme de conduite des négociations ; et une règle encadrant l'octroi de nouveaux crédits de la part de l'UE au pays débiteur concerné (Bruegel).

Deux approches différentes peuvent présider à l'élaboration des procédures de restructuration de la dette souveraine : l'approche contractuelle et l'approche réglementaire. L'approche contractuelle comprend des clauses d'action collective dans le contrat obligataire, ce qui constitue un avantage ; toutefois, cette approche ne convient pas à la zone euro, où une situation de défaut a des répercussions sur la stabilité financière. Dans ce cadre, l'auteur plaide en faveur d'une approche réglementaire, qui permet de regrouper toutes les créances (Bruegel).

L'auteur propose par ailleurs la création d'un Mécanisme européen de résolution de crise (MERC) articulé autour de trois organes : un organe juridique chargé de l'arbitrage et de la résolution des litiges ; un organe économique chargé d'apporter l'expertise requise et de rendre des appréciations ; et un organe financier chargé de l'assistance financière nécessaire au pays débiteur afin de permettre à ce dernier de procéder aux ajustements économiques propices à la viabilité budgétaire à long terme. Les rôles devraient être clairement distincts afin d'éviter tout conflit d'intérêt. L'auteur propose de confier le volet juridique à la Cour de justice de l'UE, de faire endosser le rôle économique par une institution indépendante, reconnue et capable comme la Commission européenne (ou conjointement avec la BCE), et enfin de confier le rôle financier au Fonds européen de stabilité financière (FESF) qui devrait par conséquent devenir permanent et jouir d'un statut de créancier privilégié comme envisagé pour le Mécanisme européen de stabilité (Bruegel).

Comme cela a été évoqué précédemment, dans l'ensemble, la réforme de la gouvernance économique européenne qui est en cours ne prête pas suffisamment attention à la régulation et la réforme financières. Pourtant, c'est l'abondance de crédit qui a permis aux consommateurs et aux investisseurs des pays périphériques du Sud d'emprunter auprès des pays du Nord afin de continuer à consommer et à investir. Le prochain Trio des présidences devrait accorder une

attention plus soutenue à la régulation financière et bancaire. Un niveau de coordination élevé en matière de réforme et de régulation financières devrait constituer l'une des conditions de réforme incontournables de tous les futurs trains de mesures adoptés en faveur de la gouvernance économique (Bruegel).

## RÉGULATION FINANCIÈRE

Deux auteurs ont des opinions divergentes sur les récentes réformes en matière de régulation financière. L'un des auteurs affirme que le nouveau cadre de supervision financière ne présente guère de différences par rapport au cadre précédent. Le contrôle par le pays d'origine était le principal trait de caractère du cadre de supervision en place avant la crise. Ce cadre s'est avéré inadéquat en grande partie parce que la poursuite continue de l'intégration financière et l'émergence de vastes institutions financières multinationales ont rendu les organes nationaux de supervision toujours plus obsolètes. Alors que de nombreuses institutions financières ont franchi le cadre des frontières nationales, la supervision n'a pas suivi cette évolution. Parallèlement, les trois comités Lamfalussy de niveau 3 – qui regroupent les superviseurs nationaux pour les activités bancaires, les assurances et les marchés des valeurs mobilières – ne disposaient pas de pouvoirs contraignants et leurs missions de contrôle étaient limitées. À l'échelle européenne, la supervision se réduisait à l'exercice de missions de suivi de base (Egmont).

Les réformes entamées en 2009 dans la foulée du rapport du groupe de haut niveau sur la supervision financière, présidé par Jacques de Larosière, ont introduit trois changements majeurs : la création du Comité européen du risque systémique (CERS) ; l'introduction de trois autorités de surveillance européennes (ASE) en remplacement des comités Lamfalussy ; et l'obligation de participer aux collèges d'autorités de surveillance pour toutes les grandes institutions financières (Egmont).

Selon l'auteur, si ces changements ont bel et bien conféré plus de poids aux superviseurs européens, l'essentiel de la supervision financière demeure à l'échelon national. Le CERS, qui est chargé de superviser le système financier, ne dispose pas de pouvoirs coercitifs et la taille de son organe de décision est trop massive. Les ASE disposent de compétences non négligeables, mais elles sont soumises à diverses contraintes et leur rôle de supervision se limite dans les faits à un petit nombre d'acteurs, tels que les agences de notation. De leur côté, les collèges de supervision sont tributaires d'une coopération volontaire, ce qui laisse bien entendu l'organe de supervision du pays d'origine aux



*commandes. Par conséquent, la réforme post-crise ne modifie pas fondamentalement le cadre de supervision financière. L'asymétrie entre l'intégration du secteur financier et l'intégration de la supervision financière demeure une réalité. Dès lors, l'auteur estime qu'il ne faut pas négliger la possibilité que les réformes d'après-crise s'avèrent en fin de compte insuffisantes (Egmont).*

*Dans ce cas, l'auteur avance trois options politiques : un correctif modeste destiné à limiter le pouvoir discrétionnaire des organes nationaux de supervision sans modifier les fondements du cadre de supervision mis en place ; une solution européenne impliquant une supervision financière à l'échelon européen tant au niveau macro que micro économique ; et si la solution européenne n'est pas envisageable, la dernière option consiste à réintroduire le principe de supervision par le pays d'accueil. De ces trois options, l'option du correctif semble la plus faisable, mais aussi celle qui présente le plus de chances de réussite. La solution européenne se traduirait par une perte d'autonomie nationale et nécessiterait une dose considérable de volonté politique. Le retour à la supervision par le pays d'accueil limiterait le Marché Unique, une évolution qui ne plaît guère aux décideurs politiques (Egmont).*

*Cependant, l'autre auteur constate que sous le nouveau cadre réglementaire, les ASE sont en réalité devenues des agences exécutives, dotées de compétences réglementaires à part entière et, dans une certaine mesure, de pouvoirs de supervision – pour autant que ces pouvoirs dérivent de ceux qui ont été confiés à l'Union européenne. Selon cet auteur, en opposition avec son homologue, ces autorités doivent être vues comme des embryons d'autorités de supervision fédérales, qui assisteraient les autorités nationales compétentes dans l'interprétation et l'application des règles de l'UE, tout en contribuant à la stabilité financière. Leurs compétences de supervision reposent sur la nécessité de consolider l'harmonisation réglementaire par le biais d'un règlement unique qui se composerait de règlements et de normes techniques de mise en œuvre (CEPS).*

*Parallèlement, l'auteur constate également que les progrès enregistrés sur le plan des engagements du G20 ont été bien supérieurs aux améliorations du marché financier unique. Cette situation s'explique par le fait qu'il n'existe pas véritablement de consensus entre États membres concernant les mesures relatives au Marché Unique. L'auteur conclut que la nouvelle architecture institutionnelle et les nouvelles règles devraient être à même de relancer le processus d'intégration financière européenne (CEPS).*



La contribution  
de 16 think tanks  
européens au  
Trio des présidences  
polonaise, danoise  
et chypriote de  
l'Union européenne

## LA NÉGOCIATION DU CADRE FINANCIER PLURIANNUEL 2014-2020

La négociation du prochain cadre financier pluriannuel 2014-2020 (CFP) est un dossier clé de l'agenda du Trio des présidences polonaise, danoise et chypriote de l'Union européenne (UE). Les propositions de la Commission européenne concernant le prochain CFP étant attendues pour le mois de juin 2011, les négociations devraient en effet commencer sous la Présidence polonaise. Compte tenu de la charge émotionnelle traditionnellement associée à cet enjeu, ces négociations seront sans conteste une des questions les plus délicates que le Trio aura à gérer. En outre, le contexte dans lequel interviennent ces négociations ne facilitera pas les choses. De nombreux États membres plaideront en faveur d'un plan d'austérité au niveau européen, dans la droite ligne des mesures prises ces derniers mois au niveau national. Parallèlement pour réussir, le futur CFP devra assurer à toute nouvelle politique ou tout nouvel instrument un financement approprié. Le Trio des présidences devra donc repenser en profondeur le budget communautaire pluriannuel pour l'adapter à ce nouveau contexte d'austérité et de faible croissance (Notre Europe).

## PARTIE III RÉSUMÉ

Dans ce débat trois points essentiels retiennent l'attention. Premièrement, l'UE devra une fois de plus reconsidérer les postulats du prochain budget pluriannuel : quelles doivent être ses priorités, comment faut-il répartir l'argent et d'où doit-il provenir ? Deuxièmement, à budget constant, la politique agricole commune (PAC) peut être considérée comme une réserve financière susceptible d'alimenter de nouvelles politiques communes, puisque la PAC représente 40 % du

budget de l'UE. Mais un tel transfert soulèverait immanquablement d'importantes controverses – la politique agricole est essentiellement financée au niveau européen et reste une des plus faibles dépenses publiques avec seulement 0,4 % du PIB de l'UE (Notre Europe). Enfin troisièmement, la politique de cohésion aborde un tournant de son évolution : les divergences entre États membres s'accroissent sur fond d'affrontement entre objectifs de cohésion et objectifs de compétitivité.

Cependant, les discussions sur la réforme budgétaire de l'UE durent depuis de nombreuses années maintenant et il semble que la perspective d'une réforme ambitieuse du budget de l'UE s'éloigne (SIEPS). C'est en partant de ces diverses contraintes que les auteurs de ce chapitre étudient des pistes pour améliorer l'efficacité des structures et des politiques budgétaires. Modifier les priorités, préciser et améliorer l'objectif et la programmation des politiques sont autant

de pistes évoquées pour les principales politiques sectorielles et les questions clés du débat, à savoir la politique agricole commune, la politique de cohésion, les ressources propres et les grandes priorités du budget communautaire.

## DES PRIORITÉS DE L'UE AUX RESSOURCES PROPRES

En ce qui concerne les postulats de base du prochain CFP, la plupart des auteurs s'accordent à dire que les États membres, au lieu de se laisser tenter par un objectif unique et radical, tel que la réduction des dépenses ou la relance de l'économie de l'UE, doivent privilégier une voie médiane. Cependant, lorsqu'ils proposent en détail des scénarios possibles de réforme budgétaire, les auteurs défendent des idées assez variées.

Pour l'un des auteurs, le Trio des présidences ne pourra conduire les négociations relatives au CFP qu'en acceptant d'entrée de jeu les règles du juste retour et de l'unanimité (SIEPS). Dans la mesure où un consensus est nécessaire pour décider des dépenses et des recettes, on parviendra à un équilibre – les bénéficiaires nets et les contributeurs nets s'équilibrant par leur droit de veto. Pour sortir de cette impasse, des réformes permettant d'inciter différemment les États membres pourraient être mises en œuvre. Elles pourraient consister à introduire une procédure en plusieurs étapes (visant un accord sur le niveau de redistribution, puis une évaluation précise des transferts et enfin une éventuelle correction si nécessaire), un mécanisme de correction limité (en cas d'effets redistributifs inacceptables) ou une réforme du cofinancement des paiements directs de la PAC (SIEPS) ; (cette dernière proposition concernant la PAC est privilégiée par le CER et Notre Europe).

Dans un autre ordre d'idées, un auteur affirme que l'on ne peut pas espérer faire des économies majeures en appliquant l'austérité à l'échelle de l'UE. Par conséquent, il faudrait privilégier les gains d'efficacité susceptibles d'être obtenus en améliorant la coordination entre les dépenses nationales et les dépenses communautaires, par exemple dans les domaines des services diplomatiques, de la défense ou de la recherche (Notre Europe).

Certains auteurs insistent également sur la nécessité d'inscrire les objectifs de faibles émissions de carbone dans le budget de l'UE, notamment en ce qui concerne les dépenses de la PAC ou de recherche et développement (R&D). Ils estiment qu'il est difficilement concevable que l'UE se mette sur la voie d'une économie à faible émission de carbone en 2020 si le prochain budget ne favorise pas cette transition (demosEUROPA).

Enfin, à plus long terme, il faut parvenir à moins se focaliser sur les « positions nettes » des États membres et davantage sur la « valeur ajoutée européenne » et les biens publics européens. Il serait alors plus facile de réduire les contributions basées sur le revenu national brut (RNB) et d'augmenter les ressources budgétaires propres de l'Europe, par le biais de l'introduction d'une taxe européenne (GKI, Notre Europe).

## LA RÉFORME DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE

La réforme du budget ne pourra se concrétiser sans y inclure deux grands postes de dépense, à savoir la politique agricole commune et la politique de cohésion. Une des critiques les plus fréquentes de la PAC vient de ce qu'elle est perçue comme une politique discriminatoire entre les « anciens » et les « nouveaux » États membres. Un auteur estime ainsi que la réforme budgétaire doit non seulement unifier les différents modèles de paiements, mais qu'elle doit aussi se baser sur la notion d'égalité des chances et non sur l'égalité de financement – qui signifie que les agriculteurs des pays les plus riches sont en droit de percevoir des paiements plus élevés parce qu'ils doivent assumer des coûts de production eux aussi plus élevés. Pour ce même auteur, il conviendrait également d'imposer des limites aux financements nationaux complémentaires, qui induisent des distorsions de concurrence au sein de l'UE (Europeum).

Par ailleurs, tous les auteurs analysent les arguments plus ou moins favorables à la poursuite de la PAC. L'un d'eux estime notamment que si le problème de la sécurité alimentaire a disparu en Europe, deux nouveaux défis sont apparus : la hausse de la demande alimentaire mondiale et le changement climatique. La politique agricole doit par conséquent être adaptée à ces deux défis majeurs. L'auteur propose dès lors de préserver la biodiversité et de faire de la PAC un instrument de développement rural plus efficace dans les nouveaux États membres où les réformes agraires ont été plus limitées (CER).

Les objectifs européens en matière de croissance – tels qu'établis dans la Stratégie Europe 2020 – devraient aussi être intégrés dans la réforme de la PAC. En effet, la priorité de la politique agricole commune doit être de favoriser la compétitivité agricole. L'innovation, la recherche et le développement dans le monde agricole, bénéficient à tous les citoyens de l'UE, aux agriculteurs et aux régions rurales (CER, Europeum, Notre Europe). Par ailleurs, alors que l'UE s'est fixé des objectifs de croissance verte dans la Stratégie Europe 2020, la réforme approfondie de la PAC pourrait avoir pour but de mobiliser davantage en faveur de l'environnement les 21 millions d'acteurs économiques du secteur agricole (Notre Europe).

## LA POLITIQUE DE COHÉSION ET LA STRATÉGIE EUROPE 2020

Les experts attirent l'attention sur la nécessité de consolider la place de la politique de cohésion dans les politiques européennes mises en place après la crise. Le débat sur la politique de cohésion est très souvent perçu comme un rapport de force entre les États membres les plus avancés et les États membres plus pauvres pour obtenir les fonds de développement ; et ces tensions devraient persister quand bien même on parviendrait à maintenir un budget de, au minimum, 1,5 % du produit national brut (GKI). Afin de surmonter le problème, nos contributeurs proposent d'améliorer la coordination des objectifs et des moyens de la politique de cohésion avec ceux de la Stratégie Europe 2020 (GKI, Notre Europe). Une telle évolution pourrait se concrétiser par différents biais. Pour commencer, on peut insister davantage sur la différenciation entre les pays les plus avancés et les pays en voie de rattrapage – les premiers bénéficient davantage de la stratégie Europe 2020, l'investissement en R&D demeurant pour eux la principale source de croissance. Pour les autres, le principal moteur de croissance reste l'investissement dans la modernisation des infrastructures. Reconnaître cette distinction et procéder à une répartition adéquate des fonds – soutenue par la création de nouveaux indicateurs de cohésion – permettraient d'atténuer les divergences d'intérêts entre ces deux groupes (GKI).

Par ailleurs, un auteur propose également une coordination plus étroite entre la politique de cohésion et la Stratégie Europe 2020. À ce titre, l'auteur estime que le meilleur moyen de plaider pour un financement adéquat de la politique de cohésion consiste à la définir en tant que principale politique européenne d'investissement et de développement (Notre Europe).

En ce qui concerne les propositions spécifiques soumises au Trio des présidences, les auteurs sont d'avis que la discussion sur les chiffres doit être retardée le plus longtemps possible, voire même placée à la fin du processus de négociation. Pour commencer, le débat doit porter sur la gouvernance de la politique de cohésion, ainsi que sur la dimension stratégique de la politique de cohésion et ses relations avec Europe 2020 – les questions relatives à la répartition des fonds n'étant abordées qu'en fin de négociation (Notre Europe). Dans le même ordre d'idées, un auteur préconise une approche bottom-up, par laquelle les objectifs de la politique seraient définis en premier lieu et les ressources financières seraient alors adaptées en fonction de ces objectifs – et non l'inverse comme cela a été le cas par le passé (GKI).





La contribution  
de 16 think tanks  
européens au  
Trio des présidences  
polonaise, danoise  
et chypriote de  
l'Union européenne

# IV

## ESPACE DE LIBERTÉ, DE SÉCURITÉ ET DE JUSTICE

En décembre 2009, le Traité de Lisbonne et la Charte des droits fondamentaux ont acquis un effet juridique contraignant. Depuis lors, les dirigeants européens ont adopté différents documents juridiques dont l'objectif est de renforcer « l'Espace de liberté, de justice et de sécurité » (ELSJ) de l'Union – qui découle du Titre V du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et qui, depuis juillet 2010, est confié à deux directions générales de la Commission européenne (DG Affaires intérieures et DG Justice).

En décembre 2009, le Conseil européen avait également adopté le Programme de Stockholm, prévu pour cinq ans, qui remplace le Programme de La Haye arrivé à terme. En avril 2010, la Commission a proposé un plan d'action concordant.

## PARTIE IV RÉSUMÉ

Voulant ajouter une dimension stratégique au programme quinquennal (considéré comme replié sur lui-même et politiquement faible), le Conseil européen de décembre 2009 avait également appelé à la mise en œuvre d'une Stratégie de sécurité intérieure (SSI). Le Conseil a adopté cette stratégie en février 2010, et le Conseil européen l'a approuvée le mois suivant. Par la suite, la présidence espagnole a invité la Commission à élaborer

différentes méthodes pour mettre correctement en œuvre cette SSI, et renforcer ainsi la sécurité sur le territoire de l'Union européenne.

La Commission a publié le 22 novembre 2010 une communication intitulée « La Stratégie de sécurité intérieure de l'UE en action » dans laquelle elle répertorie cinq « objectifs stratégiques », couvrant un total de « 41 actions visant les menaces les plus urgentes en Europe ». Plus récemment (février 2011), les ministres européens en charge de la justice et des affaires intérieures ont adopté leurs « Conclusions sur la communication de la Commission » et invitent « la Commission à présenter au Parlement européen et au Conseil, avant la fin de 2011, son premier rapport annuel sur les actions menées dans le cadre de la stratégie de sécurité intérieure ».

Le Traité de Lisbonne a introduit différentes innovations concernant l'ELSJ : statut juridique propre, distinction entre la raison d'être de l'ELSJ et celle du marché intérieur, introduction de la procédure législative ordinaire pour des questions telles que l'asile, les migrations, etc., opportunité pour la Commission européenne de lancer des procédures d'infraction à l'encontre des États membres et possibilité pour les États membres d'instaurer une coopération renforcée

pour les affaires policières et judiciaires. Toutefois, les auteurs estiment que l'Union européenne n'a pas encore pleinement tiré profit de ces innovations. L'UE doit encore dépasser le stade de « l'affinage institutionnel ».

Avant que l'ELSJ ne puisse fonctionner à plein régime, les fonctionnaires de l'UE doivent soigneusement reconsidérer leur approche de ce domaine (sécurité intérieure, justice et asile et migration). Le programme de Stockholm et son Plan d'action, la SSI et la Communication de la Commission – qui leur servent de base de travail – n'ont pas donné satisfaction à cet égard. Selon certains auteurs de ce rapport, ces programmes, plans et communications ne tiennent pas compte de certains clivages qui demeurent dans l'UE : différences d'opinions, d'intérêts, de capacités des États membres, etc. Au contraire, les projets politiques et les documents juridiques ont tendance à omettre la diversité à l'œuvre dans l'UE. Ils ont tendance à traiter l'espace de liberté, de sécurité et de justice comme un bloc homogène.

Un des auteurs prend l'exemple de la sécurité intérieure. Selon lui, la SSI omet de considérer que les États membres font face à différents types de menaces (CEPS). Les cinq objectifs établis par la Commission dans le cadre de la SSI (criminalité organisée, terrorisme, cybercriminalité, frontières extérieures et catastrophes naturelles) ne constituent assurément pas des priorités pour tous les États membres – à l'exception des catastrophes naturelles, ce constat remet en question la nécessité d'élaborer une politique commune en la matière. S'appuyant sur cet argument, certains auteurs estiment qu'un modèle commun d'État de droit et de liberté est préférable à un modèle commun de sécurité intérieure. Pour éviter que les citoyens européens soient inégaux face au droit communautaire, les États membres doivent parvenir à un accord sur les droits fondamentaux et les libertés civiles dans l'UE. C'est dans cette optique, que l'UE a créé un nouveau poste de commissaire en charge de la justice, pour atténuer la tendance de l'UE à privilégier les questions sécuritaires.

Mais ce biais perdure. Malgré certaines récentes mesures tendant à démontrer l'inverse (concernant l'interprétation et la traduction dans les procédures pénales, le droit contractuel communautaire, les divorces internationaux, les droits de succession, etc.), l'impression générale que donnent la SSI et la communication de la Commission est un « parti pris » en faveur de la sécurité (CEPS). À titre d'exemple, une interprétation de ces documents pourrait amener certains à considérer que l'approche intergouvernementale (de l'ancien troisième pilier) s'étend à d'autres domaines (anciennement intégrés au premier pilier), comme les contrôles aux frontières extérieures et les politiques migratoires et d'asile. De plus, les exceptions et le niveau de flexibilité applicables à la coopération des États membres en matière de sécurité intérieure pourraient se traduire par

*l'apparition de différents niveaux de libertés civiles au sein de l'UE, variant en fonction de la situation géographique. Une question devrait donc vraisemblablement susciter le débat dans les mois à venir: dans quelle mesure les États membres doivent-ils disposer de systèmes juridiques similaires ?*

*La question des droits humains différenciés dans l'UE est étroitement liée à ce débat sur l'harmonisation juridique. L'adhésion de l'UE à la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) et le fait que l'UE, en tant qu'entité, serait directement soumise à la compétence de Strasbourg engendrerait inmanquablement des tensions tant entre les États membres qu'entre l'UE et ses propres citoyens. En n'expliquant pas comme il se doit ces types de rénovations juridiques, l'UE risque fort de porter préjudice à sa légitimité (déjà affaiblie). Une fois la mise en œuvre achevée, la structure prévue pour encadrer les droits fondamentaux sera très complexe – pour les citoyens, il sera difficile d'avoir un accès direct à la CEDH, en particulier si leur État a formulé des réserves concernant les clauses individuelles liées à la CEDH ou s'il a choisi de ne pas adopter la Charte des droits fondamentaux de l'UE. Pour cette raison, l'UE doit publiquement préciser que l'adhésion à la CEDH ne constitue pas la panacée en matière de protection des droits fondamentaux (Europeum).*

*Les divisions au sein de l'UE ont également un impact sur un troisième domaine de l'ELSJ qui est au cœur de l'actualité: la politique migratoire et d'asile. Non seulement cette politique semble privilégier la sécurité intérieure de l'UE au détriment de la justice pour les migrants (ELIAMEP), mais, d'une manière plus générale, elle passe sous silence un certain nombre de divisions qui existent entre les États membres. Qui plus est, le Traité de Lisbonne n'apporte que des solutions partielles à ces clivages (DIIS/SWP). En ce qui concerne l'élaboration des politiques migratoire et d'asile, les divisions internes à l'UE, actuellement négligées par les dirigeants européens, sont visibles dans quatre domaines: les rivalités de compétences et moyens entre directions générales de la Commission européenne, les désaccords post-négociations, les besoins économiques divergents et les ressources étatiques disparates.*

*Comme cela a été mentionné pour la sécurité intérieure, les politiques migratoires communes ont tendance à ignorer les importantes différences juridiques, économiques et culturelles qui caractérisent les États membres. Pour éviter un échec prévisible de projets communautaires (comme les retombées de la carte bleue européenne), les États membres ne devraient élaborer des politiques communes (basées sur une approche à géométrie variable) seulement entre les États qui partagent dans les faits une langue commune, des traits de caractère juridiques comparables et des intérêts économiques similaires.*

*Cette approche – la cohérence doit être appliquée à une échelle appropriée – s'applique également à la gouvernance de l'UE. Les moyens et les compétences des différentes politiques (affaires intérieures, politique étrangère et politique de développement, par exemple) varient encore fortement. Par conséquent, ce Saint Graal que constitue la cohérence n'est pas (encore) à portée de main. Selon l'un des auteurs, si l'on cherche à atteindre la cohérence des politiques avant d'offrir aux fonctionnaires de l'UE des moyens comparables, la seule chose qui risque de se produire est de voir une politique spécifique prendre le pas sur les autres. Tant que les politiques n'auront pas développé leurs moyens respectifs, la quête de synergie sera vaine (DIIS/SWP).*

*La législation communautaire en matière de migration et d'asile ne présente pas seulement des déficiences en termes de cohérence, mais aussi en termes de mise en œuvre. La transposition et la mise en œuvre de la législation relative à l'immigration se soldent bien souvent par un échec parce que les États membres ignorent les différences d'opinion qui existent entre États, mais aussi entre l'UE et les acteurs clés de la transposition (pays tiers, entreprises, citoyens, etc.). Les États membres s'attaquent rarement de manière proactive aux différences politiques avant d'adopter une législation applicable à l'ensemble de l'UE. Plus important encore, ces acteurs essentiels de la transposition (par exemple les gouvernements des pays situés à l'Est de l'UE) ne sont pas invités à prendre part au processus de négociation intergouvernementale, et leurs (éventuelles) opinions et suggestions divergentes sont rarement entendues. Au lieu d'impliquer ces acteurs clés seulement au stade de mise en œuvre des politiques, le Trio des présidences gagnerait à développer les nouvelles politiques dans un esprit de partenariat, en commençant par rénover les partenariats de mobilité conclus entre l'UE et les pays tiers (DIIS/SWP).*

*Enfin, la politique migratoire se heurte aux différences de moyens (administratifs et techniques) des États membres. Cela engendre un conflit sur les normes juridiques des États frontaliers et la solidarité (ou le manque de solidarité) des autres États membres. En ce qui concerne les moyens des États membres, l'une des pommes de discorde porte sur le principe du premier pays sûr, qui permet aux États membres de renvoyer les demandeurs d'asile vers le pays par lequel ils sont entrés sur le territoire de l'UE (ELIAMEP). Pour éviter la multiplication des demandes d'asile, la Convention de Dublin et le règlement Dublin II ont cherché à empêcher les demandeurs d'asile de soumettre des demandes dans le pays de leur choix. Ne pouvant prendre en considération les souhaits des demandeurs, les États qui accueillaient déjà un grand nombre de migrants ont cherché à partager le « fardeau » avec les États frontaliers. Jusqu'à présent, cette stratégie n'a pas porté ses fruits pour la bonne et simple raison que la plupart des États frontaliers, comme la Grèce, ne disposent pas de grands*

moyens administratifs. C'est pourquoi les dirigeants européens doivent s'accorder sur la manière d'évaluer ce « fardeau » – par exemple via des quotas. Une fois cette étape franchie, ils devront également renforcer les moyens et les normes juridiques des États situés aux frontières du territoire de l'UE (DIIS/SWP). La modification des directives en matière d'asile, la création du Bureau d'appui européen et l'atténuation de la pression de l'asile (via des programmes de protection régionale, des procédures d'entrée protégées et des mesures de réinstallation) contribuent de ce point de vue dans le bon sens.

Lorsque l'ELSJ sera complètement mis en œuvre, les lois relevant de ce domaine politique affecteront directement les citoyens de l'UE. Cela contribuera à redorer le blason de l'UE ou, au contraire, nuira à sa légitimité en faisant apparaître l'UE comme trop puissante ou au contraire pas assez (selon les opinions politiques) (Europeum). En d'autres termes, lorsque l'UE commencera à adopter des textes de loi liés à l'ELSJ, ce domaine attirera davantage l'attention des opinions publiques. Comme évoqué précédemment, pour éviter un excès d'inquiétude ou d'attente, les institutions de l'UE doivent veiller à expliquer de manière claire aux opinions publiques quelles sont leurs prérogatives respectives en matière de sécurité intérieure. Dans les mois qui viennent, le Trio des présidences aura pour mission de façonner l'espace de liberté, de sécurité et de justice dans l'UE, en trouvant un équilibre entre ces trois objectifs. En tout état de cause, les auteurs de ce chapitre rappellent que lorsque l'on confond l'harmonisation comme moyen avec l'harmonisation comme objectif final, la diversité de l'UE refait inmanquablement surface.



La contribution de 16 think tanks européens au Trio des présidences polonaise, danoise et chypriote de l'Union européenne



## ÉLARGISSEMENT ET POLITIQUE DE VOISINAGE

Le bien-être, la sécurité et la qualité de vie des Européens dépendent d'évolutions extérieures à leurs frontières, et l'UE doit impérativement devenir un acteur mondial efficace. Pour que l'UE gagne en influence sur la scène internationale, le prochain Trio des présidences doit s'assurer que les politiques extérieures bénéficient d'un financement suffisant dans le prochain cadre financier pluriannuel (CFP). Toutefois, les fonds ne sont rien d'autre que des moyens mis à disposition de l'UE pour atteindre ses objectifs. Pour la capacité de l'UE à influencer le cours des événements à l'échelle planétaire, la qualité de la stratégie forme le point essentiel – et pour le Trio des présidences, cela équivaut à collaborer avec la Russie sur les questions de sécurité énergétique tout en intensifiant la politique européenne de voisinage (PEV) au sens large (GKI).

## PARTIE V RÉSUMÉ

*Des perspectives de croissance favorables à moyen terme devraient permettre à l'UE de gagner plus de poids dans la gouvernance mondiale. Tout en espérant qu'une telle évolution se concrétise, le Trio peut d'ores et déjà procéder par des étapes préparatoires. Il peut par exemple s'efforcer de donner aux États membres, quelle que soit leur taille, une voix plus forte dans le cadre des préparatifs du G20; il peut également prévoir d'associer la future relance économique à des*

*projets de développement et de protection de l'environnement de dimension méga-régionale, à l'image de la Stratégie pour la région du Danube et de la Stratégie pour la mer Baltique (GKI).*

À court terme toutefois, le pouvoir de persuasion de l'Union européenne s'estompe. Pour réaffirmer son influence dans un avenir proche, l'UE doit réévaluer ce qu'elle attend de ses voisins, mais aussi ce qu'elle est disposée à leur offrir. Ce type d'évaluation est déjà en cours dans le cadre de la PEV, mais une approche similaire doit également être mise en place avec les (futurs) pays candidats.

À titre d'exemple, deux auteurs estiment que l'influence de l'UE baisse en Turquie, où le processus d'adhésion est au point mort. Les raisons de cette dormance sont multiples et complexes: les points de litige portent sur le rôle de l'armée turque, la situation des Kurdes de Turquie et les relations désastreuses avec Chypre (CCEIA). Jusqu'à présent, la question chypriote demeure le principal obstacle à l'adhésion turque. Istanbul ne reconnaît pas la République de Chypre et le pays continue d'occuper une grande partie de l'île. De la même

manière, la Turquie se montre réticente lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre les obligations liées au Protocole additionnel à l'Accord d'Ankara. Certains auteurs estiment que les politiques turques attestent d'un engagement équivoque à adopter le système de valeurs de l'UE (CCEIA).

Au-delà de ceux qui pensent que l'adhésion de la Turquie menacerait l'identité de l'UE et porterait préjudice au potentiel d'intégration politique, d'autres estiment en revanche que l'adhésion turque permettrait d'atténuer les tensions entre l'Orient et l'Occident et favoriserait l'intégration des communautés musulmanes. De plus, d'aucuns affirment également que l'eupéanisation de la Turquie est importante en soi.

Dépassant ces préoccupations intracommunautaires, un auteur affirme que l'UE doit prendre en considération la puissance géopolitique turque (ECFR). La politique étrangère turque évolue, passant d'une approche insulaire remontant aux années 1920 à une approche de leadership, principalement soutenue par un engagement politique dans son voisinage. La Turquie poursuit une politique étrangère volontariste basée sur trois grands piliers: un rôle de médiateur dans les points chauds régionaux, un rôle de catalyseur de l'intégration économique et un rôle de projection d'un modèle de développement politique et socio-économique. Selon cet auteur, le bilan de la Turquie est bien plus positif pour les deux derniers piliers que pour le premier cité. Plus spécifiquement, l'auteur affirme que la Turquie a acquis une grande crédibilité en tant que modèle de développement politique et socio-économique dans le monde musulman (ECFR). Compte tenu de l'importance de ce pays et de son rôle croissant au Moyen-Orient et ailleurs, l'UE devrait s'engager de manière plus convaincante à l'égard de la Turquie et proposer de mener un dialogue stratégique parallèle avec la Turquie sur les questions régionales d'intérêt commun (ECFR).

L'influence de l'UE en Europe de l'Est et dans le Sud du Caucase – considérés comme le voisinage oriental de l'Union – est également sur le déclin. La région dans son ensemble ne fait clairement pas partie des priorités premières de la politique étrangère de l'UE. Comme évoqué plus haut, cette situation s'explique pour l'essentiel par l'absence de consensus sur deux enjeux cruciaux: les relations avec la Russie et la question de l'adhésion (demosEUROPA/EPC). Les attitudes plus dures de certains États membres vis-à-vis de l'élargissement mettent en péril la crédibilité des politiques de l'Union européenne – dès lors, les candidats (potentiels) ne tiennent pas leurs promesses. Par ailleurs, le cadre institutionnel communautaire post-Lisbonne soulève des questions de cohérence. Le voisinage oriental n'est pas seulement d'une importance extrême par sa fonction de pont entre le Moyen-Orient de l'Asie centrale, mais

aussi parce qu'il forme une route de transit essentiel dans l'approvisionnement énergétique. Compte tenu de la perte d'influence de l'UE, les auteurs estiment que la conditionnalité doit être placée au premier rang de toutes les politiques (Europeum/DIIS).

L'UE a commencé à s'impliquer en Europe de l'Est dans la seconde moitié des années 2000, comme en attestent des programmes et des initiatives tels que la PEV et le Partenariat oriental. Dans l'ensemble, quatre domaines d'action couvrent cette région : la prise d'engagements financiers effectifs, le développement de relations avec la société civile, la création d'un lien entre mobilité et libéralisation des visas d'une part et réforme d'autre part, et les mesures de renforcement de la confiance dans le cadre des questions de sécurité et des conflits gelés. Dans certains pays, la démocratisation et la stabilité sont étroitement liées aux politiques menées par l'UE dans ces pays. En Ukraine, en Géorgie et en Moldavie, la stabilisation est liée à la démocratisation et n'a que peu de chances d'aboutir sans le soutien de l'Union européenne. L'impact des politiques communautaires en termes d'eupéanisation de la région est jusqu'à présent modeste. L'UE rechigne à assimiler le voisinage oriental et, parallèlement, craint l'exclusion et la déstabilisation de cette région (demosEUROPA/EPC).

Plus important, et comme évoqué plus haut, l'UE n'a pas encore réglé de manière précise son approche institutionnelle, notamment en raison des modifications apportées par le Traité de Lisbonne. Lorsque les nombreux acteurs institutionnels de l'UE négocient en fonction d'enjeux et de motivations qui leur sont propres, les pays du voisinage se retrouvent confrontés à des contreparties contradictoires. L'inertie des réformes au Kosovo et en Bosnie-Herzégovine en est la meilleure illustration. Au Kosovo, le problème réside dans l'absence d'unité de l'UE quant à la reconnaissance du pays, alors qu'en Bosnie-Herzégovine, l'absence de progrès est principalement due à l'organisation ethno-territoriale de l'État, où les nations qui le composent disposent d'un droit de veto pour les questions d'intérêt national vital. Cette réalité bloque les réformes communautaires. La question la plus pressante reste la réforme constitutionnelle, et le prochain Trio des présidences devrait en priorité chercher à favoriser le débat sur les modifications constitutionnelles. La Bosnie-Herzégovine n'est pas seulement divisée sur le plan politique, elle l'est également sur le plan juridique. Selon les auteurs, le Trio des présidences devrait encourager la création d'une Cour suprême qui contribuerait à l'émergence d'un cadre juridique unique. Ils estiment également que l'Union européenne devrait adopter des mesures plus décisives dans la lutte contre la corruption, plus spécifiquement en appuyant la capacité des agences étatiques à mener à bien leurs missions (Europeum/DIIS).

Les récents événements du sud de la Méditerranée ont par ailleurs mis fin au status quo des progrès politiques et économiques. La transition des régimes autoritaires vers des systèmes plus participatifs, qui est en cours dans de nombreux pays arabes, est encore marquée par une grande incertitude et provoque en Europe la crainte que de nouvelles menaces et risques puissent émerger. La chute de Zine El Abidine Ben Ali en Tunisie et Hosni Sayyid Mubarak en Egypte, sans oublier le cas de la Libye, exigent un profond changement dans les relations Euro-méditerranéennes (Real Instituto Elcano).

L'auteur estime que par le passé la coopération Euro-méditerranéenne a subi l'évolution des conflits régionaux, en particulier du conflit israélo-palestinien. Aucun progrès substantiel n'a été accompli dans les relations bilatérales. Aujourd'hui l'UE doit impérativement redéfinir sa politique vis-à-vis de la Méditerranée et une révision de sa politique de voisinage a été entreprise dans ce sens par le Haut représentant Catherine Ashton (Real Instituto Elcano). Lorsqu'il prendra ses fonctions, le nouveau Trio des présidences sera confronté au Sud de l'UE à un chantier très complexe. Dans ce contexte, l'auteur recommande que l'UE se concentre à nouveau sur les objectifs de l'esprit de Barcelone de 1995. L'UE doit abandonner sa politique de sécurisation, engager plus de ressources, appliquer de manière plus efficace la conditionnalité, lancer une libéralisation de l'agriculture, impliquer les sociétés civiles et favoriser la mobilité des personnes lorsque des progrès adéquats en matière de transition démocratique ont été accomplis (Real Instituto Elcano).



La contribution  
de 16 think tanks  
européens au  
Trio des présidences  
polonaise, danoise  
et chypriote de  
l'Union européenne

# VI

## POLITIQUE EXTÉRIEURE



La mise en œuvre du Traité de Lisbonne a introduit des changements majeurs dans le cadre institutionnel de la politique étrangère de l'Union européenne et modifie notamment le rôle de la présidence tournante dans ce domaine. La création du poste de Haut représentant de l'UE pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, qui présidera désormais le Conseil Affaires étrangères en lieu et place de la présidence tournante, est l'une des principales modifications qui réduiront fortement la fonction des présidences tournantes dans la politique étrangère de l'UE.

La présidence belge de l'Union européenne (UE) a cependant contribué à assurer une transition fluide dans le transfert des compétences de politique étrangère entre d'une part, la présidence tournante et d'autre part, la Vice-présidente de la Commission/la Haute représentante Catherine Ashton et le tout nouveau Service européen d'action extérieure (SEAE). En revanche, la mise en place des nouvelles structures encadrant la politique étrangère n'a pas été suivie d'une impulsion politique. Cette inertie a incité les États membres à relancer des initiatives individuelles ou groupées, portant par là même préjudice à l'objectif de rationalisation de la politique étrangère de l'UE fixé par le Traité de Lisbonne.

## PARTIE VI RÉSUMÉ

Néanmoins les auteurs, qui ont contribué à ce chapitre, estiment que les nouvelles structures institutionnelles de l'Union laissent une marge de manœuvre au Trio des présidences dans d'autres aspects liés aux relations extérieures de l'UE. En premier lieu, le Trio peut aider le Haut représentant à apporter de la cohérence dans la politique extérieure et dans la représentation de l'UE dans les différents forums internationaux (SWP). Le Trio peut également

contribuer à renforcer les liens entre les politiques internes de l'UE et les politiques extérieures. Le prochain Trio des présidences pourrait ainsi veiller à inscrire régulièrement la dimension externe des politiques internes à l'ordre du jour des conseils sectoriels et du Conseil Affaires générales (CAG), avec révisions régulières par la Commission européenne (demosEUROPA/EPC). Les travaux du Trio au sein du CAG lui permettraient également d'aider Catherine Ashton à coordonner les différents politiques (SWP) et à éviter la création de « silos indépendants » qui nuisent à l'objectif d'une approche globale intégrée (demosEUROPA/EPC).

Le Trio des présidences devrait ainsi, en étroite collaboration avec Catherine Ashton, favoriser les propositions innovantes qui favorisent une meilleure coordination dans des domaines transversaux tels que l'énergie, l'immigration ou

les questions climatiques. Le Trio des présidences devrait se servir de l'influence qu'il a dans ces domaines pour traiter les problèmes qui dépassent la seule politique étrangère (SWP).

Le Trio a notamment un grand rôle à jouer dans le domaine de l'énergie. La concurrence croissante qui se développe dans le secteur des énergies fossiles risque d'exacerber les rivalités intra-européennes et de porter atteinte à la solidarité des États membres, pierre angulaire de la coopération européenne. Pour éviter une telle dérive, les auteurs estiment que l'Union européenne devrait adopter une stratégie extérieure commune pour le domaine de l'énergie – un dossier dont le Trio des présidences pourrait se faire le promoteur. Par ailleurs, toutes les actions extérieures menées par les États membres en matière d'énergie devraient faire l'objet d'une coordination étroite avec le SEAE (Notre Europe/demosEuropa, SWP, demosEUROPA/EPC).

Les auteurs insistent aussi sur le fait que le Trio des présidences a un rôle à jouer dans les négociations internationales sur le climat. Au lieu de se baser sur une approche du « tout ou rien » – dont l'inefficacité a largement été démontrée lors de la Conférence des Nations unies de 2009 à Copenhague – l'UE a participé à la Conférence de Cancun en privilégiant une approche graduelle qui a permis d'engranger de meilleurs résultats. Cependant, si le Trio souhaite contribuer à l'atténuation des effets du changement climatique, il lui reste encore beaucoup à faire. Sur le plan interne, le Trio doit œuvrer en faveur de différents objectifs : revoir à la hausse les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre, « décarboniser » le secteur de l'électricité d'ici 2050, créer davantage de partenariats bilatéraux, et augmenter les financements à court et long termes. De telles initiatives favoriseraient le développement d'une croissance économique « verte » dans l'UE. Par ailleurs, sur la scène internationale, l'accent devrait être mis sur la création de partenariats climatiques bilatéraux avec des acteurs stratégiques tels que la Chine, l'Inde et l'Afrique du Sud ; partenariats qui doivent faire autant usage de la carotte que du bâton (Egmont).

Les partenariats stratégiques ne sont pas uniquement utiles dans le cadre des négociations relatives au climat, comme l'a souligné Catherine Ashton à l'occasion du Conseil européen de septembre 2010. Un des auteurs s'est notamment intéressé aux relations de l'UE avec la Chine, qui forte de la place qu'elle s'est forgée sur la scène internationale, est sans conteste un partenaire important pour l'UE. Une fois encore, sans remettre en question le rôle de premier plan que joue Catherine Ashton dans ce domaine, le Trio peut également avoir une certaine influence. La politique commerciale qui est un volet central de la politique que mène l'UE à l'égard de la Chine, relève encore et toujours de la compétence de la présidence tournante. Pour garantir l'efficacité de la stratégie de



*l'UE vis-à-vis de la Chine, les États membres doivent défendre les intérêts européens, au-delà des seuls intérêts nationaux; ce qui suppose d'avoir en coulisses un bon coordinateur qui aide les États membres à dégager une position commune à l'égard de la Chine. Le Trio des présidences peut apporter sa pierre à l'édifice en contribuant à définir les priorités et en assurant la cohérence politique et la coordination dans ce domaine (ECFR).*

*Les défis que la crise économique et financière impose à l'Europe sont nombreux<sup>1</sup>. Il faut notamment poursuivre une réforme en profondeur du secteur financier à tous les échelons (national, européen, mondial). L'échec de la coordination de la réforme financière mondiale se traduirait inmanquablement par l'émergence d'un paysage réglementaire international fragmenté et inégal. Par conséquent, le Trio des présidences doit veiller à ce que l'Union assume, à tous les niveaux, un rôle de leader dans la coordination des réformes de la régulation financière. Les accords internationaux, négociés lors de sommets internationaux, devraient être mis en œuvre de manière cohérente et avec un minimum de divergences entre les États membres. Comme évoqué précédemment, le Trio des présidences doit chercher à favoriser une position unifiée entre les représentants européens au sein des instances internationales, conforme à la ligne de conduite de l'UE (ELIAMEP).*

*En termes de gouvernance économique mondiale, légitimité et efficacité vont nécessairement de pair. Pour garantir l'efficacité de la gouvernance économique mondiale, un auteur défend ici l'idée que le Trio des présidences devrait chercher à s'éloigner du modèle du G20. Selon lui, le G20 porte préjudice au système actuel de coopération multilatérale dans des institutions telles que le Fonds monétaire international (FMI), la Banque mondiale et les Nations unies. Le modèle du G20 ne reflète pas la réalité géopolitique du <sup>xxi</sup> siècle, et constitue à ce titre une instance illégitime qui n'offre pas de solution efficace à la gouvernance économique mondiale. Les institutions de Bretton Woods devraient dès lors, selon lui, faire l'objet d'une refonte de manière à leur permettre de fonctionner de manière efficace comme les piliers incontournables d'un système multilatéral de gouvernance économique mondiale. Le Trio des présidences et la France, qui assure la présidence du G20 en 2011, devraient œuvrer en faveur de la création d'un forum des chefs d'État, d'un Conseil économique mondial et d'une réforme des systèmes de vote des institutions de Bretton Woods (DIIS).*

*Malgré les modifications apportées par le Traité de Lisbonne, le Trio des présidences a encore beaucoup à faire dans le domaine de la politique étrangère. Le*

*rôle qu'il jouera impliquera une collaboration étroite avec le Haut représentant et le SEAE. Si l'UE entend parler d'une seule voix sur la scène internationale, la seule solution passe par la coordination et la coopération.*



1. Se reporter également à la partie II pour de plus amples informations concernant le rôle de l'UE en matière de gouvernance économique et de régulation financière à l'échelon international – notamment l'article de Karel Lannoo

La contribution  
de 16 think tanks  
européens au  
Trio des présidences  
polonaise, danoise  
et chypriote de  
l'Union européenne

# VII

**POLITIQUE  
DE SÉCURITÉ  
ET DE DÉFENSE  
COMMUNE**

Les déficits budgétaires et l'avenir de l'euro ont monopolisé l'énergie des dirigeants européens, les empêchant de donner à la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) toute l'attention requise, comme le souhaitait la présidence belge – qui avait initialement prévu dans son programme de lancer une coopération structurée permanente. Pourtant, tant le renforcement (ou, à tout le moins, la stabilisation) des capacités de défense des États membres que la consolidation des capacités collectives européennes demeurent des priorités – notamment à la lumière des récentes révolutions démocratiques qui ont eu lieu en Afrique du Nord et au Moyen-Orient. Jusqu'à présent, l'UE a lancé avec succès, 24 missions dans son voisinage, étendant même son action jusqu'en Afrique centrale et en Afghanistan. Toutefois, la fragmentation, la duplication et le faible ratio coût/efficacité des forces armées européennes sont tels que la capacité collective des forces armées européennes est aujourd'hui inférieure à la somme de ses composantes nationales.

## PART VII ABSTRACT

Toutefois, les auteurs, qui ont contribué à ce chapitre, soulignent que la pression croissante qui s'exerce sur des budgets de défense déjà étiés et la création du Service Européen d'Action extérieure (SEAE) pourraient stimuler la coopération et l'intégration dans les domaines de la sécurité et de la défense. Pour adapter la politique européenne de sécurité à un contexte d'après-crise tout en tenant compte des contraintes budgétaires

(épargner de l'argent tout en améliorant l'efficacité du système), les auteurs présentent différentes options.

Une façon de renforcer l'intégration en matière de sécurité et de défense par le biais de l'efficacité budgétaire consiste à encourager l'achèvement du marché unique. Actuellement, deux directives concernant l'industrie de la défense – l'une liée au transfert intracommunautaire d'armements et l'autre l'accès aux marchés publics – poursuivent cet objectif. Cependant le potentiel de ces deux directives reste lié à la volonté concrète des États membres de les appliquer (CER). Le Trio des présidences pourrait dès lors aider la Commission européenne à favoriser la libéralisation du marché européen de la défense, notamment en adoptant les nouvelles règles d'ouverture des marchés de la défense et en l'aidant à prononcer un jugement critique envers les États membres qui ne respectent pas les règles.

Par ailleurs, un auteur considère qu'il faut d'abord chercher à cumuler les réalisations modestes pour pouvoir inciter les États membres à accepter de se lancer

dans une coopération plus ambitieuse. L'UE devrait dès lors délaissier les vastes projets globaux coordonnés depuis Bruxelles et privilégier au contraire les initiatives, plus modestes mais clairement définies, menées par quelques États (Europeum). Délaissant les troupes de combat et les avions de chasse au profit de la formation commune, de l'éducation commune, voire d'une défense aérienne commune, cette approche favoriserait donc une coopération plus modeste entre plusieurs États membres.

Pour enregistrer ce type de succès qui auraient valeur d'exemple, pour améliorer la capacité de gestion de crise globale de l'UE et pour exploiter pleinement le nouveau SEAE, le Trio des présidences devrait par ailleurs – en collaboration avec le Haut représentant pour la politique extérieure et de sécurité commune (HR) – proposer d'élever les représentants spéciaux de l'UE au rang de « coordinateurs »; un statut qui leur donnerait pour tâche de gérer la présence de l'Union dans les régions de crise en communiquant avec les responsables des missions civiles, avec les commandants des opérations militaires et avec les chefs des délégations de l'UE qui les soutiennent (Europeum).

Pour éviter que l'UE n'agisse comme une coalition de bonnes volontés, au sein de laquelle les moyens disponibles et les participants déterminent la mission de la PSDC, le futur Trio des présidences devrait également – en concertation avec le HR – s'efforcer de rechercher la crédibilité et l'efficacité en instaurant des critères d'intervention (capacité) et des mécanismes d'évaluation (responsabilité), tous ouverts au contrôle public parlementaire à l'échelon tant national qu'europeen (Real Instituto Elcano).

Un autre auteur estime également que les initiatives de coopération bilatérale, telles que la récente initiative franco-britannique, ne visent pas nécessairement à terme une européanisation, et que ce type de coopération doit être réintégré dans le cadre communautaire (SWP). Le Trio pourrait dès lors jouer un rôle – important quoique limité – de médiateur pour les États membres de petite ou moyenne taille, et donner une impulsion politique à l'initiative de Gand en instaurant une coopération structurée permanente.

Par ailleurs, pour éviter tout retard dans la mise en œuvre de la clause de solidarité du Traité de Lisbonne, celle-ci devrait s'effectuer non au cas par cas sinon plutôt par le biais de dispositions générales, basées sur des critères assez larges de portée géographique et d'ampleur de l'événement, tout en respectant les principes de souveraineté et de subsidiarité. De telles dispositions s'appuieraient ensuite sur les éléments qui existent déjà à l'échelle de l'Union (à travers une meilleure cohérence et coordination entre les acteurs et les instruments) et apporteraient une valeur ajoutée spécifique tant sur le plan

*politique qu'opérationnel, tout en respectant la séparation des compétences entre les institutions, comme entre l'UE et ses États membres (Egmont).*

*Enfin, un auteur se penche sur l'enjeu d'une meilleure coopération des capacités militaires de l'UE et de l'OTAN, en analysant la question chypriote qui bloque actuellement le dialogue au plus haut niveau entre les deux institutions (DIIS). L'auteur défend le principe d'une mobilisation réciproque tant du côté de l'UE qui doit défendre l'acceptation par les nouveaux membres des accords déjà conclu avant leur adhésion (en particulier concernant l'adhésion de la Turquie à l'Agence européenne de défense), que du côté de l'OTAN, et plus spécifiquement des États-Unis qui doivent faire pression sur la Turquie pour qu'Ankara accepte la participation de Chypre au Partenariat pour la paix et signe les accords de sécurité.*



La contribution  
de 16 think tanks  
européens au  
Trio des présidences  
polonaise, danoise  
et chypriote de  
l'Union européenne

# VIII

## INNOVATIONS INSTITUTIONNELLES

Dans les précédents chapitres, les auteurs ont chacun à leur tour procédé à une évaluation de la mise en œuvre des nouvelles règles et des nouveaux instruments du Traité de Lisbonne au cours ces derniers mois. Dans ce dernier chapitre, les auteurs se penchent sur certains enjeux spécifiques du Traité de Lisbonne. Ils soulèvent des questions relatives à la participation des citoyens à la vie politique de l'UE et à la répartition des compétences prévue par le Traité – entre les principaux acteurs institutionnels mais aussi entre l'échelon européen et national.

Le Traité de Lisbonne est encore en phase de transition et il faudra encore un peu de temps pour délimiter clairement les rôles respectifs des présidences tournantes, du Président permanent du Conseil européen et du Haut représentant de l'UE pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. Toutefois, une chose est d'ores et déjà certaine : le nouveau traité affaiblit fortement la dimension politique des présidences tournantes. Dans la crise financière, le Trio n'a joué qu'un rôle politique limité. Ceci étant dit, le leadership administratif des présidences tournantes a été essentiel : même si elles n'ont pas eu à traiter les dossiers les plus délicats lors de la crise de la zone euro, leur rôle a été décisif pour mener à bien le processus de négociations législatives (CEPS).

## PART VIII ABSTRACT

*Le précédent créé par le Trio des présidences espagnole, belge et hongroise, éprouvant pour la première fois le nouveau système institutionnel, augure d'une bonne coopération avec le Haut représentant et le Président du Conseil européen. Afin de raccourcir le processus législatif, le Trio des présidences polonaise, danoise et chypriote devrait par conséquent endosser un rôle d'intermédiaire impartial non seulement entre les membres du Conseil, mais aussi entre le*

*Conseil et le Parlement européen. Si le Trio des présidences ne peut assumer ce rôle décisif, le système institutionnel risque d'être déséquilibré – en raison de la position centrale du Conseil européen (CEPS).*

Malheureusement, pendant la période couverte par le précédent Trio (janvier 2010 – juin 2011), le Conseil Affaires générales (CAG) a été largement inutilisé. Par conséquent, deux auteurs affirment ici que le rôle du CAG doit être clarifié et son rôle politique renforcé, sans pour autant modifier les Traités. Pour ce faire, une méthode consisterait à confier la présidence du CAG au Premier ministre du pays qui assure la présidence tournante (CEPS, Real Instituto

Elcano). Le CAG devrait également faire office de plateforme, canalisant les travaux des formations du Conseil ou portant des questions du niveau du Conseil des ministres au niveau du Conseil européen. En outre, le CAG pourrait assumer bien d'autres tâches : coordonner tous les Conseils sectoriels, traiter les affaires interinstitutionnelles et les relations publiques de manière plus claire, améliorer la liaison entre les cabinets ministériels et les premiers ministres, et négocier les conflits portant sur l'action extérieure, le tout en ne cédant pas à la tentation de se réapproprier les dossiers de politique étrangère (Real Instituto Elcano). Des présidences tournantes faibles laisseraient une trop grande partie des décisions entre les mains du Conseil européen, ce qui empêcherait les présidences tournantes d'exercer un contrôle politique.

Cependant, la consolidation du rôle joué par le CAG ne ferait pas taire les débats actuels sur l'approfondissement, l'arrêt ou la réduction du processus d'intégration. Le retour à l'intergouvernementalisme que l'on observe aujourd'hui, notamment par le biais du Conseil européen, tend à souligner l'importance politique – notamment eu égard à l'avenir de l'UE – de cette tension institutionnelle. Même si le CAG venait à être renforcé, les parlements nationaux et les cours constitutionnelles nationales continueraient d'exercer un contrôle sur tout nouveau transfert de compétences. Dans la mesure où le Conseil européen semble occuper une position dominante et où le Traité de Lisbonne confère une grande partie du pouvoir législatif (potentiel) à l'échelle de l'UE, il serait nécessaire de rétablir un certain équilibre avec l'échelon national. Les institutions de l'Union doivent par conséquent se préparer à une telle éventualité. Le Trio des présidences devrait également s'investir de manière forte dans de bonnes relations de travail avec la Commission européenne et le Parlement européen, afin de remplacer les compromis interinstitutionnels précoces sur les sujets soumis à la codécision et, d'une manière plus générale, de sonder les implications politiques et juridiques, à l'échelon national, de l'extension de la méthode communautaire à des sujets politiques importants (ELIAMEP).

En ce qui concerne le pouvoir discrétionnaire des gouvernements nationaux pour décider de ce qui constitue ou non un transfert de compétence, le Trio des présidences devrait accorder une attention plus soutenue au rôle de plus en plus actif qu'endossent les cours constitutionnelles (CC) (ELIAMEP). L'activation des clauses passerelles, qui permettent de passer du vote à l'unanimité à un vote à la majorité, pourrait inciter les CC à soumettre davantage de cas de transgression constitutionnelle que par le passé. Le recours au mécanisme de coopération renforcée dans des domaines politiques sensibles pourrait également entraîner des réactions similaires. Les CC risquent de réagir à la création de la coopération renforcée et aux décisions des États membres qui, une fois la coopération lancée, conduiraient à modifier la règle de l'unanimité en vote à la

majorité qualifiée et à l'introduction de la procédure législative ordinaire dans les cas prévoyant une procédure législative spécifique. Puisque la question de la compatibilité du droit communautaire avec les constitutions nationales ne se résume pas uniquement à une question juridique technocratique, mais qu'elle forme bien une question politique de la plus haute importance pour le processus d'intégration européenne, le Trio des présidences devrait empêcher les situations de blocage en élaborant un mécanisme de prévention impliquant notamment activement le service juridique du Conseil. En outre, le Trio devrait envisager d'octroyer au CAG une compétence spécifique concernant l'extension des pouvoirs de l'UE.

En ce qui concerne le système de poids et contrepoids institutionnels, l'un des auteurs estime que le Trio des présidences devrait, en collaboration avec les parlements nationaux (via la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires – COSAC), s'assurer que la vérification de la subsidiarité devient enfin un outil à la hauteur de son potentiel. En d'autres termes, la subsidiarité ne peut se résumer à un slogan et doit servir d'outil de contrôle juridique efficace afin de superviser la manière dont les institutions européennes exercent leurs pouvoirs. Par ailleurs, afin de donner une perspective constitutionnelle plus précise au dialogue entre les parlements nationaux et la Commission, les parlements nationaux devraient envisager les nouveaux textes de loi communautaires non seulement sous l'angle du principe de subsidiarité, mais aussi à l'aune du principe de proportionnalité (SIEPS). Le Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité ne prévoit pas explicitement un tel dialogue à l'heure actuelle, mais il n'en empêche pas la création. À plus long terme, le protocole devrait faire l'objet d'une révision afin d'autoriser explicitement ce type de contribution des parlements nationaux.

Une autre piste de réflexion visant à rendre le système institutionnel communautaire plus équilibré et plus démocratique consisterait à modifier les modalités d'élection des membres du Parlement européen. Le renforcement des pouvoirs du Parlement, suite à l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, et la quête de plus en plus prépondérante d'un remède pour palier au déficit démocratique de l'UE ont donné un nouvel élan aux partisans de la modification des procédures électorales pour les élections de 2014. À cet égard, les auteurs plaident en faveur des propositions avancées par le Parlement européen afin d'introduire une liste transnationale destinée à personnaliser et à européaniser les élections du Parlement européen, à revigorer le partenariat stratégique entre le Parlement et la Commission, et à renforcer l'autonomie des partis politiques européens. Afin de permettre aux partis nationaux et européens de se préparer à la mise en œuvre de différentes innovations, le Trio des présidences devrait placer aussi rapidement que possible la réforme électorale parmi

ses priorités (EPC). Les présidences polonaise, danoise et chypriote ont un important rôle à jouer dans le cadre de la procédure de révision ordinaire. Pour lancer cette procédure, le Conseil doit soumettre les propositions d'amendements du Parlement européen au Conseil européen, qui décide d'étudier les modifications avancées. En dernier ressort, toute modification du Traité doit être réglée dans le cadre d'une CIG – qu'une Convention ait été réunie ou non -. Une fois encore, le Trio des présidences peut jouer un rôle pivot, puisque la CIG doit être convoquée par le Président du Conseil. La présidence tournante devra donc consulter le Parlement afin d'obtenir de ce dernier de ne pas convoquer de Convention.

Enfin, pour consolider la dimension démocratique et l'équilibre de l'UE, le renforcement de la participation citoyenne est déterminant. L'accord sur l'Initiative citoyenne européenne (ICE) obtenu en décembre 2010 est un des grands succès institutionnels du précédent Trio des présidences. La plupart des détails restés en suspens sont désormais réglés, laissant la voie ouverte à la mise en œuvre de l'initiative la plus ambitieuse jamais prise en matière de démocratie participative à l'échelle de l'Union. Toutefois, il est à noter que la Commission n'a aucune obligation de suivre les ICE. Dès lors, la réaction de la Commission aux premières vagues d'initiatives citoyennes en 2012 déterminera si l'ICE n'est rien d'autre qu'un énième avatar de la symbolpolitik ou si elle se muera progressivement en un véritable outil d'influence au service des citoyens européens. Le Trio des présidences devrait également sensibiliser les citoyens européens à la nouvelle directive citoyenne, et les informer de ce que « fait » réellement l'Union – ses compétences exactes -, faute de quoi ce nouvel outil est voué à être rejeté par la population et à ne servir que des groupes d'intérêt bien implantés (DIIS).



## SOMMAIRE

À titre indicatif, le sommaire de la version anglaise du rapport est présenté ci-après.

### PART I PROSPECTS FOR ECONOMIC GROWTH

#### INTERNAL MARKET

The Single Market Act in Search of a Strategy  
**Tinne Heremans** Egmont

The Single Market Act: Is it Really  
What the Market Needs?  
**Jörgen Hettne** SIEPS

#### SMART AND SUSTAINABLE GROWTH

Implementation of Europe 2020: Time to Act  
**Fabian Zuleeg** EPC, **Maria João Rodrigues** for EPC

A New Innovation Spirit and the  
Future of Lead Markets  
**Paweł Zerka** demosEUROPA

Reconciling the Single Market Objective  
with the Renewable Energy Objective  
**Georg Zachmann** Bruegel

Carbon Capture and Storage: EU  
Advancing, but not Fast Enough  
**Stephen Tindale** CER

Policy Options to Improve the Security of  
European Energy Supplies:  
Results from the SECURE Project  
**Arno Behrens** CEPS, **Andrea Bigano** and **Manfred  
Hafner** FEEM

#### DEMOGRAPHIC CHALLENGES

Demographic Shock and Implicit Public  
Debt: Closing the Sustainability Gap  
**Ognian Hishov** SWP

Europe's Demographic Challenge  
and Immigration  
**Yiannis Tirkides** CCEIA

### PART II ECONOMIC GOVERNANCE AND FINANCIAL REGULATIONS

#### ECONOMIC GOVERNANCE

Governing the EU out of the Economic Crisis  
**Daniela Schwarzer** SWP

Sense and Nonsense of the Euro-Plus Pact  
**Daniel Gros** and **Cinzia Alcidi** CEPS

Current Account Imbalances:  
the Role of Competitiveness and  
of Financial Sector Dynamics  
**Benedicta Marzinotto** Bruegel

European Monetary and  
Fiscal Policy Revisited  
**Andreas Theophanous** and **Yiannis Tirkides** CCEIA

Sovereign Debt Crisis Resolution  
in the Eurozone  
**Jean Pisani-Ferry** and **André Sapir** Bruegel

#### FINANCIAL REGULATION

The Financial Crisis Response:  
a Mid-term Review  
**Karel Lannoo** CEPS

What if the New Financial Supervision  
Framework Proves Insufficient?  
**Stijn Verhelst** Egmont

### PART III MULTIANNUAL FINANCIAL FRAMEWORK 2014-2020 NEGOTIATIONS

#### EU BUDGET PRIORITIES, EXPENDITURES AND RESOURCES

Options for EU Budget Reform  
**Jonas Eriksson** SIEPS

Rethinking EU Finances in Light of the Crisis:  
Balancing Growth and Austerity Needs  
**Eulalia Rubio Barceló** Notre Europe

Own Resources and European Added Value  
**András Vértés** GKI

EU Budget Reform and the New  
Low-carbon Economy

**Tamsin Cooper** and **Chris Littlecott** Green Alliance; for  
demosEUROPA

#### CAP

Strengthening the EU by Audaciously  
Reforming the CAP and its Financing  
**Nadège Chambon** Notre Europe

A Chance for Further CAP Reform  
**Chris Haskins** CER

How to Prepare a Fair and  
Efficient CAP Reform?  
**Tereza Svačinová** Europeum

#### COHESION POLICY

The Challenges for Future Cohesion Policy  
**Marjorie Jouen** Notre Europe

Where Does Europe 2020  
Leaves Cohesion Policy?  
**Miklós Losoncz** GKI

### PART IV FREEDOM, SECURITY AND JUSTICE

The Rocky Road from Empty Prescriptions  
to Meaningful Policy: Four Imperatives for  
a Better Immigration and Asylum Policy  
**Birgitte Mossin Brønden** DIIS, **Roderick Parkes** SWP

Managing Asylum Seeking in Europe:  
How to Revise the Dublin III Convention  
**Anna Triandafyllidou** ELIAMEP



The EU's Internal Security Strategy and the Stockholm Programme: A Challenge to Rule of Law and Liberty in Europe?

**Sergio Carrera** CEPS, **Elspeth Guild** CEPS

EU's Area of Freedom, Security and Justice: From Post-Lisbon Tactics to EU Citizen-Oriented Strategy

**Ivo Šlosarčík** Europeum

## PART V ENLARGEMENT AND NEIGHBOURHOOD

The EU Enlargement to the Western Balkans: Time to Put Conditionality First Again

**Julie Herschend Christoffersen** DIIS, **Vladimír Bartovic**, **David Král** and **Eliška Sláviková** Europeum, **Tijana Memišević** for Europeum

EU Integration and the Prospect of further Enlargement: The Case of Turkey

**Andreas Theophanous** and **Christina Ioannou** CCEIA

Turkey and the EU: Time to Break the Stalemate

**Dimitar Bechev** ECFR

The EU and its Eastern Neighbourhood: Challenges of Engagement

**Adam Balcer** demosEUROPA, **Rosa Balfour** EPC

Towards a Paradigm Shift in Euro-Mediterranean Relations

**Haizam Amirah-Fernández** Real Instituto Elcano, **Eduard Soler i Lecha** CIDOB; for Elcano

Regionalising the EU's Neighbourhood: Planning the Global Role for the Trio Presidency

**Attila Ágh** Corvinus University of Budapest; for GKI

## PART VI FOREIGN POLICY

Facilitating Ashton's Work: a Role for the Rotating Presidency

**Anne Schmidt** SWP

Making the EU's Voice Heard Globally

**Janis A. Emmanouilidis** EPC, **Paweł Świeboda** demosEUROPA

An External Energy Strategy for the EU

**Sami Andoura** Notre Europe, **Agata Hinc** demosEUROPA

Engaging China: EU on the Path towards Reciprocity with a Global Power

**Jonas Parello-Plesner** ECFR

State of Play of the International Climate Negotiations: How to Bridge the Remaining Gaps?

**Clémentine d'Oultremont** Egmont

EU and the Financial Sector Reform: Ensuring Global Harmonisation

**Dimitrios Katsikas** ELIAMEP

The Future of Global Economic Governance: From the G20 to a Global Economic Council

**Jakob Vestergaard** DIIS

## PART VII COMMON SECURITY AND DEFENCE POLICY

The Double Challenge of the EU Security and Defence Policy

**Tomáš Weiss** Europeum

NATO and EU: Towards a Constructive Relationship?

**Trine Flockhart** DIIS

Trio Leadership: The Need to Liberalise the European Defence Market

**Clara Marina O'Donnell** CER

The Need for an Open System to Evaluate European Union CSDP Missions

**Félix Arteaga** Real Instituto Elcano

Bilateral vs. Structured Cooperation? Flexible Cooperation In and Outside the EU Framework as a Tool for Advancing European Capabilities

**Nicolai von Ondarza** SWP

The Solidarity Clause of the Lisbon Treaty's

**Jacques Keller-Noellet** Egmont

## PART VIII INSTITUTIONAL INNOVATIONS

What is Left for the Rotating Council Presidency under the Lisbon Rules?

**Piotr Maciej Kaczyński** CEPS

The Role of the General Affairs Council Revisited in the Light of the 18-month Experience with the Lisbon Treaty

**Ignacio Molina** Real Instituto Elcano

Does Subsidiarity Ask the Right Question?

**Jörgen Hettne** and **Fredrik Langdal** SIEPS

EU Policy and Constitutional Sovereignty: a Road Map

**Filippa Chatzistavrou** ELIAMEP

The Citizens' Initiative: A Participatory Cure for Europe?

**Julie Hassing Nielsen** for DIIS

The EP Electoral Reform: Another "Brick" in the Union's Democratic Construction?

**Janis A. Emmanouilidis** and **Corina Stratulat** EPC



[www.notre-europe.eu/en/tgae](http://www.notre-europe.eu/en/tgae)

With the support of:

