

- \* L'immigration
- \* Energie - climat
- \* La PAC
- \* L'Europe de la  
défense
- \* Dossiers divers

# Une politique européenne de l'immigration

L'espace Schengen est cet espace de libre circulation des personnes, où le contrôle d'identité aux frontières intérieures n'existe plus. Ainsi un visa délivré dans un Etat membre de cet espace est valable pour la totalité de l'espace Schengen. Les contrôles aux frontières intérieures sont supprimés, les contrôles aux frontières extérieures sont renforcés et le même code des frontières est appliqué aux frontières extérieures de l'espace Schengen.

**Cet espace s'est encore élargi dernièrement et comprend 24 membres.**

**Membres de Schengen avant décembre 2007 :** Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Suède, Norvège, Islande.

**Récent élargissement en décembre 2007** (et en mars 2008 pour les frontières aériennes) : Estonie, Hongrie, Lituanie, Malte, Pologne, Slovénie, Slovaquie, République tchèque, Lettonie.

**Ainsi, toute politique menée dans un Etat membre a des effets directs, immédiats et inéluctables sur les autres Etats membres.** Brice Hortefeux, Ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire, a été chargé de s'atteler dans le cadre de la présidence française de l'Union européenne au « défi qui s'impose à tous », celui de la **gestion de ces flux migratoires.**

Il a élaboré un « **pacte européen sur l'immigration et l'asile** » qui comporte des engagements politiques, notamment en termes d'éloignement des clandestins et d'interdiction des régularisations massives. Ce projet est actuellement présenté et discuté avec nos partenaires européens.

### Les changements apportés par le Traité de Lisbonne :

Jusqu'à présent, pour arriver à un accord en matière de justice et affaires intérieures au niveau européen, pour ce qui concerne l'immigration légale, l'unanimité au Conseil des Ministres est requise ; pour ce qui concerne l'immigration illégale, les visas et l'asile, c'est le principe communautaire qui s'applique et donc la majorité qualifiée. **Le Traité de Lisbonne prévoit désormais un passage à la majorité qualifiée pour l'immigration légale**, et constitue en cela un progrès majeur. **Cinq pays (France, Espagne, Italie, Grande Bretagne et Allemagne) concentrent 80% des flux migratoires** et l'unanimité les empêche de prendre toute mesure commune dans certaines matières.

Certes, l'origine des flux migratoires, le taux de chômage et l'intégration de ces populations, sont différents selon les pays d'accueil. En ce qui concerne l'immigration légale, chaque Etat conservera le droit de fixer des volumes d'entrée pour l'immigration économique. Il s'agit ici **de fixer des règles minimales** pour qu'au sein de l'espace Schengen les immigrés ne fassent pas l'objet de violation des droits syndicaux, de la durée du travail ou du salaire minimum. S'agissant de l'immigration illégale, l'Union européenne s'attaque aux employeurs des clandestins, renforce la protection de ses frontières et la politique de retour, et s'engage pour le co-développement. En matière d'asile, elle développe une politique commune en vue de l'élaboration d'un système d'asile commun.

## 5

### grands axes du Pacte européen sur l'immigration et l'asile :

#### I. Une meilleure protection de l'Europe contre l'immigration illégale :

- Un contrôle accru à ses frontières extérieures.
- La sécurisation de la délivrance des visas avec l'achèvement du chantier de la biométrie.
- Le renforcement de l'agence Frontex, agence européenne qui aide à la coopération opérationnelle entre les Etats membres dans leur gestion des frontières extérieures de l'Union. Elle fournit par exemple aux Etats membres l'appui nécessaire pour organiser des opérations conjointes de retour. Son siège est à Varsovie.

#### II. L'organisation d'une approche commune de l'immigration légale cohérente avec la capacité d'accueil des Etats membres et les besoins de leur marché du travail :

- Interdiction des régularisations massives et générales des sans-papiers.
- Organisation de l'immigration professionnelle : proposition de directive du 23 octobre 2007 sur les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants des pays tiers pour occuper un emploi hautement qualifié : « la carte bleue européenne » permettra de faciliter l'accueil des travailleurs hautement qualifiés et leur mobilité à l'intérieur de l'Union.

### **III. La concrétisation des éloignements effectifs hors de l'Union des immigrants illégaux.**

Il est préférable d'organiser des vols de retour conjoints, notamment sous l'égide de Frontex.

### **IV. L'Europe de l'asile.**

La définition de l'asile varie d'un Etat membre à l'autre. L'harmonisation sera difficile en raison des différentes traditions, mais l'objectif est d'aboutir à des critères communs dans les cinq ans.

### **V. Le co-développement :**

Grâce à l'encouragement des projets économiques dans les pays d'origine, la facilitation des transferts d'épargne et l'aide au développement, en particulier en matière de santé et d'éducation.

**La Présidence française devra aussi traiter des dossiers en matière de Justice et Affaires Intérieures engagés sous d'autres présidences ou à l'ordre du jour du programme de la Commission européenne.**

# Energie-Climat

La lutte contre le changement climatique et la sécurisation des approvisionnements énergétiques sont au cœur de la stratégie de l'Union européenne pour le développement durable. Une grande conférence internationale sur le climat se tiendra à Copenhague fin 2009, et l'Union européenne veut se donner les moyens de peser sur les négociations succédant au protocole de Kyoto, pour la période après 2012. L'Union européenne, et la France qui la présidera, doivent imaginer de nouvelles solutions pour approfondir la libéralisation des marchés de l'électricité et du gaz, contrôler le secteur des transports, et assurer la coexistence d'une énergie sûre et d'un climat respecté.

**3** chantiers guideront l'action de notre présidence :

## I. Approfondissement de la libéralisation des marchés de l'électricité et du gaz

La Commission européenne a présenté en septembre 2007 des propositions visant à achever la libéralisation du secteur de l'énergie en Europe, laissant le choix aux Etats membres entre :

- contraindre les grandes entreprises énergétiques intégrées (de type EDF, GDF ou E.ON en Allemagne), à céder leurs actifs relatifs au transport d'électricité ou de gaz. Ces activités seraient séparées de celles de production et de distribution d'énergie ;
- permettre à ces entreprises de conserver la propriété de leurs actifs liés au transport, mais en confier la gestion à un opérateur indépendant.

La France et l'Allemagne, opposées à ces propositions, ont présenté une « **troisième voie** » visant à promouvoir une régulation efficace et effective des activités de transport de l'énergie, sans aller jusqu'à la séparation patrimoniale des entreprises, qui pourrait nuire à la sécurité et à l'indépendance énergétique de l'Europe. Un **gestionnaire de réseau de transport (GRT) indépendant**, mais rattaché à ces entreprises,

pourrait prendre des décisions concernant leurs activités quotidiennes comme la gestion et la maintenance du réseau. En outre, l'autorité nationale de régulation (en France, la Commission de régulation de l'énergie) aurait la faculté d'imposer au GRT la réalisation d'investissements.

## II. Le paquet « énergie-climat »

La France veut parvenir à un accord en première lecture sur le paquet de propositions « énergie-climat » présentées par la Commission en janvier 2008. Ses objectifs sont les suivants :

- **augmenter de 20% l'efficacité énergétique d'ici 2020** (en rationalisant la consommation d'énergie des entreprises par exemple, ou en favorisant les économies d'énergie)
- **réduire de 20% les émissions de gaz à effet de serre d'ici 2020**
- **atteindre une proportion de 20% d'énergies renouvelables** dans la consommation énergétique de l'UE d'ici 2020
- **atteindre une proportion de 10% de biocarburants** dans la consommation des véhicules à l'horizon 2020

Les moyens proposés sont les suivants : directives sur la prolongation et l'extension des permis de pollution (ETS), sur la promotion des énergies renouvelables, sur le captage de carbone (qui serait ensuite enfoui dans des réserves souterraines), décisions sur la réduction des gaz à effet de serre dans les secteurs hors quota (c'est-à-dire ceux qui ne rentrent pas encore dans le système ETS, mais qui appartiennent néanmoins à des secteurs très polluants, comme celui du bâtiment).

La France veut arriver à un accord avant la suspension des travaux du Parlement européen en 2009, mais les objectifs en terme de réduction de gaz à effet de serre, ou de quota de biocarburants, soulèvent des oppositions, tant du côté de certains Etats membres, d'entreprises énergétiques ou d'ONG environnementales.

Le « système communautaire d'échange des quotas d'émission des gaz à effet de serre », ou ETS, est en fait une sorte de « marché du droit de polluer », sur lequel les entreprises polluantes disposent d'un « permis de polluer », et rachètent entre elles les quotas excédentaires. Ce système devrait évoluer vers un modèle 100% payant, où les entreprises devront acheter la totalité de leur « droit à polluer ».

### III. Les transports routiers

Il reviendra à notre pays de mener les discussions sur les textes européens relatifs à la réduction d'émission de CO<sub>2</sub> des voitures neuves (120 grammes par km d'ici 2012) et à la qualité des carburants. L'Allemagne et la France doivent travailler conjointement pour arriver à un résultat concluant. L'Allemagne est particulièrement attentive à ce dossier, en raison de l'importance économique de son secteur automobile.

La France veut améliorer les propositions de la Commission sur deux aspects :

- **les « mécanismes d'ajustement aux frontières »**, afin d'éviter que l'industrie européenne soit pénalisée par les efforts qu'elle fera elle-même pour lutter contre le réchauffement climatique, par rapport aux autres puissances industrielles.
- **la corrélation des objectifs en matière d'énergie renouvelable avec ceux de lutte contre le réchauffement climatique**, en prenant notamment en considération le bilan « non carboné » de chaque pays, celui de la France étant particulièrement bon en raison de l'origine nucléaire de sa production d'électricité.

Afin d'inscrire ces efforts dans la durée, notre pays élaborera en concertation avec les présidences suivantes (République tchèque et Suède) un programme qui couvrira :

- la lutte contre le changement climatique
- la recherche d'un accord post-Kyoto
- la qualité de l'air
- la défense de la biodiversité
- la gestion des déchets
- la promotion du développement durable

**Enfin, la question du nucléaire se retrouve, à l'aube de notre présidence, plus que jamais sur le devant de la scène.** Notre pays reste très attaché à l'**indépendance énergétique** que lui permet l'utilisation de cette technologie, et d'autres Etats membres (dont le Royaume-Uni et l'Italie) envisagent d'accroître ou de recourir à la production d'énergie nucléaire.

La Commission européenne, par la voix de son Président José Manuel Barroso, s'est récemment déclarée favorable à « *un débat ouvert, sans tabou (...) sur l'énergie nucléaire en Europe* ». **Ce retour en grâce du nucléaire en Europe a été confirmé par les nombreuses réunions communes organisées au sein de la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne** : par exemple la Finlande envisage la construction d'un 2<sup>ème</sup> EPR sur son territoire. Le président de la commission bulgare a déclaré que son pays est « *désireux de chercher des points d'accords avec la France pour développer cette source d'énergie* ».

# Réforme de la PAC

La réforme de la politique agricole commune sera un des dossiers sensibles suivis par la présidence française de l'Union Européenne. En effet, plus de 40% du budget communautaire (soit plus de 50 milliards d'euros) est aujourd'hui consacré à la PAC<sup>1</sup>, et les pays membres de l'UE défendent des positions contradictoires sur ce sujet : la PAC soulève des questions financières importantes, mais concerne aussi des problématiques liées au devenir de l'agriculture, à l'environnement ou à la sécurité alimentaire.

## I. Historique

La politique agricole commune (PAC) est une des **premières politiques mises en œuvre** par la Communauté économique européenne, dès 1962. A cette époque, elle avait pour principaux objectifs **d'accroître la productivité de l'agriculture européenne**, tout en **garantissant les approvisionnements et des prix abordables** pour les consommateurs, ainsi que de **justes revenus pour les agriculteurs**.

Cette politique fut couronnée de succès jusqu'aux années 1980. Mais le coût de ces mesures, qui garantissaient des prix agricoles élevés, quelle que soit la situation de la demande réelle, est devenu excessif, et aboutissait à une production excédentaire de certaines denrées. **On est alors passé d'une politique de soutien par les prix, à une politique de soutien par les aides.**

Depuis 1992, de **nombreuses réformes** ont déjà permis d'**adapter la PAC aux évolutions du marché** et à la conjoncture mondiale. L'accord de 2003, qui a stabilisé son budget et son économie générale, pour les mettre en conformité avec les règles de l'OMC, prévoyait un « bilan de santé » en 2008/2009 : il est destiné à planifier la période 2008/2013, sans attendre la révision du budget communautaire, qui entrera en vigueur en 2014. Quatre priorités guident les réflexions actuelles : **renforcement du volet préventif de la PAC, consolidation des bassins de production les plus fragiles, limitation des transferts de dépenses des aides directes vers le développement rural, et homogénéisation des niveaux de soutien selon les productions et les territoires.**

## II. 2008 : le « bilan de santé » de la PAC

### 1. Les propositions de la Commission européenne

Le 20 mai, la Commission a présenté une série de mesures sur le bilan de santé de la PAC. Il appartiendra donc à la France de mener les négociations, sur ce qui constitue **davantage une évolution qu'une révolution de la PAC**. Voici les principales mesures avancées :

**Mettre fin au découplage**, qui lie le niveau des aides allouées par l'UE au niveau de production. Des dérogations sont prévues pour les élevages bovins et ovins, ainsi que pour les exploitations implantées dans des régions fragiles (par exemple, les régions de montagne).

**Augmenter la modulation des aides** : transférer une partie de l'argent consacré au 1<sup>er</sup> pilier de la PAC (dépenses de marché et soutien direct) vers le pilier du développement rural (changement climatique, biodiversité, gestion de l'eau et bioénergies), en ciblant les exploitations agricoles qui reçoivent déjà le plus de subventions (plus de 100.000 €), pour favoriser d'autres activités (tourisme et entretien de l'environnement).

**Réduire l'intervention** des institutions sur le marché au strict minimum, en ne rachetant plus les productions excédentaires, sauf pour le blé tendre.

**Renforcer les règles de la conditionnalité**, qui contraignent les exploitants à respecter des mesures de productions moins dangereuses pour l'environnement.

**Augmenter les quotas laitiers**, qui contraignent les exploitants à ne produire qu'une certaine quantité de lait, avant leur disparition complète en 2015.

**Mettre fin à l'obligation de jachère**, qui est fixée aujourd'hui à 10% des terres.

*Le **découplage** est un principe selon lequel les aides allouées aux agriculteurs ne sont plus proportionnelles aux quantités produites. Introduit en 2003, il permet d'être compatible avec les exigences de l'OMC. Depuis 2006, les aides compensatoires européennes sont en effet versées en fonction d'une référence historique (moyenne des aides perçues entre 2000 et 2002). Chaque agriculteur continuera de toucher le même montant quelles que soient les productions qu'il cultive sur ses parcelles, avec néanmoins l'obligation de maintenir ses terres en bon état.*

Ces mesures, présentées par la Commission, sont destinées à améliorer le fonctionnement de la PAC. La **demande mondiale de produits agricoles explose, notamment en raison de l'émergence des biocarburants et de la pression démographique** de pays comme la Chine. Face à ce qui se présente comme un **choc alimentaire à l'échelle du globe**, l'agriculture européenne, seule agriculture intégrée, a une responsabilité importante dans la **régulation des marchés et la réponse aux défis environnementaux**.

## *2. Les réactions de la France*

Ce paquet de propositions reçoit un accueil mitigé des différents acteurs concernés. La France, très attachée à la PAC, a jugé sévèrement certaines des mesures avancées, comme le démantèlement du mécanisme d'aides aux prix.

Pour Michel Barnier, le Ministre de l'agriculture, « *certain points de la proposition [de la Commission] sont inacceptables en l'état* ». La France s'oppose notamment au « *démantèlement de l'intervention* », qui serait « *contradictoire avec le besoin d'un véritable filet de sécurité sur les marchés agricoles* ». De la même façon, la France propose de réfléchir davantage à la fin des aides couplées à la production, et restera vigilante sur la proposition de remonter les quotas laitiers avant leur complète disparition, afin de ne pas déstabiliser la filière.

La présidence française souhaite parvenir à un accord politique avant la fin de l'année 2008. Comme l'a rappelé Michel Barnier, lors de son audition par la Délégation pour l'Union européenne, l'année 2009 sera consacrée aux élections du Parlement européen, et le temps manquera pour dégager un consensus avant la négociation du budget communautaire en 2010 et la véritable réforme de l'agriculture prévue pour 2014.

Le Président de la République, Nicolas Sarkozy, l'a clairement annoncé lors de son discours à Rennes en septembre 2007 : **c'est dès aujourd'hui qu'il nous faut réformer et adapter notre politique agricole**. Notre pays ne peut se permettre de négliger ce **secteur stratégique**, un de ceux qui contribuent positivement à notre balance commerciale, alors que la demande mondiale va continuer à augmenter.

# L'Europe de la défense

Depuis les accords historiques signés en 1998 par Jacques Chirac et Tony Blair à Saint-Malo, la défense européenne a fait des progrès, mais il convient de lui donner une nouvelle impulsion. Le domaine est par ailleurs marqué par l'absence d'homogénéité entre les Etats membres. Au regard du volume des dépenses et de la base industrielle, six pays se distinguent : la Grande-Bretagne, l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne, la Suède et la France. Les défis sont nombreux : la recherche, le développement des capacités opérationnelles, la mise en cohérence des programmes militaires.

Les progrès de l'Europe de la défense sont envisagés de manière complémentaire à l'OTAN afin que nos partenaires, qui craignent qu'ils ne soient en contradiction avec l'Alliance, les acceptent. Lors du sommet de l'OTAN à Bucarest en avril dernier, le Président des Etats-Unis, George Bush, a déclaré comprendre l'intérêt de la défense européenne.

**Dans cette même perspective, la France envisage de parachever sa réintégration dans les structures du commandement intégré de l'Alliance, en la conditionnant à la réalisation du pôle européen de défense.**

D'autres pays évoluent sur ce sujet. Le Danemark, membre de l'OTAN, envisage de renoncer à son *opt out* pour la Politique Européenne de Sécurité et de Défense (PESD). La Finlande, par exemple, encore marquée par sa neutralité, est néanmoins très intéressée par l'Europe de la défense.

**Le renforcement et l'enrichissement de la PESD pourraient concerner, pendant la présidence française, plusieurs aspects concrets :**

**- la réorganisation de la chaîne politico-militaire :** le Haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, assisté du service d'action extérieure, sera à la fois, Vice-président de la Commission et Président du Conseil des Ministres des Relations extérieures ;

- la stratégie européenne de sécurité, établie en 2003, pourrait être actualisée et élargie à d'autres aspects (énergie, climat, terrorisme) ;

- la proposition de directive relative à la coordination des **procédures de passation de certains marchés publics de travaux, de fournitures et de services dans les domaines de la défense et de la sécurité**, pourrait faire l'objet d'un accord politique au Conseil ;

- la **formation de militaires dans un cadre européen**, avec la création d'un « Erasmus militaire » ;

- le **renforcement des capacités, en liaison notamment avec l'Agence Européenne de Défense, à laquelle un nouvel élan pourrait être donné**. Il s'agit entre autres des suites à donner à l'initiative franco-britannique sur l'adaptation des hélicoptères (modernisation des équipements et formation des pilotes) aux besoins de la PESD et de l'OTAN. Sont également concernés le renforcement en matière de satellites et un éventuel réseau de surveillance des côtes.

Sur le plan opérationnel, par ailleurs, les missions et opérations pourront donner lieu à révision ou décision, notamment *Eufor* au Tchad.

**Le renforcement du centre d'opération**, installé à Bruxelles, souvent évoqué, serait également souhaitable, même si la Grande Bretagne est actuellement réticente.

En conclusion, trois remarques :

- a) **La constitution d'une défense européenne est indispensable à la réalisation d'une Europe politique**. Au moment où le traité de Lisbonne renforce la politique étrangère commune (Haut-Représentant, service de politique extérieure), la coopération en matière de défense doit s'intensifier. Alors que les autres priorités de la présidence française s'inscrivent dans la continuité du travail des présidences précédentes, il s'agit là d'une initiative de relance française.
- b) Les propositions de la France seront pragmatiques et concrètes, notamment la programmation d'équipements militaires à réaliser en commun. **Le traité de Lisbonne a inscrit la possibilité de coopération structurée**, c'est-à-dire d'avant-garde, si nécessaire, de pays qui s'engagent à faire un effort plus important en matière militaire.
- c) **Cette coopération structurée, si elle est utilisée, devra être ouverte** pour ne pas écarter et heurter nos partenaires, mais au contraire les entraîner.

# Dossiers divers

En marge des grands dossiers avancés par la Présidence française de l'Union européenne, certains sujets d'actualité devraient retenir l'attention.

## I. Volet Social

Le volet « social » de la Présidence étudiera les suites envisagées pour les propositions du rapport de M. Cohen-Tanugi visant au renforcement **du volet social de la stratégie de Lisbonne**, et sur le retard pris par la France sur le taux d'emploi des seniors, par exemple. A défaut d'accord sous présidence slovène, il nous faudra aussi adopter les **directives « temps de travail » et « travail intérimaire »**. Nous devons également dresser un **bilan du Fond européen d'ajustement à la mondialisation**, avant un prochain rapport de la Commission.

## II. L'Europe du futur, l'Europe des réalisations

- Il faudra **nourrir l'idée et l'esprit européens** par des projets divers et des **expériences concrètes** : **élargir le programme Erasmus**, trop réservé à l'enseignement général, au secteur de l'apprentissage et à l'enseignement professionnel, **organiser la gestion civile commune des crises** pour faire face aux catastrophes naturelles ; peut-être envisager la mise en place d'une « alerte enlèvement » au niveau européen.
- Notre présidence doit être **ournée vers le futur**, en privilégiant une série de domaines stratégiques, comme **la recherche, la technologie, la politique spatiale** (Galiléo, l'Institut européen de technologie), qui sont autant de défis pour l'Europe de demain.
- Cette présidence française devra faire en sorte également de **renouveler l'adhésion des Français à l'Europe** en montrant sa plus-value et ses apports concrets dans la vie quotidienne.

### III. Politique économique

Après la crise des *subprimes* et la crise financière mondiale, la France entend profiter de sa présidence pour avancer des propositions en matière de **gouvernance financière**, en appelant les acteurs des marchés à s'auto-discipliner. Quatre points seront à l'agenda de l'Union :

- une **meilleure transparence** pour les investisseurs et les marchés
- l'amélioration des **règles d'évaluation**
- le renforcement de la **gestion des risques**
- l'amélioration du **fonctionnement du marché**

La France soutient également l'idée d'une « **TVA verte** », instaurant un taux de TVA réduit pour les produits respectant un certain nombre de règles environnementales.

Elle plaide aussi en faveur d'une meilleure **harmonisation de la base de l'impôt sur les sociétés**, afin de réduire les coûts administratifs pour les PME implantées dans différents pays.

### IV. L'Europe sur la scène internationale : Une Europe ouverte sur le monde

L'Union européenne assure aujourd'hui la moitié de l'aide au développement dans le monde.

La France aura à suivre pendant sa présidence deux rendez-vous majeurs sur cette question : le premier à Accra en septembre 2008 sur **le suivi de l'efficacité de l'aide** et le second à Doha en décembre 2008 sur **le financement du développement**.

En Afrique, nous mettrons l'accent sur **le renforcement du partenariat entre l'Union européenne et l'Union africaine** : l'Union est aujourd'hui impliquée dans plusieurs missions de PESD, l'effort sera poursuivi mais il est essentiel de faire aboutir le **projet européen de développement des capacités africaines de maintien de la paix**.