

# Eyes On Euro€

Des Regards Croisés sur l'Europe 9th issue // € 5.5 December 08 - April 09



**Solidarity and Cooperation  
What do they really mean ?**

**In this issue:**

**Josep BORRELL FONTELLES**

**Valdas ADAMKUS**

**Olivier PASTRE**

**Michel CRUCIANI**

**Kader ARIF**

**Jürgen SCHRODER**

# *United in diversity*

*L'Europe vous intrigue... vous interpelle?*

*Vous souhaitez venir en débattre avec nous?*

*Ou simplement vous informer...*

**CONTACTEZ-NOUS!**

Représentation  
de la Commission  
européenne en Belgique

Rue Archimède, 73 B-1000 Bruxelles  
+32-2-295.38.44 ou +32-2-2950166

mail: [COMM-REP-BRU@ec.europa.eu](mailto:COMM-REP-BRU@ec.europa.eu)  
site web: <http://ec.europa.eu/belgium>

**9 May – Europe Day**



# Editorial

## The EU Response to Development Challenges

Josep BORRELL FONTELLES, Chairman of the European Parliament's Committee on Development

Although we are well aware of the financial crisis that has hit the world, we shouldn't forget that there are 1.4 billion people living in extreme poverty according to the World Bank's latest calculations. And that is the main challenge of our times. The last meeting within the framework of the UN's General Assembly dedicated to the Millennium Development Goals (MDGs) was held recently on the 25th of September, 2008.

In September 2000 world leaders gathered at the UN and formally approved the Millennium Declaration. This declaration established 8 goals that had to steer actions for the next 15 years: reduce by half extreme poverty and hunger in the world; universalize primary education; promote gender equality; reduce infant and mother mortality rate; halt the spreading of AIDS, malaria and tuberculosis; protect the environment; and promote a global association for development.

At the last meeting in New York, world leaders concluded that the degree of achievement of these goals has been very uneven, with large disparities between regions and countries.

Europe's performance in this area has been crucial in the past and remains so today and in the future. This is not just the case for citizens of developing countries but also for European citizens. It's not just a question of solidarity; both development and security are also clearly interlinked in the long run.

Today the EU is the largest donor in the world, giving 62 billion dollars in 2007, three times more than the USA. Nearly 90% of all emergency aid to fight the food crisis has come from European treasuries. In fact, the European Parliament has just voiced its support for the Food Facility proposal: a billion euros that should help secure the next harvests in those places where food security is being threatened.

As regards the quality of aid, the Paris Declaration fixed clear objectives for Official Development Assistance (ODA) in terms of coherence and efficiency. The recent revision of what was postulated in Accra is crucial to improve the use of funding in order to maximize its impact and sustainability. Equally important is the revision of the Monterrey Process on the quantities and installments of financing for development, which will be discussed in Doha in November.

But ODA is not the only means of development aid. Other measures can be taken that would make up a useful source of financing, less dependent on donor countries. Global taxes on financial transactions, on weapons and on CO2 emissions have been suggested. These taxes would not only finance development but

would also help reduce pollution, speculative financial transactions and wars. In turn, poverty eradication would be facilitated.

Other initiatives defend tax reforms that take into account the global dimension of the economy. However, before this step can be successful other problems such as fiscal dumping, tax havens and tax evasion in a globalized economy must be tackled. As a matter of fact, the flight of fraudulent capitals from developing countries is estimated at over 500 billion euros. This figure is five times the entire world ODA budget.

Other forms of leverage that are not linked to production, such as the reduction of commissions on immigrant's remittances, are also innovative ways of financing development. These money transfers are a vital source of income to millions of people living in developing countries and they arrive directly to the families, thus bypassing any problems of corruption.

However, the aim of these measures is to facilitate the smooth integration of the world's poorest economies into the international trade order. Our development policies should offer justice, not charity.

EPAs are another important topic; Europe should find a balance between helping the economies of developing nations that want to benefit from international trade without undermining their efforts for regional integration or their ability to choose their own national economic policies, business development strategies and so on.

Last but not least, another concern in development aid is the need to harness and adapt to climate change. Increasingly this topic is taking a leading role in the debate on development, and rightly so. The historical responsibility of developed countries as the worst polluters should lead us to make more efforts to alleviate climate change, and increase and adapt our aid for disaster preparedness and risk reduction.

In this respect a positive sign is the recent approval in the European Parliament of the Energy Package with the stipulation that 50% of tax income on CO2 emission auction sales should be destined for adaptation in developing nations. Along the same lines is the Parliament's proposition that funding for mitigation and adaptation in poor countries ought not to flow from the European Development Fund but should be additional.

As with the Food Facility, the only thing we need now is for member states to agree with each other and give Europe the opportunity to lead the way. ■

## Eyes on Europe



Olivier



Alexandrina

Nous souhaitons entamer cet éditorial par l'annonce des changements qui s'opèrent en ce moment au sein de l'équipe de Genève. Après avoir remarquablement assuré la direction de la délégation genevoise, Olivier Jarosz cède la place aux nouveaux arrivés de l'IEUG. Dans la lignée de son engagement envers Eyes On Europe, la relève se donne pour défi d'être à la hauteur et de poursuivre sa collaboration féconde avec l'ULB. Riche de cette coopération et renouvelée dans sa structure, Genève tachera d'apporter une écriture nouvelle tout en gardant l'esprit critique et le ton singulier, familiers au lectorat auquel elle s'adresse.

Au préalable d'un nouveau partenariat avec l'Afrique, les Amériques et l'Asie, une réflexion sur nos futurs s'avère primordiale. Avant même d'être un devoir moral ou un impératif économique, édifier un modèle sain de coopération avec les nations émergentes s'impose comme une nécessité politique vitale pour l'Europe. La juste relation ne peut se réaliser que dans un nouveau partenariat marqué par la diversité culturelle et la richesse des identités. En effet, penser que le monde se comprendra mieux lorsqu'il sera un grand supermarché homogène n'est qu'un leurre. La crise financière est peut-être enfin l'occasion d'ouvrir la réflexion sur la mystification des antivaleurs qui priment dans nos sociétés et qui faussent notre vision de l'avenir. ■

Alexandrina Iremciuc, Directrice de Eyes On Europe Geneva  
Olivier Jarosz

Dear readers,

'Every new language is like an open window that shows a new view of the world and expands your attitude towards life', the writer Frank Harris stated. With this issue we are opening up our journal to the German-speaking world in order to incorporate new perspectives and approaches towards the debate of Europe. This linguistic expansion further enriches our journal – it will access another culture, reach an enlarged audience and enable a truly transnational, European discourse. Due to the missing European public sphere and the continuing European integration process it seems important that we, Europeans, debate beyond national borders and deal critically, and at the same time, constructively with the European project – this embodies a cornerstone of our democratic existence.

Following the conclusions of partnerships with universities in Geneva and Strasburg we are very pleased that students of the Freie Universität Berlin have decided to join our project. Thanks to their great commitment Eyes on Europe will also be represented in Germany. Furthermore, the linguistic enlargement – which is hopefully not the last one – was made possible thanks to a sponsorship of the Permanent Representation of the Federal Republic of Germany to the European Union. The team in Brussels would like to sincerely thank both partners for their support and is looking forward to a fruitful and long-term cooperation. ■

Christin FRÖHLICH, Public Relations Director



Christin

Liebe Leserin, lieber Leser,

‘Jede neue Sprache ist wie ein offenes Fenster, das einen neuen Ausblick auf die Welt eröffnet und die Lebensauffassung weiter’, befand der Schriftsteller Frank Harris. Mit dieser Ausgabe öffnen wir unser Journal erstmalig auch dem deutschen Sprachraum, um neue Sichtweisen und Denkansätze in die Debatte über Europa einfließen zu lassen. Die sprachliche Erweiterung bereichert unser Journal in mehrerlei Hinsicht – sie ermöglicht den Zugang zu einer weiteren Kultur, spricht einen größeren Leser- und Teilnehmerkreis an und erlaubt, einen länderübergreifenden, europäischen Diskurs zu führen. Denn angesichts einer fehlenden europäischen Öffentlichkeit und der fortschreitenden europäischen Integration ist es im Sinne eines demokratischen Europas wichtig, dass wir Europäer über nationale Grenzen hinweg debattieren und uns kritisch und zugleich konstruktiv mit dem Projekt Europa auseinandersetzen.

Nachdem wir Partnerschaften mit Universitäten in Genf und Straßburg begründeten, freuen wir uns sehr darüber, Studenten der Freien Universität Berlin für unser Projekt gewonnen zu haben. Dank ihres großen Engagements wird Eyes on Europe nunmehr auch in Deutschland vertreten sein. Diese sprachliche Neuausrichtung – die hoffentlich nicht die letzte sein wird – wurde erst durch ein Sponsoring der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der Europäischen Union ermöglicht. Das Brüsseler Team von Eyes on Europe möchte sich herzlich für die Unterstützung beider Partner bedanken und freut sich auf eine bereichernde und langfristige Zusammenarbeit. ■

Christin FRÖHLICH, Public Relations Director



Justus



Mathias

Europawissenschaft sollte auch europäische Wissenschaft sein – sie sollte eben die Prinzipien widerspiegeln, die den europäischen Gedanken ausmachen. Die Idee der Mehrsprachigkeit als Nerv europäischer Vielheit sollte somit auch in fachöffentlichen Debatten Berücksichtigung finden. Mit der heutigen aktuellen Ausgabe geht Eyes on Europe einen weiteren Schritt in diese Richtung – erstmals erscheinen auch deutschsprachige Beiträge. Dies ermöglicht es, Diskurse, Analysen und Meinungen rund um das Projekt Europa in Zukunft noch vielfältiger, noch nuancierter und farbiger gestalten zu können.

Wir möchten den Herausgebern für die reibungslose wie ertragreiche Kooperation danken und freuen uns darauf, auch in Zukunft deutschsprachige Studierende, Doktoranden, Wissenschaftler und politische Akteure für spannende Beiträge zur Debatte zu gewinnen – und als Teil von Eyes on Europe dazu beitragen, auch weiterhin neue Impulse über akademische Tellerränder hinaus geben zu können. ■

Justus Dreyling, Mathias Großklaus, Eyes on Europe Berlin

EYES ON EUROPE is published twice a year by the ASBL Eyes on Europe, which is an association formed in the Institut d'Études européennes de l'ULB (Institute for European Studies).

## DIRECTOR GENERAL

Paul-Ugo JEAN

## CHIEF-EDITOR

Julien BECLARD

## EDITORS

Salim GADI

Laura KOTTOS

Antoine RAYROUX

Natasja BOHEZ-RUBIANO

Victor FERRY

Marthe-Louise BOYE

## ADMINISTRATIVE DIRECTOR

Mathieu PIQUE

## PUBLIC RELATIONS DIRECTOR

Christin FRÖHLICH

## FINANCIAL DIRECTOR

Stephen JACKSON

## GENEVA DELEGATION'S DIRECTOR

Olivier JAROSZ

## DESIGN & LAY-OUT

Petra VUCINIC

## ILLUSTRATORS

Katia CZUBIK

Arnaud DEBALLE

Sébastien DELAUNOY

Vincent DEMERS

Julien VANDON (Cover)

## EDITORIAL BOARD

Danaé ANASTOPOULOS

David ANCIAUX

Ingrid BOZIN

Cholova BLAGOVESTA

Francis BOYENAEMS

Sophie CROISSET

Fabrizia CALDA

Natacha CLARAC

Julien DEMOUSTIER

Estelle EVRARD

Gilles-Emmanuel JACQUET (Geneva)

Loé LAGRANGE

Clément MINIERE

Isabelle MARAS

Ewa MAGIERA (Geneva)

Mathieu PIQUE

Emmanuelle RAGA

Corina VASILESCU

## PUBLIC RELATIONS

Raquel COSTA

Agnès AMELUX

Nicolas BLANQUAERT

Eloïse VIGNON

Stéphanie GONÇALVES

Thijs VAN DE GRAAF

Marieke ZWARTJES

## ACADEMIC BOARD

Giovanna BONO

Carlos Closa MONTERO

Ben CRUM

Klaus GOETZ

Anand MENON

Kalypso NICOLAIDIS

Christian LEQUESNE

Nicolas LEVRAT

Jean-Victor LOUIS

Paul MAGNETTE

Eric REMACLE

George ROSS

André SAPIR

Reimund SEIDELMANN

John-Erik SUSSUM

Mario TELO

Takako UETA

Jean-Michel DE WAELE

Anne WEYEMBERGH

## EXECUTIVE BOARD OF EYES ON EUROPE, A.S.B.L.

Paul-Ugo JEAN (President)

Mathieu PIQUE (Secretary-General)

Stephen JACKSON (Treasurer)

Julien BECLARD

Christin FRÖHLICH

Eyes On Europe, c/o Institut d'Études européennes, Avenue Franklin Roosevelt 39, B-1050 Bruxelles.

E-MAIL: [eyesoneurope@gmail.com](mailto:eyesoneurope@gmail.com)

WEBSITE: [www.eyesoneurope.eu](http://www.eyesoneurope.eu)

Le contenu des articles n'engage que leurs auteurs / Eyes On Europe authors contribute in their personal capacities.

## 1 ★

### Citoyenneté & Institutions

#### Citizenship & Institutions

- 6 THE BALTIC STATES IN A CHANGING EUROPE: OUR NEW ROLES AND RESPONSIBILITIES  
*H.E. Mr. Valdas ADAMKUS*
- 9 L'ACTION DE L'UNION EUROPÉENNE DANS LA LUTTE CONTRE L'OBÉSITÉ  
*Céline NAVARRO*
- 12 GRUNDRECHTE OHNE DEMOKRATIE? DIE LEGITIMATION EUROPAS ÜBER RECHTE  
*David BUDDÉ*
- 15 THE EUROPEAN CIVIC DAYS, ONE STEP TOWARDS EUROPEAN CIVIL DIALOGUE  
*David LOPEZ*
- 16 BANLIEUES D'EUROPE  
*Laura KOTTOS*
- 18 L'OPINION PUBLIQUE ESPAGNOLE ET L'UNION EUROPÉENNE  
*Víctor FERNÁNDEZ SORIANO*
- 20 «CRISE DE L'EUROPE» ET RÉISTANCES À L'INTÉGRATION: LA FIN DES «PRÊTS-À-PENSER»?  
*Amandine CRESPEY*

## 2 ★

### Économie & Société

#### Economy & Society

- 22 DIE VOLLSTÄNDIGE ÖFFNUNG DER EUROPÄISCHEN ARBEITSMÄRKTE FÜR BÜRGER DER EU8  
*Markus GASTINGER, Roderick PARKES*
- 25 REFONDER LA GOUVERNANCE FINANCIÈRE MONDIALE  
*Olivier PASTRÉ*
- 28 L'ACTION COMMUNAUTAIRE FACE A LA CRISE DE L'ÉNERGIE  
*Michel CRUCIANI*
- 30 PROCESSUS DE BARCELONE: UNION POUR LA MÉDITERRANÉE  
*Kader ARIF*
- 32 DES POLITIQUES DE RENDEMENTS SUBVENTIONNÉES AUX POLITIQUES DURABLES  
*Jean François VERGNOUX*
- 33 PAQUET SOCIAL RÉNOVÉ: UNE AUTRE TENTATIVE POUR RELANCER L'EUROPE SOCIALE  
*Ursula SERAFIN*
- 36 HIGHER EDUCATION: RETHINK THE EXCELLENCE  
*Emilie MAXWELL*
- 32 THE "DEVELOPMENT ROUND"  
*Federico TARANTINI*

## 3 ★

### Relations Internationales

#### International Relations

- 60 UNE GUERRE, DEUX VISIONS : ENTRE COMMUNICATION ET CHOIX POLITIQUES  
*Nina BACHKATOV*
- 62 EUFOR TSCHAD/ZENTRALAFRIKANISCHE REPUBLIK : ERSTE BILANZ UND ZUKÜNFTIGE UNGEWISSHEITEN  
*Antoine RAYROUX*
- 64 UN SECURITY COUNCIL REFORM AND THE EU'S COMMON FOREIGN POLICY  
*Sardor USMANOV*
- 68 WHAT DO THEY THINK OF THE EU?  
*Lorenzo FIORAMONTI, Sonia LUCARELLI*
- 72 LIMITES DE L'UNION EUROPÉENNE DANS LE DOMAINE DE LA NON-PROLIFÉRATION ET DU DÉARMEMENT NUCLÉAIRES  
*Jihan SENIORA*

**DOSSIER****Coopération et Solidarité: quelles réalités?  
Solidarity and Cooperation: what do they really mean?**

- 38 **LET'S BAIL OUT HUMANS TOO!**  
*Antonio VIGILANTE, Monica FERRO*
- 40 **LA RÉACTION DES ONG EUROPÉENNES FACE AU TRAITÉ DE LISBONNE**  
*Mathieu PIQUE*
- 43 **LATIN AMERICA, EUROPE AND THE DEVELOPMENT AGENDA**  
*José Antonio SANAHUJA*
- 46 **PAS DE DÉVELOPPEMENT SANS SOUVERAINÉTÉ ALIMENTAIRE**  
*Virginie PISSOORT*
- 48 **EPA: STRIKING THE RIGHT BALANCE BETWEEN TRADE AND DEVELOPMENT**  
*Jürgen SCHRÖDER*
- 49 **SLOVENIA, OFFICIALLY A DONOR SINCE 2004, IS FIRMLY COMMITTED TO DEVELOPMENT COOPERATION AND HUMANITARIAN AID**  
*Igor SENČAR*
- 50 **EPAs : "GLOBAL EUROPE" FOR THE ACP COUNTRIES**  
*Marc MAES*
- 52 **MIGRATIONS ET DÉVELOPPEMENT DANS L'ESPACE EURO-AFRICAIN: LA "CONDITIONNALITÉ MIGRATOIRE" ET LE RISQUE DU DÉTOURNEMENT DE L'AIDE**  
*Lorenzo GABRIELLI*
- 55 **BEHIND THE STAGE: GCAP, THE WORLD'S LARGEST ANTI-POVERTY ALLIANCE**  
*Natacha CLARAC*
- 57 **EUROPE AFRICA – FACE TO FACE**  
*Olivier JAROSZ, Aurore MAVOUNIA*

**4 ★**

Forum

Tribune

- 72 **LA DÉPENDANCE ÉNERGÉTIQUE EUROPÉENNE : RELEVER LE DÉFI DES ÉNERGIES RENOUVELABLES**  
*Marthe-Louise BOYE*
- 73 **L'AFRIQUE, SUJET DE TOUTES LES CONVOITISES**  
*Xavier FRIN.*



Joh. Enschedé  
Van Muyswinkel

- Offset Printing
- Digital printing
- Premedia department
- Multimedia solutions

50-54 Rue du Bon Pasteur - 140 Bruxelles (Evere)

T +32 (0)2 240 44 11 - F +32 (0)2 240 44 00

info@enschede.be - www.enschede.be

# Citizenship & Institutions

## Citoyenneté & Institutions

### The Baltic States in a Changing Europe: Our New Roles and Responsibilities

H.E. Mr. Valdas ADAMKUS, President of the Republic of Lithuania



Baltic cooperation is a value created by year-on-year hard and consistent work and today I would like to share my thoughts about it: What is Baltic identity today? What are the new responsibilities that we share in the Baltic States? And how will we build the well-being of our people in a changing Europe that faces new globalization challenges?

Today, it is not difficult to respond to the skeptics of Baltic unity: Yes, it is true that our countries do not share centuries-long history, but they have been brought together by the common trials and challenges of the 20th century. It is also true that our languages are different and cultures unique, but as the Lithuanian classic Juozas Tumas-Vaižgantas wrote: *"The paths of our cultural development are astonishingly similar. The Estonian story is like a page torn out of the book about Lithua-*

*nian history"*. This is well illustrated by the national events commemorated by Estonia, Latvia and Lithuania this single year: we are celebrating the 90th anniversaries of the restoration of our independent states and the 20th anniversary of the emergence of Baltic independence movements – the Sąjūdis movement in Lithuania, the Popular Front of Latvia and the Popular Front of Estonia.

Although we faced the same fate in the 20th century, were we always united in our aspirations? In the past two decades, the three Baltic neighboring states frequently competed – just like other countries – among themselves in the name of progress, but today we can be justly proud of the success, ambition and drive that unite us in the 21st century. We have successfully restructured our economies and institutions and we are singled out among other European countries for our rapid economic growth. On the foreign policy scene, we have emerged as staunch advocates of democracy, the rule of law and security.

We are described and we often present ourselves as the countries of a single Baltic region. We have to admit the evident truth: what is happening in each of our countries today directly affects the other Baltic nations as well. The more successful our neighbors are the better for us all. Good news about Estonia, Latvia or Lithuania makes the whole region known for its dynamism, attractive investment environment and interesting tourist destinations.

However, bad news travels even faster and causes the greatest damage to immediate neighbors. When the world's most influential dailies predict economic downfalls or crises in this region, it is the three Baltic States that they have in mind.

Lithuanian and Estonian achievements in many fields of life – arts, science or sports – have convinced me that it is not the size of a country's area or population that predetermine success. Success is forged by inner strength and responsibility for own actions. We have to build such inner strength not only inside our countries, but also around them; we have to stand together and share responsibility for our closest neighbors, for the entire Baltic Sea region, for the European Union and the countries neighboring it in Europe.

#### Four years of our membership in the EU

In this short period of time, we have become fully integrated member states: we have learned to work in the corridors of Brussels, while the dividing line between the *"old-timers"* and the *"newcomers"* is vanishing.

Europe with its past and present is now our Europe. And even though we had been separated from the European home for half a century, today its future is in our hands.

This is not an easy task. The tendencies of today's world are disturbing: we are strongly affected by global economic fluctuations



and the challenges of climate change, while analysts caution about the oncoming extensive financial, food and energy crises. The rapidly emerging new centers of global power and the undemocratic regimes may in the long-term overtake – in economic and technological terms – the European Union, which for some time had been trapped in constitutional gridlock.

But perhaps, it is not for nothing that the three Baltic States are described as “*fighting in a higher weight class*”. As I participated in tough and difficult European leadership negotiations on strategic issues, I would often ask myself: Is it not the task of small but ambitious countries hardened by freedom wars and still driven by the spirit of radical reforms to wake Europe up from its comfortable sleep?

We have to rediscover the role of the Baltics in today’s changing Europe. We have to work together on our common priorities: What will Lithuania’s aspirations be when it presides over the European Union in 2013? What about Latvia in 2015? What is the Europe that we wish to see in 2018 – the year when the three Baltic States celebrate the centenaries of their independence and when Estonia takes over the Presidency of the European Union?

I believe the Lisbon Treaty signifies a new mature stage in the development of the European Union: Europe will become stronger and more democratic. However we need to have a lot of determination to translate this new vision into reality – just like we need to have a lot of political will to implement the Lisbon Strategy and improve European competitiveness. I would like to discuss with you what I believe to be the most important fields of activity where the Baltic States have to work together, move forward, demonstrate their inner drive, and strengthen Europe by their actual integration into the Union.

First, I would like to focus on our joint responsibility for energy security. I may repeat myself, but I will once again underline that now that energy has emerged as a major challenge of the 21st century, the strength of the European Union depends on its ability to create a single internal market without energy islands and also on its determination to speak in one voice with external partners.

We must make an utmost effort to attain these goals without moving away from the strategic initiatives already launched in our region. The new nuclear power plant project and electricity interconnections with the Nordic countries and Poland to link us to the energy networks of Western Europe – these are our immediate priorities that require the Baltic States to stand united in their joint responsibility and mutual trust.

Our solidarity today is also needed to prevent an economic and ecological crisis in the entire region that could result from Lithuania’s accession commitment to decommission the Ignalina nuclear power plant by the end of 2009.

Our dependence on a single external natural gas supplier, the reliability of energy supplies and an ever increasing use of polluting resources are among the many reasons for a possible crisis.

Secondly, our shared responsibility must also include environmental protection and climate change. The Baltic Sea region is among the most vulnerable in the context of climate change, while the inland Baltic Sea is seriously threatened by large-scale infrastructure projects such as the Nord Stream and rapidly increasing oil tanker traffic. We cannot allow the Baltic Sea to become a “new Bosphorus”: with large amounts of dumped chemical munitions any incident at sea may result in an ecological disaster, causing irreparable damage to the entire region. It is important to ensure the highest possible standards of environmental protection against any off-shore and on-shore economic activity.

Third, market globalization and interdependence pose an urgent need for the integration of regional and trans-regional transport systems. The Via Baltica and Rail Baltica projects should not be treated as merely attractive symbols of Baltic cooperation.

These projects will create a well operating North-South transport axis and develop an effective transport network across the eastern region of the Baltic Sea, building a corridor from Berlin to St. Petersburg.

### World of today

The world of today, torn by conflicts and new security threats, poses an increasing number of complex questions to Europe. Regrettably, the European Union’s external policy often resembles an orphan child left unattended because everyone is concerned only about their own national interests. The reforms and new institutions envisaged in the Lisbon Treaty – namely the High Representative for Foreign Affairs and Security Policy and the European External Action Service – will hopefully strengthen the European Union for the role it deserves to take in international politics. But what is the role that we want Europe to play on the global scene?

I would highlight the responsibility that the European Union has assumed for its neighbors.

Today we see how enthusiastically a union between Europe and its southern neighbors is being designed. I strongly believe that our neighbors in the East of Europe should receive the same level of attention. Free trade, cooperation in energy and defense matters, the approximation of EU legislation, and the free movement of persons conforming to modern labor market needs will firstly benefit the European Union itself.

However, we should not forget that taking steps – small or large – in this direction should by no means be treated as an alternative to EU enlargement. Ukraine, Belarus, Moldova, and the South Caucasus nations have been a constituent part of European history and identity for many, many centuries. Any attempt to define the Union's ultimate borders would mean an attempt to stop the flow of history.

Let us enhance and consolidate the efforts that we, the Baltic States, are implementing in Eastern Europe. The eloquent example of my two good friends – Arnold Rüütel and Mart Laar who are personally involved in assisting and counseling Ukraine and Georgia – should strengthen the resolve of our diplomats, public organizations and young people to share their experience gained in the Baltic transformation process and their knowledge of euro-integration with the people of neighboring countries.

To achieve these and other common economic and defense objectives, the Euro-Atlantic partnership is no less important. Irrespective of who becomes the next President of the United States of America – a Democrat or a Republican – I firmly believe that the two sides of the Atlantic, connected by shared values and interests, should continue working together to protect the ideals of liberty and democracy in the world.

This year we marked the tenth anniversary of the U.S.-Baltic Charter of Partnership. Even before our membership in NATO, the Charter had made the Baltic States part of the irreplaceable transatlantic link, paving the way to our integration into the common security space. I believe that this space should expand further to cover societies sharing the same ideals and countries, like Ukraine and Georgia, when they are prepared for integration.

NATO is the largest democratic security alliance in the world and we would certainly like to see

it as such for many more years. I am delighted that cooperation between the Baltic States within NATO in security and military matters resembles the creation of a new Baltic Entente: we have a jointly policed air space and a joint naval squadron; we maintain close cooperation ties between our ground troops; we are proud of our Baltic Defense College and we pursue joint actions in cyber security. I would say that today NATO should clearly define its role in ensuring the energy security interests of its member states and to this end we are considering to set up a regional energy security center in Lithuania.

Today we must certainly reconsider the relationship between the European Union and Russia. Russia's behavior affects many issues of great importance to the people of Europe today: energy security and climate change, the prevention of global conflicts and the resolution of regional frozen conflicts, the freedom of economic cooperation, investment and trade. However, Russia depends on Europe to the same extent: Europe is the largest investor in Russia and its main market for energy resources.

We cannot allow Russia to ignore its commitments and play the card of European inability to reach a common stance.

Now that the relationship between the European Union and Russia is being re-designed, the importance of Baltic unity cannot be overestimated. Our unity would serve as an example of solidarity for other EU member states. Solidarity should be recognized as the core principle of a new relationship between the European Union and Russia, based on mutual respect and interests.

### We are not alone in the Baltic region

The “*Baltic Sisters*” have their “*Nordic Cousins*” who maintain a similar approach to the challenges of today and whose solidarity and support we have repeatedly received on the road of democratic reforms and Euro-Atlantic

integration. Today, our being together in the European Union family and the transatlantic security alliance offers many opportunities for new initiatives, such as the Baltic Sea Strategy currently designed by the European Commission with the President of Estonia, Mr. Toomas Hendrik Ilves, among its architects.

Before I conclude, I would like to highlight a very important source of Baltic strength which lies in retaining a strong sense of our history and a deep understanding of our unique cultures and languages. Let us encourage our children to know and appreciate the culture of their neighbors, to learn their languages and to feel the powerful pulse of the Baltic region.

We cannot stop, even when we are told to forget our history. We have a joint responsibility for the future generations: to remind Europe of the painful experiences, the occupation and the crimes committed by the Communist regime in one part of the continent. Europe must take a careful look at its past to better understand its present and better prepare for the future. Staunch intolerance to totalitarian regimes must become an integral part of the common system of European values.

I believe that our shared experiences and the spirit of the Baltic Way have been forever imprinted in the hearts and minds of the people of Lithuania and Estonia, and that our people will always be the first to extend a helping hand to each other. We still have much to do to build a Europe whole and free, united by common values and objectives and with a fully integrated and prosperous Baltic region. Let us cooperate – not compete – in those areas where the pace of our development is different and where we can assist each other. The well-being of each Baltic nation depends on the well-being of the entire region.

Sometimes it takes the same effort to attain a trivial target as it does to realize a remarkable vision, but surely the results are different. ■

# L'action de l'Union européenne dans la lutte contre l'obésité

Contenir la croissance de l'obésité en Europe est devenu un des objectifs de l'Union européenne en matière de santé publique.

Céline NAVARRO, Diplômée en master en étude européenne à finalité Histoire et Cultures de l'Europe à l'Institut d'Etudes Européennes

L'obésité, qualifiée d'épidémie par l'Organisation mondiale de la Santé (OMS), constitue selon l'organisation l'un des plus graves défis de santé publique du XXI<sup>e</sup> siècle. Dans l'Union européenne (UE), on estime que plus de la moitié de la population adulte, soit plus de 200 millions de personnes, est affectée de surcharge pondérale ou d'obésité. Une mauvaise alimentation et le manque d'activité physique, principaux facteurs du surpoids et de l'obésité, constituent les premières causes de maladies évitables et de décès prématurés en Europe.

En raison des coûts humains et économiques engendrés par la surcharge pondérale et l'obésité, la plupart des Etats membres ont mis en place des plans d'action visant à contenir la croissance de cette pathologie. Parallèlement à l'action des Etats membres, l'UE s'est penchée sur ce problème à la demande du Conseil depuis la fin des années 1990. La Commission européenne a publié en 2007 une stratégie sous la forme d'un Livre Blanc: «*Une stratégie européenne pour les problèmes de santé liés à la nutrition, la surcharge pondérale et l'obésité*».

## L'obésité en Europe, un défi de santé publique

L'obésité est à l'origine de souffrances humaines pour les personnes concernées et engendre des coûts importants pour les pouvoirs publics nationaux. Certaines pathologies sont en effet directement liées au

surpoids, par exemple le diabète de type 2, les maladies hypertensives et le cancer du côlon. Actuellement, plus de 5 millions d'enfants européens sont obèses et risquent de le rester à l'âge adulte.

L'obésité constitue une charge pour l'économie en raison des coûts directs et indirects qu'elle engendre. Les premiers correspondent aux frais médicaux associés au traitement des maladies qui découlent de l'obésité, les seconds représentent la perte de productivité liée à l'absentéisme et aux décès prématurés. D'après l'*European Association for the Study of Obesity (EASO)*, les coûts liés à l'obésité atteignent une ampleur au moins aussi importante que ceux liés au tabac. Le coût de l'obésité et des maladies qui y sont liées est estimé à environ 7% des budgets de santé nationaux dans l'Union chaque année.

## S'attaquer au problème de l'obésité au niveau européen

La Commission a rédigé un livre blanc dont l'objectif est «*de définir une approche européenne intégrée qui permette de réduire les problèmes de santé dus à la mauvaise nutrition, à la surcharge pondérale et à l'obésité*». La stratégie européenne se base sur des enseignements fournis par plusieurs instruments mis en place auparavant par l'UE. Il s'agit du Réseau Nutrition et Activité Physique, de l'Obesity Round Table et de la Plateforme Européenne Alimentation et Activité Physique. Créé en 2003, le Réseau Nutrition et Activité Physique est un forum composé d'experts, d'ONG, d'entreprises de l'industrie alimentaire et du sport ainsi que de l'OMS. Au sein de ce forum, les participants échangent des informations, fournissent des contributions afin de diffuser les bonnes pratiques entre les Etats membres et conseillent la Commission dans l'élaboration d'actions communautaires. L'Obesity Round Table avait été mise en place en juillet 2004 et a

pris fin en janvier 2005. Elle rassemblait les acteurs de l'industrie agro-alimentaire, de la publicité, du monde médical et associatif concernés par les questions de nutrition et de l'activité physique. Les enseignements apportés par l'échange d'idées entre ces acteurs ont révélé qu'il serait possible de mettre au point une méthode basée sur le partenariat. La Plateforme Européenne Alimentation et Activité Physique créée en 2005 a pris le relai de l'Obesity Round Table. La Plateforme est un forum rassemblant les acteurs intéressés par le problème de l'obésité qui prennent des engagements volontaires visant à améliorer la nutrition et l'activité physique des Européens. Cette Plateforme constitue un des piliers de la stratégie proposée par la Commission en 2007.

### Le Livre Blanc:

### Une stratégie européenne pour les problèmes de santé liés à la nutrition, la surcharge pondérale et l'obésité

Selon le Livre Blanc, la stratégie «*se limite aux mesures qui, soit relèvent de la compétence de la Communauté – telles que la législation ou le financement de programmes présentant un intérêt en la matière –, soit créent une valeur ajoutée d'un point de vue européen – comme, par exemple, le dialogue avec les parties prenantes de l'industrie agro-alimentaire mondiale*». La Commission rappelle que dans la plupart des secteurs concernés par la prévention de l'obésité, les mesures prises par les Etats membres constituent l'élément central et que par conséquent, et en vertu de l'article 152, l'action de la Commission a pour objectif d'appuyer ou compléter les mesures adoptées par les Etats membres. L'action de la Commission dans les politiques nationales ou locales se limitera, selon le Livre Blanc «*à la collecte et à l'échange de bonnes pratiques ou à la sensibilisation des décideurs de ces niveaux de pouvoir aux programmes européens proposant des financements*».

### Les principaux champs d'action fixés par la stratégie

Les mesures communautaires définies par la stratégie se concentrent dans six champs d'action: l'information du consommateur, avec l'amélioration de l'étiquetage, la régulation de la publicité et du marketing; l'accès à une alimentation saine, en favorisant l'achat de fruits et légumes et modifiant la composition des produits manufacturés; l'activité physique, qui sera encouragée par le biais de subventions de projets promouvant la marche et le cyclisme, et par la publication d'un Livre Blanc sur le sport; une action ciblée sur les groupes et environnements prioritaires, c'est-à-dire les enfants et les catégories sociales défavorisées; le développement d'une base de connaissances pour appuyer la formulation de politiques par le biais de financements de la recherche entre autres sur le comportement des consommateurs, l'impact sur la santé de l'alimentation et de la nutrition; enfin le développement de systèmes de suivi par l'harmonisation de la collecte des données concernant le poids, la taille, la consommation, la pratique physique afin de pouvoir comparer ces données.

### Une stratégie axée sur le partenariat

La Commission entend agir par le biais d'un partenariat entre les acteurs concernés par l'obésité. La Plateforme Européenne Alimentation et Activité Physique est considérée par la Commission comme l'instrument non juridique le plus prometteur. Depuis la création de la Plateforme plus de deux cents engagements ont été pris par les parties prenantes, comme la limitation de la publicité destinée aux enfants ou encore l'ajout d'un étiquetage nutritionnel. En plus de la Plateforme, un groupe de haut niveau de représentants des Etats membres spécialisé dans la nutrition et l'activité physique sera créé afin d'assurer la liaison entre la Commission et les gouvernements ainsi que de permettre un échange de bonnes pratiques.

Le groupe de haut niveau sera associé à la Plateforme, et le Réseau Européen Nutrition et Activité Physique facilitera ses travaux.

### Les réactions de la société civile face à la stratégie de la Commission

Alors que le recours à l'autoréglementation ainsi qu'aux démarches volontaires proposé par la stratégie satisfait les acteurs du secteur privé, cette approche déçoit les organisations représentant les intérêts des consommateurs européens qui la considèrent comme minimaliste. Par exemple, parmi les représentants du secteur privé, EuroCommerce, qui représente le commerce de détail, de gros et international en Europe, ainsi que la Confédération of the Food and drink Industry of the European Union, estiment que la méthode basée sur l'autoréglementation et la coopération volontaire constitue la meilleure façon de rassembler les ressources et les forces pour promouvoir avec succès les modes de vie sains. Les associations de représentation des intérêts des consommateurs regrettent quant à elles qu'une grande partie des mesures envisagées dans la stratégie concerne le volontariat et l'autoréglementation. EuroCoop, qui représente les organisations nationales des coopératives de consommateurs, estime que l'attention faite à l'autoréglementation dans la stratégie est disproportionnée. Cette organisation, tout comme le Bureau Européen des Unions de Consommateurs (BEUC), attendait davantage de propositions de réglementation.

### Les premières propositions législatives s'inscrivant dans le cadre de la stratégie

Puisque la politique de santé de l'UE est une compétence d'appui, la Commission peut proposer des mesures législatives contraignantes dans le cadre des politiques communautaires qui ont un impact sur la santé des citoyens européens, et ceci sans

interférer dans les politiques de santé nationales. La Commission a proposé courant 2008 deux projets répondant aux objectifs de la stratégie:

#### La proposition de projet de règlement de la Commission au Parlement et au Conseil concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires

La Commission a proposé le 31 janvier 2008 au Parlement et au Conseil un projet de règlement concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires. Les règles en





unifier les étiquetages pour ne pas entraver les échanges. La Commission propose que soient déclarées sur la face avant de l'emballage, avec une taille de caractère d'au moins 3 mm, la valeur énergétique et la teneur en lipides, en acides gras saturés, en glucides, avec une référence spécifique aux sucres, et en sel, pour 100 g ou 100 ml ou par portion.

Eurocommerce a émis des inquiétudes quant aux coûts qui seraient engendrés par une modification de l'étiquetage nutritionnel, et estime que la réforme de cet étiquetage va à l'encontre des initiatives de la Commission pour réduire le gaspillage des emballages puisque l'étiquetage nutritionnel devra être plus grand. Aussi, cette organisation regrette que la Commission ait préféré proposer une réglementation au lieu de laisser davantage de temps à la mise en œuvre des engagements volontaires pris par les groupes de l'industrie agro-alimentaire dans le cadre de la Plateforme. La BEUC est en revanche favorable au projet de règlement puisqu'il propose d'imposer des règles contraignantes aux industriels.

#### **Le projet d'un programme de distribution gratuite de fruits et légumes dans les écoles et les centres de loisirs pour enfants**

La Commission européenne a proposé le 8 juillet 2007 la mise en place d'un programme de distribution de fruits et légumes dans les écoles. Les fonds européens d'un montant de 90 millions € par an permettront d'acheter et de distribuer des fruits et légumes frais dans les écoles et seront complétés par des fonds nationaux des États membres qui participeront au programme. Le programme, s'il est accepté par le Conseil et le Parlement, débutera à la rentrée scolaire 2009. Une conférence dédiée à ce sujet aura lieu le 15 et 16 décembre 2008 à Bruxelles.

matière étiquetage nutritionnel concernant directement le fonctionnement du marché intérieur, la Communauté peut légiférer dans ce domaine. L'amélioration de l'étiquetage nutritionnel répond à l'objectif de la stratégie de faciliter l'information du consommateur. Un étiquetage plus clair et plus complet constituerait un moyen de communiquer des informations utiles pouvant aider le consommateur à faire des choix bénéfiques pour sa santé.

La proposition vise non seulement à clarifier les informations nutritionnelles, mais aussi à

Espérons que tous les États membres participeront à ce programme qui sensibilisera

les enfants aux bienfaits d'une alimentation saine et qui constituera une chance pour les plus défavorisés de consommer des fruits et légumes. Ceux-ci sont souvent plus onéreux que les produits transformés riches en graisses et en sucres et sont par conséquent délaissés par les foyers ayant un faible revenu. Ces foyers sont davantage touchés par l'obésité que les foyers plus aisés.

La stratégie élaborée par la Commission européenne afin de contrer les problèmes de santé liés au surpoids et à l'obésité, se base tant sur la prise d'engagement volontaire par les acteurs publics et privés par le biais de la Plateforme Européenne Alimentation et Activité Physique, que sur les propositions de réglementations plus contraignantes de la part de la Commission.

En 2010, une évaluation des mesures prises à tous les niveaux sera effectuée par la Commission afin de savoir si la méthode employée a permis d'améliorer la situation nutritionnelle ainsi que de favoriser l'activité physique des Européens ■

#### **Sources:**

- Commission des Communautés européennes, Livre Blanc : « Une stratégie européenne pour les problèmes de santé liés à la nutrition, la surcharge pondérale et l'obésité », Bruxelles, 30 mai 2007.
- IOTF/ESAO, « Obesity in Europe. The Case for Action », Londres, 2002.
- BEUC, « Nutrition – The White Paper is like many slimming regimes – built on false hopes and unrealistic expectations », 2007.
- Eurocoop, « White Paper on Nutrition : A missed Opportunity », 2007
- Eurocommerce, « Commission's proposal on "Food Labelling" : A missed opportunity for simplification? », Janvier 2008

## Grundrechte ohne Demokratie? Die Legitimation Europas über Rechte

David BUDE, Student der Politikwissenschaft, Freie Universität Berlin

Politik zu betreiben bedeutet Macht auszuüben. Diese begegnet uns alltäglich in Form der staatlichen Herrschaftsgewalt. Doch wo Macht ausgeübt wird, stellt sich stets die Frage nach der Legitimität dieser Ausübung mit. Auch die Europäische Union übt mittlerweile in vielen lebensnahen Bereichen politische Macht aus. Anders jedoch als in der alten politischen Ordnung der demokratisierten europäischen Nationalstaaten, ist der Bezug der EU zu einem belastbaren demokratischen Fundament nicht ohne Weiteres sichtbar. Nicht zuletzt die gescheiterten Verfassungs- und Reformvertragsreferenden, haben das latente Konfliktfeld eines angeblichen Demokratiedefizits der EU wieder aufflammen lassen.

Die EU antwortet darauf in jüngster Zeit vermehrt mit der Formulierung von Grundrechten; man könnte behaupten Rechte sind die neue „politische Philosophie“ Europas [Haltern, 2005]. Dahinter steckt die Erkenntnis, dass das große Projekt des europäischen Binnenmarktes darin versagt hat, eine europäische Identität zu begründen. Märkte können uns nicht sagen, wer wir – als Europäer – sind oder sein wollen. Grundrechte sollen nun in dieser Legitimationsstrategie gleich drei Ziele verwirklichen: Sie sollen Ausdruck geteilter und genuin europäischer Werte sein. Sie sollen ferner den *Unionsbürger* vor politischer Willkür schützen und schließlich dadurch Legitimität erzeugen. Nicht länger der Nutzen

maximierende Marktbürger, sondern der Unionsbürger, soll zukünftig von Europa als Garant seiner Freiheit profitieren. Hier vermutet die EU ihre *raison d'être*.

Doch es stellt sich die Frage, ob diese Strategie trägt. Können Grundrechte, wie sie explizit in der Grundrechtecharta der EU kodifiziert worden sind, überhaupt Legitimität erzeugen? Dieser Frage soll im Folgenden nachgegangen werden, indem auf die Überlegungen des deutschen Philosophen und Intellektuellen Jürgen Habermas zurückgegriffen wird. In seinem demokratietheoretischen Hauptwerk *Faktizität und Geltung* hat er Grundsätze bestimmt, die erfüllt sein müssen damit Grundrechte als Ausdruck einer legitimen politischen Ordnung gelten können.

Grundrechte leiten sich aus der moralischen Idee der Menschenrechte ab. Die Anerkennung von Menschenrechten bedeutet die Anerkennung eines moralischen Anspruchs, den Menschen durch ihr Menschsein erwerben. Grundrechte dagegen sind juristische Rechte, 'die *in* und *gegenüber* einer bestimmten Rechtsgemeinschaft – jedenfalls der Idee nach – als Rechte einklagbar sind' [Wellmer, 1998, S.266].

Ideengeschichtlich gibt es zwei Denkschulen, die den Rang der Grundrechte unterschiedlich deuten: Der Liberalismus, wie wir ihn von Immanuel Kant her kennen, betont den Vorrang der Menschenrechte vor jeder Politik, denn keine Macht der Welt darf sich über die angeborenen Rechte des Menschen stellen. Dagegen behauptet der Republikanismus eines Jean-Jacques Rousseaus das Primat der Politik: Der Demokratie dürfen keine vermeintlich sakralen Schranken gesetzt werden. Jürgen Habermas unternimmt nun einen Synthetisierungsversuch, der instruktiv für die Beantwortung der Frage ist, wie Rechte Legitimität erzeugen können.

Habermas weist zunächst darauf hin, dass sowohl die Moral als auch das Recht verbindliche Handlungsnormen festlegen. Moralische Normen müssen stets aus guten Gründen eingesehen werden können, z.B. dass den Menschen ein Recht auf freies Bekenntnis angeboren ist. Nun entfaltet die Moral in posttraditionalen Gesellschaften nicht länger eine so starke Bindungskraft wie noch zu Kants Zeiten – erst recht nicht in der EU mit ihren 27 Mitgliedsstaaten. Es gibt vielmehr eine Pluralität unterschiedlichster Wertauffassungen. Somit nimmt die Moral immer mehr den Charakter kulturellen Wissens an. Westliche Gesellschaften haben daher ihre Normen in Recht gegossen. Das Rechtsmedium zeichnet sich dadurch aus, dass es seine Subjekte, die Rechtsgenossen, von einem Begründungszwang befreit. Eine moralische Norm braucht einen begründeten Konsens, eine Rechtsnorm dagegen ist zunächst einfach sanktionsbewehrt. Niemandem würde es etwa einfallen, ernsthaft an jeder roten Ampel zunächst mit allen Autofahrern und Fußgängern den Sinn und Zweck eines Haltens bei Rot zu diskutieren. Die Straßenverkehrsordnung entlastet in diesem Fall die Bürger in ihrem Alltag davon, jeden Schritt begründen zu müssen und schafft somit Erwartungssicherheit.

Das heißt, Rechtsnormen müssen zwar in Übereinstimmung mit gewissen moralischen Normen stehen, um Geltung beanspruchen zu können (man denke etwa an die verbotene Praxis „sittenwidriger“ Arbeitsverträge). Letztlich beanspruchen sie aber nur aus zwei Gründen heraus Verbindlichkeit: erstens weil sie sanktionsbewehrt sind, zweitens weil sie als legitim betrachtet werden. Die bindende Wirkung des Grundgesetzes erklärt sich z.B. nicht allein daraus, dass ein übermächtiges Verfassungsgericht mit eigenen Vollzugskräften darüber wacht, sondern weil die Verfassung (und ihre Auslegung) als legitimes Recht aus Einsicht heraus befolgt wird. Was heißt das?



Habermas behauptet, Recht werde nur dann legitim gesetzt, wenn Bürger ihre öffentliche Autonomie wahrnehmen. Das bedeutet, die Bürger müssen am öffentlichen Diskurs teilnehmen und ihre Gründe einbringen können. Ganz allgemein lässt sich sagen, dass nur jene Handlungsnormen gültig sind, 'denen alle möglicherweise Betroffenen als Teilnehmer an rationalen Diskursen zustimmen könnten' [Habermas, 1998, S.138].

In der Demokratie drückt sich die politische Gemeinschaft in der Sprache des Rechts aus – sie verfasst also Rechtsnormen. Das bedeutet, nur diejenigen juristischen Gesetze können legitime Geltung beanspruchen, die aus einem seinerseits rechtlich institutionalisierten Meinungs- und Willensbildungsprozess hervorgegangen sind. Habermas verschränkt also das Medium des Rechts mit dem vernünftigen Diskurs der Rechtsgenossen in diesem „Demokratieprinzip“. Mit anderen Worten: Die Rechtsgemeinschaft konstituiert sich durch die *Wahl des Rechtsmediums als Sprache der Verständigung* zwischen Rechtsgenossen, und diese Sprache gewinnt sie durch das Demokratieprinzip.

Diese Überlegungen führen nun zur Genese der Grundrechte. Denn Habermas meint, die Spannung zwischen liberaler und republikanischer Tradition mit einem Kunstgriff auflösen zu können: Grundrechte sind juristische Handlungsnormen, sie müssen also politisch gesetzt werden, das heißt aus einer rechtlich institutionalisierten Meinungs- und Willensbildung hervorgegangen sein. Sie gelten nicht etwa qua Geburt. Gleichzeitig steht die Hervorbringung dieser Rechte dem Volkssouverän nicht frei. Denn will sich eine politische Gemeinschaft durch das Medium des Rechts ausdrücken, so kann sie das nur mittels des Demokratieprinzips. Und wie oben gesehen, setzt dieses Prinzip gewisse intersubjektive Anerkennungsrechte bereits voraus, denn alle Rechtsgenossen müssen gleichermaßen am Diskurs teilhaben dürfen. Paradox auf den Punkt gebracht: Die Grundrechte sind die Voraussetzung dafür, dass diese überhaupt erst als Rechtsnormen hervorgebracht werden; Albrecht Wellmer spricht von einem 'unvermeidlich praktisch-hermeneutischen Zirkel' [Wellmer, S.270].

Was sind das nun für Grundrechte, die die logische Bedingung einer jeden Rechtsgemeinschaft bilden? Habermas unterscheidet fünf Grundrechtsklassen, die wohlgeordnet nicht diejenigen sind, die in Verfassungen niedergeschrieben werden, sondern vielmehr eine Grundlage, die eine gegenseitige Anerkennung als gleiche Rechtsgenossen überhaupt erst ermöglicht.

Die ersten drei Grundrechtsklassen entsprechen am ehesten dem, was Hannah Arendt einst als 'Recht auf Rechte' bezeichnete. Sie konstituieren die 'Adressaten' des Rechts. Demnach müssen Grundrechte erstens „gleiche subjektive Handlungsfreiheiten“ begründen, zweitens den Status der Bürger als Gleiche festlegen und drittens einklagbar sein. Ausbuchstabiert finden sich solche Rechte zumeist als liberale Schutzrechte in Verfassungen: etwa im Grundsatz der Gleichheit vorm Gesetz oder dem bindenden Prinzip, dass jeder Mensch eine unverlierbare Menschenwürde besitzt. Sie ermöglichen einen Raum „privater Autonomie“, in den das Politische nicht vordringen darf, etwa in die freie Religionsausübung.

Die vierte Grundrechtsklasse lässt die Bürger als 'Autoren' des Rechts hervortreten, denn sie verbürgen die „chancengleiche Teilnahme an Prozessen der Meinungs- und Willensbildung, worin Bürger ihre *politische Autonomie* ausüben und wodurch sie legitimes Recht setzen“ [Habermas, S.156]. Es handelt sich um ein Recht auf Demokratie, also die Teilhabe am Prozess der Rechtssetzung. Erst dieses Grundrecht ermöglicht überhaupt die Hervorbringung der erstgenannten Schutzrechte. Eine fünfte Grundrechtsklasse umschreibt soziale Teilhaberechte, also Rechte auf hinreichend gesicherte Lebensbedingungen, die die Ausübung der politischen Bürgerrechte auch realisierbar machen.

Angewandt auf die Europäische Union, stellt sich nun abschließend die Frage, ob sich alle fünf Grundrechtsklassen auch im gleichen Maße verwirklicht finden. Exemplarisch lässt sich dafür die Europäische Grundrechtcharta betrachten, die mit dem Vertrag von Lissabon in Kraft treten soll.

Die Charta wurde im Jahre 2000 von einem Konvent außerhalb der EU-Säulen, bestehend aus 15 Regierungsvertretern, 30 Mitgliedern nationaler Parlamente, 16 Abgeordneten des Europaparlaments und einem Repräsentanten der Kommission entworfen. Dem Konvent stand ein Präsidium unter Leitung des ehemaligen Bundespräsidenten Roman Herzog vor und wurde von einem Sekretariat juristisch beraten. Alle Dokumente des Konvents wurden über das Internet zugänglich gemacht, zivilgesellschaftliche Verbände wurden angehört und es wurde ausschließlich in öffentlichen Sitzungen beraten.

Das Ergebnis ist eine 'Charta der Grundrechte der Europäischen Union', die insgesamt sieben Kapitel und 54 Artikel umfasst. An ihrem Anfang steht die Präambel, die den Willen der 'Völker Europas' beschwört, 'sich zu einer immer engeren Union' zu verbinden.

Betrachtet man die Grundrechte genauer, so findet man vor allem liberale Schutzrechte in den Kapiteln Menschenwürde, Freiheiten, Gleichheit und Justizielle Rechte, insgesamt in 30 der 54 Artikel, verfasst. Allesamt erfüllen sie die Anforderungen der Grundrechte, wie Habermas sie stellt. Auch soziale Teilhaberechte wurden in einem Kapitel Solidarität aufgenommen. Doch abgesehen davon, dass angesichts fehlender Kompetenzen der EU in diesem Bereich, die sozialen Rechte eher Makulatur sind, wie ist es um die politischen Teilhaberechte bestellt, die sicherstellen sollen, dass sich die Unionsbürger auch als Autoren ihrer Rechte verstehen können?

Erst am Ende der Charta finden sich insgesamt acht Artikel im Kapitel Bürgerrechte, von denen streng genommen nur Art. 39 und 40 politische Rechte darstellen. Diese erteilen das Recht zur Teilnahme an der Europawahl und der Kommunalwahl. Die restlichen Bürgerrechte sind Schutzrechte: Recht auf gute Verwaltung, Petitionsrecht, Freizügigkeitsrecht usw. Doch selbst im Wahlrecht fehlt die Gleichheit der Wahl.

Kurzum: Die politischen Rechte der Unionsbürger sind verkümmert. Und auch der Modus ihrer Begründung im Konvent war streng genommen kein demokratischer (wenn auch fortschrittlich gegenüber dem regulären Rechtssetzungsprozess innerhalb der EG). Zumindest war die Arbeit des Konvents transparent und inklusiv, die Begründung zur Aufnahme von Rechten in die Charta erfolgte zumeist mit den Hinweis auf ihr Bestehen in nationalen Verfassungen oder in internationalen Menschenrechtskonventionen – damit also demokratisch bereits ratifizierten Urkunden. Die Teilnehmer des Konvents bewegten sich somit sehr umsichtig auf schwierigem politischem Terrain und bezogen sich auf einen bereits bestehenden europäischen Konsens.

Es mangelt der Europäischen Union also nicht per se an Grundrechten, sehr wohl aber mangelt es ihr an einem legitimen Rechtsetzungsverfahren, das helfen würde den Vorwurf zu entkräften, Grundrechte würden einfach so von der EU 'verordnet'. Diese 'Herrschaft der Gesetze', wie Habermas sagt, wäre schlichtweg paternalistisch. Eine Legitimationsstrategie, die auf die Kodifikation europäischer Grundrechte abzielt, kann also erfolgreich sein, jedoch dürfen Grundrechte nicht länger als One-Man-Show begriffen werden, wie Habermas festhält: 'Rechte lassen sich nur ,genießen', indem man sie ausübt. Individuelle Selbstbestimmung konstituiert sich freilich in der Ausübung von Rechten, die sich aus legitim erzeugten Normen herleiten. Deshalb lässt sich die Gleichverteilung subjektiver Rechte nicht von jener öffentlichen Autonomie ablösen, die die Staatsbürger, indem sie an der Praxis der Gesetzgebung teilnehmen, nur gemeinsam ausüben können' [Habermas, S.505].

Dass Grundrechte in der EU unverzichtbar sind, zeigen exemplarisch die jüngsten Urteile des Europäischen Gerichtshofs im Bereich des Arbeitsrechts, die abermals die Frage aufwerfen, ob nicht zuletzt soziale Grundrechte legitimieren müssen, was die Grundfreiheiten integrieren. Hier gilt es, gegenüber dem EuGH und wider die Herrschaft der Gesetze, das Primat der Politik zu behaupten. ■

#### *Bibliographische Angaben:*

- HABERMAS, Jürgen, Faktizität und Geltung, 4. Auflage, Frankfurt/Main: Suhrkamp, 1998.
- HALTERN, Ulrich, Europarecht und das Politische (Jus Publicum. Beiträge zum Öffentlichen Recht. Band 136), Tübingen: Mohr Siebeck, 2005.
- WELLMER, Albrecht, „Menschenrechte und Demokratie“, in: GOSEPATH, Stefan, LOHMANN, Georg (Hrsg.), Philosophie der Menschenrechte, Frankfurt/Main: Suhrkamp, 1998, S. 265-291.



# The European Civic Days, One step towards European civil dialogue

David LOPEZ, International Policy Officer, La Ligue de l'Enseignement (France) Member of the European Civic Forum.

The first European Civic Days took place in La Rochelle (France) during 3 days in September. The meeting's topics included: mobility, dialogue, and participation in favour of a more active European citizenship. One thousand participants, involved in more than 500 associations, came from all over the European Union, as well as from the Balkans, Turkey, Moldavia, Russia and Ukraine. The initiative was taken by the European Civic Forum, an association created in Strasbourg in December 2005, and whose main purposes are to promote debate between Europeans, create spaces for discussion and run common projects committed to a civic and popular re-appropriation of the European construction.

## The French Presidency of Union as an opportunity

The European Civic Days were initiated by the French Presidency of the Union, and supported by the European Commission (DGEAC). Along with favouring the debate on the issues of mobility, dialogue and participation, ambitions lied in suggesting diverse recommendations and proposals to the Commission and the French government, having in mind that these could be pointed up during an informal European Council meeting in autumn 2008. Besides, organisers of the event chase the goal of launching annual civic days in order to initiate a forum that is currently missing in the European public sphere. The European Civic Forum considers that it has a role to play in the setting-up of tighter links between the European institutions and European civil society, this objective actually being regarded as a fundamental one by the Lisbon treaty.

## Mobility

The participants discussed above all the necessity to democratise access to mobility opportunities for young people, as well as the need to ensure adequacy between procedures and claimed objectives. Recommendations thus stressed the need to implement programmes which would permit a real access for all young people, especially those in disadvantageous situations. For example the proposal was made that each person should be urged on to speak at least 3 languages: mother tongue language, English and another language of their own choice. The essential reinforcement of the associations' intervention capacity was also highlighted, as well as proposals such as: Increase resources for associations, launch study programmes covering both formal and non formal education, simplify administrative procedures. Finally, based on the model of city twinning, participants expressed the idea that it could be efficient to support and develop the twinning of associations.

## Dialogue

Dialogue was dealt with in its two dimensions: Identity and intercultural dialogue, and governance and civil dialogue. Central to the issue is the necessity to reduce the gap between citizens' preoccupations and institutions' main focuses, both at national and European level. Therefore, on the identity side, participants wished for an inclusion of intercultural dialogue in mobility and youth policies, and the development of welcome policies and migrants' integration. Citizenship education has to be integrated in both formal and non formal education, and tools for an active citizenship could for instance comprise the creation, in each member state, of a lifelong learning institute, or the promotion of "neighbourhood" sport.

As regards the dialogue with organised civil society, it was acknowledged and stressed that a formalised framework for dialogue between associations and representatives of populations had to be created, based on the model of "compact" or charters which already exist between associations' coordination and national authorities.

## Participation

The debate on participation led to the adoption of the following firm stance: No European citizenship without social European citizenship. Far from being merely a slogan, it expresses the conviction that associations' expertise and the social dimension of economic decisions have to be taken into consideration in a much stronger way than they are at the moment. Associations have to be considered legitimate and representative by institutions. This fact led to the following recommendations: First, drawing on social dialogue tools, the establishment of a statute for European associations could formalise European people's right to associate. Second, the presence of associations in the composition of the European Economic and Social Committee has to be reinforced. Third, the La Rochelle meeting proposed that 2011 be declared "European year for volunteering".

## Provisional conclusions

The overall discussion was very deep, passionate and useful. European construction will only fully succeed if and when citizens take their destiny into their own hands. Participative democracy must not be seen as opposed to representative democracy, but rather as complementary. Associations want to play a part in the European dialogue. The participants in La Rochelle showed their interest and determination in being active actors and then... citizens. ■

## Banlieues d'Europe

Propos recueillis par Laura KOTTOS

### Interview de Jean Hurstel

**Eyes on Europe:** Vous êtes président-fondateur du réseau culturel européen Banlieues d'Europe. Quel est le but poursuivi par Banlieues d'Europe?

**Jean Hurstel:** Banlieues d'Europe entend fédérer des projets européens où des artistes travaillent avec la population. Le « sous-titre » de Banlieues d'Europe, c'est la lutte contre l'exclusion, et nous pensons que la culture a un rôle énorme à jouer dans ce domaine. Actuellement nous rassemblons une centaine de projets dans une quinzaine de pays européens, nous éditons une *newsletter* tous les quinze jours, nous avons bien entendu un site et nous organisons des rencontres régulières dont la dernière s'est tenue à Lyon du 11 au 12 septembre 2008.

**EOE:** Lors de ces « rencontres internationales » que vous organisez annuellement, différentes banlieues européennes sont mises en relation dans un espace de dialogue et d'échange. En quoi cette perspective comparative est-elle enrichissante?

**J.H.:** Elle est non seulement enrichissante mais nécessaire. L'horizon européen nous permet de poser nos actions dans une dimension plus large, de partager nos expériences. Nous assistons depuis quelques années à un mouvement général dans les villes européennes, favorisant la créativité, la participation, que ce soit dans les quartiers périphériques ou dans le centre des villes.

**EOE:** Plus concrètement, quelles sont les différences et similitudes relevées ?

**J.H.:** Evidemment, nous sommes obligés de tenir compte de l'environnement culturel de chaque pays. C'est peut-être là que l'on perçoit l'écart entre des pays fédéraux qui ont des ministres de la Culture par région et une gestion culturelle décentralisée, et des pays qui sont plus centralisés comme la France, le Portugal et la Grèce. Ces énormes différences, nous en parlons évidemment dans ces rencontres, mais en même temps je constate que, d'année en année, il y a un accroissement des projets culturels urbains et un mouvement général vers l'affirmation que la culture ce n'est pas uniquement la consommation de produits culturels mais que c'est aussi une participation effective des habitants à des projets permettant la reconnaissance de leurs rôles et de leurs actions.

C'est ce que nous voyons dans de nombreux projets culturels, comme le carnaval de Belfast où catholiques et protestants travaillent ensemble ; lors du défilé de la Biennale de la Danse à Lyon, où cinq mille personnes travaillent près de vingt mois avec des chorégraphes ; ou encore lors de plus petits projets à Bruxelles ou ailleurs. Nous faisons aussi des rencontres thématiques, comme sur la régénération urbaine, sur les jeunes et la culture, sur le *hip-hop* etc., qui témoignent des différences existant entre les pays.

Si l'on prend l'exemple du *hip-hop*, on voit qu'en Belgique et en France, le statut n'est pas le même. Les gens ont donc tendance à se dire « Ecoutez, prenons exemple sur les meilleures pratiques et essayons de promouvoir nos propres activités par rapport à eux ». Cette ouverture provoque ainsi une sorte de concurrence positive.

Le danseur *hip-hop* Kader Attou qui a commencé à répéter sur des cartons dans sa cave est aujourd'hui directeur artistique du Centre Chorégraphique National de La Rochelle, c'est-à-dire qu'il y a une vraie reconnaissance

nationale d'une forme d'expression populaire qui n'était absolument pas reconnue au moment où elle est née. La scène a, par exemple, beaucoup plus de mal à émerger en Belgique et elle n'a pas donné lieu à cette relation avec la chorégraphie contemporaine. En Allemagne et en Autriche, cette scène est déjà plus reconnue mais dans tous les pays il y a toujours cette différence entre culture populaire et culture savante. Le rôle de Banlieues d'Europe c'est aussi de montrer qu'il existe une relation enrichissante entre les deux.

**EOE:** De quelle manière la construction européenne offre-t-elle des opportunités pour le développement économique, social et culturel des banlieues?

**J.H.:** La dernière rencontre que nous avons faite à Lyon portait le titre « Altérité, créativité et diversité ». Dans le cadre de l'année du dialogue interculturel, associer de très près les citoyens à ces projets menés dans des quartiers et dans des villes d'Europe nous démontre clairement qu'il est possible d'associer la population à un mouvement européen. En particulier je crois que dans ces ateliers, dans ces chantiers, dans ces projets, nous avons réellement une discussion sur ce qui se passe en Europe ainsi que sur les obstacles à l'Union européenne. Et c'est justement cette ouverture la plus large possible à des problématiques européennes qui nous permet d'avancer.

**EOE:** Le projet est donc porteur d'une certaine démocratie européenne?

**J.H.:** Tout atelier artistique, tout projet culturel est toujours un lieu d'expression et de débats, un véritable forum démocratique où en produisant collectivement une œuvre artistique, on dépasse nécessairement ses enfermements, où l'on peut promouvoir le sentiment d'appartenance à une communauté



humaine, en l'occurrence la ville, au-delà de ses origines ou de sa religion.

**EOE:** Aujourd'hui, l'Union européenne s'engage-t-elle concrètement pour les banlieues?

**J.H.:** La Commission européenne soutient de nombreux projets culturels menés dans les quartiers. Avec le programme URBAN et le programme URBACT, elle a contribué fortement à la régénération urbaine en Europe. Par ailleurs, pour la première fois en vingt ans, nous bénéficions d'un soutien sur trois ans. C'est donc une avancée majeure et nous avons un contact permanent avec la Commission sur le dialogue interculturel et sur un certain nombre de problématiques qui se posent dans ces quartiers défavorisés.

**EOE:** Depuis 2004, l'association Banlieues d'Europ'Est a été créée à Bucarest pour «développer de nouveaux échanges avec les pays de l'Est de l'Europe et nourrir la réflexion dans un contexte différent». En quoi le contexte à l'Est est-il différent? Aujourd'hui, quel bilan pouvez-vous faire de cette ouverture à l'Est?

**J.H.:** Le paysage à l'Est est extrêmement différent car la mobilisation de la société civile en est encore à ses prémices. Associer des artistes et des populations dans des démarches communes permet justement de mobiliser cette société civile. Donc, que ce soit dernièrement à Bucarest, ou lors de notre prochaine rencontre à Timisoara, nous pouvons mesurer cet écart et en même temps affirmer qu'il y a maintenant des projets qui se font dans ces pays, ce qui n'était pas encore le cas il y a cinq ou six ans. Mais il reste encore beaucoup à faire...

**EOE:** En juin dernier Banlieues d'Europe s'est intéressé aux différents programmes de rénovation des logements sociaux. Quels sont les enjeux de l'urbanisme dans les banlieues?

**J.H.:** Lors de cette réunion du mois de juin, nous nous sommes penchés sur un cas dans la ville de Turin, qui est un bon exemple. En effet, un projet s'est mis en place qui s'appelle «periferia al cuore della città», périphérie au cœur de la cité. Il s'agit d'un programme urbain qui permet de faire une démarche complètement intégrée touchant à la fois

au logement, au cadre de vie et, ce qui est un peu au cœur du projet, au théâtre avec les habitants. Il y a eu énormément d'expériences culturelles, de projets culturels, qui ont été menés et qui ont permis d'associer la population au travers de ces programmes plus larges.

**EOE:** Donc ce n'est pas seulement une question d'urbanisme...

**J.H.:** Non parce que la participation des habitants à ce projet d'urbanisme s'est faite aussi dans le cadre de projets culturels et je crois qu'associer les habitants, imaginer leur cadre de vie, c'est aussi un projet culturel.

**EOE:** Quels sont les prochains rendez-vous de Banlieues d'Europe à ne pas manquer?

**J.H.:** Fin octobre nous avons une rencontre à Timisoara avec Banlieues d'Europ'Est consacrée aux projets artistiques et à l'habitat. Nous avons également une rencontre fin novembre à Marseille sur les projets d'échanges euro-méditerranéens, c'est-à-dire de part et d'autre de la Méditerranée. ■

# L'opinion publique espagnole et l'Union Européenne

## Un exemple concret d'une problématique générale

Victor BERNÁNDEZ SORIANO, Chercheur à l'Institut d'Etudes Européennes, section Histoire et Cultures (ULB),

En regardant les statistiques de l'Eurobaromètre concernant l'Espagne, la première chose que l'on constate est que l'opinion des Espagnols vis-à-vis de l'Union européenne reste en général très positive. L'avis des Espagnols figure souvent au premier rang des états ayant la perception la plus positive de l'Union et de ses institutions. D'après le dernier Eurobaromètre (EB69, printemps 2008), 65% des Espagnols considèrent comme «une bonne chose» l'appartenance de leur pays à l'UE (un an avant, ils étaient 73% à penser ainsi), contrairement au bilan plutôt négatif que fournissent, par exemple, les Lettons, les Britanniques, les Hongrois et même les Italiens. Le même pourcentage, ou presque, estime que l'Espagne a bénéficié de cette appartenance, situant ainsi les Espagnols toujours au-dessus de la moyenne européenne, mais assez loin des 82% d'Irlandais qui ont la même perception à propos de leur pays. En outre, l'UE évoque une image positive pour 59% d'Espagnols, la moyenne des vingt-sept étant de 48%, et ils sont avec les Belges, les Chypriotes, les Portugais et les Slovaques, parmi les premiers à avoir confiance en les institutions communautaires. Finalement, dans le baromètre d'opinion élaboré en mai 2008 par le Centre d'Investigations sociologiques (CIS) d'Espagne, 51% des enquêtés qualifiaient leur attitude envers l'UE comme étant «assez favorable», 11,6% comme «très favorable» et seuls 2,1% comme étant «très contraire» (CIS2763, 22/05/08).

Cette tendance de l'opinion publique se reflète au sein de la vie politique espagnole dans un consensus des forces politiques, qui se sont traditionnellement prononcées de manière favorable à l'égard des affaires européennes. Et ce consensus politique a ses racines dans la transition démocratique du pays: à la fin des années soixante-dix, les partis politiques se mirent d'accord sur la nécessité d'une intégration rapide dans les communautés européennes, y voyant un moyen de surmonter l'isolement international hérité du franquisme et partageant unanimement la conviction que seuls des avantages pouvaient être tirés d'une incorporation au Marché commun. En conséquence, les partis espagnols ont depuis lors prôné un européisme peu conditionné, mais souvent assez vague, qui n'était pas forcément intégré de manière systématique, voire cohérente, dans leurs propres fondements idéologiques (LÓPEZGÓMEZ, 2007, p. 282).

Or, derrière cette couche d'eurooptimisme à l'espagnole, on trouve une autre tendance de l'opinion publique espagnole, fréquente aussi chez ses voisins européens, qui est quand même éloquent: il s'agit d'un sentiment réitéré de manque d'implication dans les affaires communautaires qui se traduit par un désintérêt général de la société espagnole à l'égard de l'UE. Dans le baromètre élaboré par le CIS à l'occasion du XXème anniversaire de l'adhésion espagnole à la CEE, à la question visant à savoir s'ils étaient intéressés par les affaires liées à l'UE, 44% des sondés répondirent «peu» ou «pas du tout» et 69,4% considérèrent en être «peu» ou «pas du tout» informés (CIS2641, 06/05/06). Si l'on reprend le CIS2763 de mai 2008, on constate que le pourcentage de «peu» et de «pas du tout» intéressés par les affaires communautaires a augmenté jusqu'à atteindre 58%. D'ailleurs, à la question «Si on vous disait demain que l'UE n'existe plus, vous...?», 40,1% y choisirent l'option «seriez indifférent», alors que 60% ne surent pas non plus se prononcer sur le traité de Lisbonne.

Les Espagnols avouent également avoir une connaissance très faible sur l'Union européenne, ses politiques et ses institutions. Ainsi dans l'EB64 de décembre 2005 fut inclus un rapport sur le niveau moyen de connaissance subjective de l'UE, dans lequel les Espagnols furent placés au bas de l'échelle des vingt-cinq auxquels s'ajoutaient les États alors candidats, ensemble avec la Hongrie et le Royaume-Uni. En outre, 60% des sondés espagnols admirent ne pas comprendre le fonctionnement de l'UE et 11% s'abstiennent d'opiner sur ce sujet.

Cet écart entre une perception positive de l'UE et un manque d'intérêt net pour les enjeux de celle-ci montre sans doute les difficultés rencontrées par les institutions européennes à l'heure de communiquer avec les sociétés qu'elles représentent, auxquelles restent étrangères leur propre complexité formelle et la difficile définition de leurs compétences. Cependant, les raisons de ce divorce doivent aussi être cherchées dans d'autres facteurs, tels que la hiérarchisation récurrente de l'information par les médias et, à nouveau, les débats politiques nationaux: jusqu'ici, rien d'original par rapport à l'ensemble des États membres.

Toutefois, en Espagne, reflet du consensus mentionné ci-dessus, aucun parti politique ne pourrait réellement être qualifié d'«eurosceptique», avec toutes les implications que ce terme comporte dans les autres États. Au contraire, tous les partis sont et ont été historiquement partisans du communautarisme européen tel qu'il existe et les disparités d'opinion à ce sujet entre les uns et les autres se limitent à des nuances ou des critiques portant sur certains aspects formels de l'implémentation du système en vigueur par le biais des réformes (les aspects sociaux dans le cas de la gauche, la représentation territoriale dans le cas des nationalistes et l'importance quantitative de l'Espagne dans la prise de décisions pour la droite). Outre cela, l'eurooptimisme des partis espagnols reste assez flou et semble souvent s'éloigner des controverses

idéologiques habituelles des milieux européens. Le véritable débat y est fréquemment remplacé par un discours idéaliste dans lequel l'idée d'«Europe» est associée à des concepts qui demeurent essentiellement les mêmes depuis quelques décennies: «démocratie», «prospérité économique», «paix», «modernité» ou «droits de l'homme». Les partis espagnols paraissent, en définitive, avoir trouvé une certaine commodité dans cette position, qui leur permet d'éviter ainsi d'entamer un vrai débat, notamment sur eux-mêmes. Et l'opinion publique du pays se fait certainement l'écho du message transmis par ceux-ci: dans le CIS2763 de mai dernier, les mots avec lesquels l'Union européenne fut associée furent «marché libre» (41%), «démocratie» (33,6%), «concurrence» (22,7%), «droits de l'homme» (16,9%), «égalité» (16,7%) et «prospérité» (16,3%).

Un événement qui illustre très bien ces enjeux est la convocation d'un référendum sur le projet de constitution européenne effectuée par le gouvernement de Zapatero au début de 2005. Pour des raisons évidentes, le cas du référendum espagnol n'a pas été étudié que ceux des consultations en France et aux Pays-Bas en mai et juin 2005, mais il s'agit d'un fait dont l'on peut indubitablement tirer des conclusions intéressantes pour les historiens. Pour la deuxième fois depuis l'approbation de la constitution de 1978, les Espagnols se rendirent aux urnes le 20 février 2005 afin de voter dans un référendum (la première occasion avait été le 12 mars 1986 lors du référendum sur la permanence du pays dans l'Otan convoqué par le gouvernement socialiste de Felipe González): la tradition avait voulu jusqu'alors que toutes les décisions européennes, y compris la ratification du traité d'adhésion, ne fussent approuvées que par la voie parlementaire. Pendant la campagne électorale, les deux principaux partis (PSOE et PP) plaident le «oui», alors que le «non» fut défendu par le parti de gauche IU et par d'autres formations de caractère nationaliste, qui comptaient, tous ensemble, 17 sièges sur

350 au Congrès des députés. Tout débat interne ayant été exclu (TORREBLANCA, 2005, p. 4), les partis optèrent à nouveau pour un discours peu défini, où le parti d'opposition PP disait prôner un «oui conditionné» sans bien clarifier la nature de ce «conditionnement». Pour sa part, le gouvernement obtint l'appui de diverses célébrités et de personnalités du monde de la culture, qui prêtèrent leur image à sa campagne. Les raisons qui y furent argumentées, souvent imbues d'un ton idéalisant, s'éloignèrent généralement des contenus du traité constitutionnel, en dépit des efforts fournis en vue d'en divulguer le texte, et l'on entendit des phrases comme «c'est la constitution la plus progressiste que je connais» (M. López Garrido, secrétaire général du groupe socialiste au Congrès des députés: El País, 19/02/2005) ou «Nous Espagnols avons l'opportunité de dire oui à une Europe avec laquelle nous partageons les valeurs de démocratie et de liberté; une Europe qui représente le futur» (M. Rajoy, leader du PP: El País, 04/02/2005).

Comme cela se produit souvent dans les États de l'UE, l'attention de la campagne fut déviée vers les questions de politique intérieure, devant pour une bonne part un sondage sur les premiers mois de gestion gouvernementale de M. Zapatero, et avec de constantes allusions à la situation politique au Pays Basque, au point que, lors du meeting qui clôtura la campagne socialiste, le président du gouvernement lui-même déclara que le «oui» aiderait à mettre fin au terrorisme en Espagne (El País, 19/02/2005).

Le référendum du 20 février 2005 se solda par la plus basse participation électorale de la récente histoire démocratique espagnole et l'une des plus faibles des dernières consultations sur des affaires européennes dans un État de l'UE: une participation de 42,32%, soit un chiffre même inférieur aux 45,6% de votants qui participèrent en Hongrie au référendum sur la ratification du traité d'adhésion du 12

avril 2003, quoique plus élevé que celui du référendum irlandais qui rejeta le traité de Nice le 7 juin 2001 (34,8%). En revanche, la grande majorité des voix allèrent au «oui», qui en obtint 76,73% contre 17,24% de «non». Le traité constitutionnel fut par conséquent ratifié, mais la faible participation mit en évidence l'indifférence de l'électorat espagnol (qui ne s'était d'ailleurs jamais manifesté de façon enthousiaste lors des élections au Parlement européen) vis-à-vis des questions de l'UE, ainsi que l'incapacité relative de la classe politique espagnole à attirer l'attention de la société sur ces sujets de façon positive aussi bien que négative, par le biais d'un discours intégrant les points fondamentaux des débats communautaires et leur application concrète dans les affaires courantes.

La disposition favorable de l'opinion publique et des milieux politiques espagnols à l'égard de l'Union européenne doit, en définitive, être relativisée à l'aune du peu d'intérêt que les affaires de celle-ci suscitent dans le pays. Si l'on peut bien parler d'une «exceptionnalité» espagnole, notamment en ce qui concerne le consensus historique des forces politiques, la substance sociale de l'enjeu communautaire européen y demeure comparable à celui d'autres pays. Il serait peut-être pertinent de souligner que dans un pays tel que l'Irlande l'opinion publique manifeste en apparence une attitude aussi propice que celle des Espagnols (TORREBLANCA, 2008). Or les Irlandais ont répondu de manière divergente lorsqu'ils ont été convoqués aux urnes, ce qui révèle un creux entre leur disposition initiale et l'expression d'un mécontentement que même les partis politiques n'ont pas su maîtriser. En perspective, cet exemple pourrait sans doute inviter à une réflexion dans le contexte espagnol. ■

Tél. : 026503676, 0486363058  
E-mail : vfernand@ulb.ac.be

## «Crise de l'Europe» et résistances à l'intégration: la fin des «prêts-à-penser»?

Amandine CRESPIY, Doctorante au Centre d'étude de la vie politique (CEVIPOL)

Le manque patent de désir d'Europe et la crise constitutionnelle que connaît l'Union depuis plusieurs années alimentent les réflexions sur la crise de l'Europe et les résistances au processus d'intégration. Ces débats politico-académiques reposent souvent sur des schèmes d'interprétations, ou plus simplement d'explications, qui constituent une boîte à outils intellectuelle permettant d'expliquer la difficile légitimation de l'ordre politique européen, et éventuellement, de promouvoir des «solutions» afin d'y remédier. Pourtant, à la lumière des nombreux événements qui ont marqué la politique européenne ces dernières années, ces «prêts-à-penser» semblent bien désuets et masquent des processus dont l'analyse est autrement plus importante pour informer le débat utilement: la reconnaissance du conflit comme possibilité du compromis et l'endossement des compromis européens par les élites nationales comme condition de l'appropriation par les citoyens du projet européen semblent en effet les enjeux cruciaux de la «crise» actuelle de l'Europe.

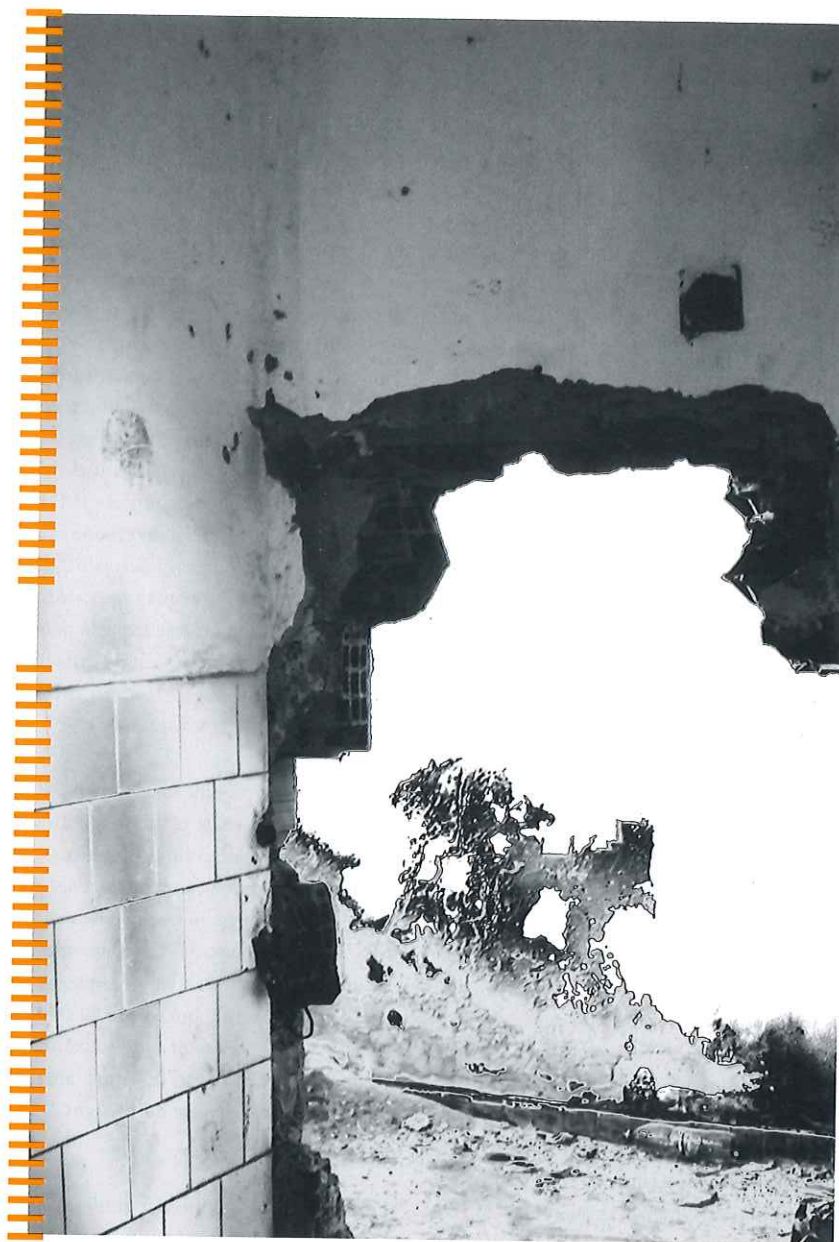
### La fin du consensus

Un des arguments les plus ressassés des débats sur l'Europe est celui de la fin du consensus permissif qui serait survenu au début des années 1990 dans le sillage du Traité de Maastricht. Cette explication repose sur l'idée qu'en l'absence de politisation des questions européennes, un soutien tacite des électeurs aurait permis aux élites centristes de construire l'Europe. Or l'idée de consensus renvoie à

une lecture en partie erronée, ou du moins trompeuse, de l'intégration européenne.

Il semble au contraire que les finalités politiques de l'intégration n'aient jamais fait l'objet d'un consensus, ni au niveau des élites et a fortiori pas au niveau des masses, même

si effectivement, pour le dire prosaïquement, quand on ne demande pas leur avis aux gens, il est difficile de savoir ce qu'ils en pensent, à moins de considérer quel a conflictualité est née avec l'analyse massive de l'eurobaromètre par les politologues. Cependant, les manifestations contre le Traité de la CED ou les



critiques syndicales contre le tournant libéral de la CEE laissent entrevoir qu'une histoire des résistances à l'intégration européenne constitue également une lecture valide. Le fait que les élites jouissent par ailleurs d'une certaine liberté en matière de politique européenne n'a pas non plus évité les blocages et les résistances nationales ou souverainistes, comme en témoignent la «politique de la chaise vide» française, ou les résistances britanniques à l'intégration supranationale des marchés. En réalité, il semble que le conflit, plus que le consensus, caractérise l'intégration européenne, conflits qui ont été surmontés par le jeu des rapports de force politiques et les compromis.

### Les «*bad guys*» de l'Europe

La théorie de la fin du consensus permissif a le plus souvent servi d'amorce aux réflexions sur l'essor des mouvements et partis politiques eurosceptiques au cours des années 1990. L'étiquette eurosceptique, désignant à l'origine les opposants britanniques au marché commun, a ainsi pu être utilisée contre tous ceux qui ont émis des critiques envers l'Union et ses orientations politiques, tantôt synonyme de populiste, de protectionniste, ou des deux. Sur le terrain académique, la question de savoir qui sont les eurosceptiques est restée sans réponse claire. Une personnalité politique dénonçant les «technocrates apatrides» de la Commission, en l'occurrence le Général de Gaulle, doit-elle être classée parmi les eurosceptiques? On est en droit de se demander si cette question a réellement un sens.

Les lectures normatives des conflits sur l'intégration européenne sont problématiques car elles tendent à stigmatiser toute prise de parole, et par là même à nier l'existence de conflits. Cela ne s'est jusqu'à présent pas traduit par la production de loyauté. On constate donc un effet contre-productif. En fait, il serait naïf de penser que l'édification d'un système politique semi-fédéral et le déplacement des lignes de

démarcation entre territoires économiques, politiques et identitaires puisse s'opérer sans résistance.

Si on a pu produire des instruments juridico-philosophiques de gestion des pluralités, comme les concepts de subsidiarité ou de reconnaissance mutuelle, ceux-ci ne sont pas des recettes miracles et leur pratique engendre des affrontements politiques importants. Il semble donc essentiel de reconnaître l'existence de conflits entre certaines modalités de l'intégration européenne et les intérêts objectifs ou croyances de certaines catégories de population, afin de pouvoir rendre possible des compromis légitimes.

### Le déficit démocratique

La crise de légitimité dont souffre l'Union européenne a souvent été justifiée ou expliquée par l'existence d'un déficit démocratique qui caractériserait son fonctionnement institutionnel. Certains ont dénié à l'Union la qualité de système politique à part entière soumise aux exigences de démocratie, pendant que d'autres appellent à la refondation d'une «Europe démocratique» ou d'une «Europe des peuples» qui réhabiliterait la souveraineté populaire. Malheureusement, à rebours certaines interprétations tendancieuses, le référendum irlandais a montré que les mécanismes de démocratie directe ne sont pas nécessairement la voix royale d'un «plus d'Europe» progressiste, susceptible d'apporter une réponse à la crise actuelle.

La tendance à dénoncer le déficit démocratique de l'Union contribue au contraire à autoriser les élites de tous bords à dénoncer la paille dans l'oeil de la démocratie européenne sans s'intéresser à la poutre qui existe dans celui des démocraties nationales. En réalité, la défiance envers l'Europe s'alimente largement de celle que les citoyens témoignent envers l'establishment politique de leur pays. Le déficit démocratique, car il existe bien, renvoie par

conséquent davantage à la dilution des responsabilités (*accountability*) ainsi qu'au manque de connexions entre sphères publiques nationales et européenne (*linkage*). En l'absence d'un système médiatique à l'échelle européenne, les responsables nationaux sont les seuls à pouvoir assurer la médiation sans laquelle l'aliénation des citoyens aux institutions européennes semble inévitable. Aucune stratégie de communication de la Commission ni réforme institutionnelle à la marge ne saurait enrayer un phénomène d'une telle ampleur. La crise de légitimité qui paralyse aujourd'hui l'Europe ne saurait se résorber sans la volonté affichée des élites nationales non seulement de reconnaître et de médiatiser les motifs objectifs de résistance, mais aussi d'endosser et d'expliquer clairement les compromis européens. ■

## Die vollständige Öffnung der europäischen Arbeitsmärkte für Bürger der EU8

### Die britische Erfahrung als Maßstab

Markus GASTINGER, Student an den Universitäten Salzburg (Österr.) und Krakau (Polen)  
Roderick PARKES, Doktorand an der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP).

Im Zuge der Erweiterung der EU um zehn neue Mitgliedsstaaten am 1. Mai 2004 entschloss sich der Großteil der EU15 für eine durch die Beitrittsverträge erlaubte, zeitlich begrenzte und in drei Phasen eingeteilte Einschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit für Erwerbstätige aus den acht Mittel- und Osteuropäischen Ländern. Die Bürger dieser als „EU8“ bekannten Gruppe bekamen mit dem Beitritt zur EU damit ausschließlich vollen Zugang zu den Arbeitsmärkten in Irland, Schweden und Großbritannien.

Das Prinzip der Arbeitnehmerfreizügigkeit, das seit 1957 in den Römischen Verträgen als Grundpfeiler der Europäischen Integration verankert ist und in ähnlicher Weise bereits bei der Süderweiterung in den 80er Jahren zeitweilig außer Kraft gesetzt wurde, wurde in Phase I in den restlichen 12 Mitgliedsstaaten für einen Zeitraum von vorerst zwei Jahren eingeschränkt.

Bis Ende April 2006 mussten die nationalen Regierungen für Phase II erneut die Entscheidung treffen, ob die Einschränkung für weitere drei Jahre fortgeschrieben werden sollte. Der Großteil der alten Mitgliedsstaaten entschloss sich, die Beschränkungen aufzuheben. Das britische Beispiel diente

dabei als Beweis, dass ein offener Arbeitsmarkt positive Effekte haben kann. Für eine Beibehaltung entschieden sich nur mehr fünf Mitgliedstaaten – Deutschland, Österreich, Dänemark, Frankreich und Belgien (die 'restriktiven 5' oder 'R5').

Vor allem in Deutschland und Österreich ist das britische 'Erfolgsmodell' mit Hinblick auf die letztmögliche Verlängerung in Phase III bis 2011 seither zwiespältiger betrachtet worden. Drei Fragen ziehen dabei die positive Darstellung Großbritanniens in Zweifel: Inwiefern ist eine Aussage über das Ausmaß der tatsächlichen Migrationsströme überhaupt möglich? Inwieweit ist der überdurchschnittliche wirtschaftliche Aufschwung Großbritanniens in dieser Zeit auf die Zuwanderung aus den EU8 zurückzuführen? Mit welchen sozioökonomischen Kosten war diese Zuwanderung verbunden?

#### Ausmaß der Migrationsströme

Der Zugang zum britischen Arbeitsmarkt für Bürger der EU8 wurde ab dem 1. Mai 2004 an eine obligatorische Registrierung der einreisenden Arbeitnehmer geknüpft (*Workers Registration Scheme; WRS*). Dieses System verpflichtet aus der EU8 einreisende Bürger zur Meldung bei den britischen Behörden, wenn sie eine Arbeit aufnehmen wollen. Im Zeitraum Mai 2004 bis Juni 2008 gab es etwa 890,000 Anträge auf Eintragung im *WRS* [Home Office, 2008].

Den R5 mögen solche Einwanderungszahlen sehr hoch erscheinen. Schließlich deuten diese darauf hin, dass das vor der Liberalisierung prognostizierte Migrationspotential für Großbritannien weit unterschätzt wurde. Doch neben der Tatsache, dass die ursprünglichen Prognosen eine breitere Front sich vollständig öffnender Länder annahmen, ist die richtige Wiedergabe der Migrationströme auch durch das *WRS* nicht restlos gesichert: Anfänglich bestand ein Problem darin, dass verschiedene Registrierungssysteme für EU8-Bürger parallel liefen. So gab es für in der Landwirtschaft tätige Arbeiter die Möglichkeit, sich unter dem *Seasonal Agricultural Workers Scheme* zu registrieren und so dem *WRS* zu entgehen. Darüber hinaus bestand eine Registrierungspflicht erst nach einer Arbeitsdauer von über einem Monat, was wohl dazu führte, dass viele kurzfristige Migranten nicht richtig abgebildet wurden.

Auf der anderen Seite gab es Faktoren, die die Einwanderungszahlen im *WRS* nach oben verzerren: Erstens gehen Schätzungen davon aus, dass zwischen 30% und 40% der im Jahr 2004 im *WRS* eingetragenen Arbeitnehmer bereits vor dem 1. Mai 2004 in Großbritannien ansässig waren. Gerade die frühen Zahlen könnten damit ein stark nach oben verzerrtes Bild der tatsächlichen Immigration zeichnen. Zweitens müssen sich Arbeitnehmer für jede neue Arbeit neu im *WRS* eintragen lassen, ohne dass ihr ursprünglicher Antrag gelöscht wird. 850,000 Anträge stellen also nicht automatisch 850,000 neue



Einwanderer dar. Die Zuwanderungsströme waren möglicherweise schwächer, als sie in den R5 oftmals wahrgenommen wurden.

Auch der temporäre Charakter der Zuwanderung wird von den Zahlen inakkurat wiedergegeben: Migranten mussten sich nicht abmelden, wenn sie das Land wieder verließen. Viele Arbeitskräfte aus den EU8 kamen nur für einen klar abgesteckten Zeitraum, der in 60% der Fälle drei Monate nicht überschritt. Insofern wird geschätzt, dass bis zu 50% aller eingereisten EU8-Bürger seit Mai 2004 Großbritannien im Dezember 2007 schon wieder verlassen haben [Pollard et.al., 2008].

### Wachstumsimpulse

Laut Wirtschaftsexperten, die eine schnelle Liberalisierung befürworten, profitierte Großbritannien von einer positiven Arbeitsethik der Zuwanderer, die durch Kennzahlen wie einer überdurchschnittlichen Wochenarbeitszeit belegt wird. Ebenso positiv schlug sich die Entstehung eines völlig neuen Wirtschaftszweigs nieder, was sich beispielsweise in der Gründung von neuen Läden mit ausländischen Spezialitäten oder auf die Bedürfnisse von Migranten spezialisierten Dienstleistern manifestiert. Vorteile entstanden darüber hinaus durch die bessere Auslastung der nationalen Kapazitäten durch das komplementäre Qualifikationsprofil der Einwanderer.

Obwohl der positive Einfluss auf die Wirtschaftsleistung durch empirische Beobachtung der britischen Erfahrung gestärkt wird, kommen derartige Argumente mit dem beginnenden Abschwung der wirtschaftlichen Boomphase zunehmend unter Beschuss. In einem Bericht des britischen Oberhauses werden der Beitrag der (EU- und Nicht-EU-) Immigranten zum Wirtschaftswachstum zwar nicht per se in Abrede gestellt. Die

Annahme, dass diese Tendenz unbedingt zu begrüßen sei, wird jedoch kritisiert [House of Lords, 2008].

Dem Bericht zufolge sind die Hauptprofiteure der Zuwanderung Unternehmen und zukünftige Immigranten, nicht die britische Bevölkerung. Dazu arbeitet ein Großteil der Zuwanderer nicht im „elastischen“ Arbeitsmarkt der Hochqualifizierten sondern in Arbeitsbereichen, in denen durchaus eine Gefahr der Verdrängung einheimischer Arbeitnehmer bestehen mag. Die Zuwanderung in die Arbeitsmärkte wirkt hier also nicht komplementär.

Der Blick auf die betroffenen Industriezweige liefert einen Einblick in die Situation: Gut 39% der eingereisten EU8-Arbeitskräfte fanden eine Anstellung im Bereich von administrativen Tätigkeiten. In Gastronomie und Gastgewerbe fanden 19% Arbeit, während 10% in der Landwirtschaft eingestellt wurden. Dabei lag die Konzentration der Arbeitnehmer in niedrig qualifizierten Tätigkeiten nicht an der mangelnden Qualifikation der Einreisenden: Eine Umfrage unter 900 EU8-Immigranten in Schottland kam zu dem Ergebnis, dass etwa 30% der Zuwanderer einen höheren Universitätsabschluss aus ihrem Heimatland mitbrachten. Weitere 22% hatten eine Qualifikation, die in etwa dem Niveau des Bachelors entspricht. Dennoch fanden Immigranten mit akademischem Abschluss oft nur Arbeit, die weit unter ihrem Qualifikationsprofil lag. Eine partielle Ausnahme dieses Problems bildeten Migranten mit abgeschlossener Berufsausbildung und Absolventen von technischen Studiengängen [Fife Research Coordination Group, 2008].

Auch wenn durch eine aktivere Steuerung ein großer Teil der qualifizierten Zuwanderer in den einheimischen Arbeitsmarkt hätte besser integriert werden können, so könnte

die verbleibende Anzahl ausländischer Arbeitnehmer im gering qualifizierten Sektor immer noch Befürchtungen bezüglich der sozioökonomischen Kosten innerhalb der R5 anregen.

### Sozioökonomische Wirkung

Der in Großbritannien geltende Mindestlohn hat Experten zufolge unerwünschte Auswirkungen im Niedriglohnsegment großteils verhindert. Es wird davon ausgegangen, dass es im unteren Lohnsegment zwar durchaus vereinzelt Verlierer der Öffnung gegeben haben mag, da sich der Lohn für unqualifizierte Arbeit tendenziell dem Mindestlohn angenähert hat. In den höheren Lohnsegmenten sind die Auswirkungen der liberalen Arbeitsmarktpolitik aber durchweg positiv. Das Durchschnittseinkommen als aggregierte Größe des gesellschaftlichen Nutzens hat von der Öffnung wohl profitiert [Dustmann et.al., 2007].

Darüber hinaus betont die britische Regierung die sozialpolitischen Vorteile der Zuwanderung. In der Arbeitskräftezuwanderung erkennt sie z.B. eine vorläufige Lösung ihres demographischen Problems einer alternenden Bevölkerung. Derartige Migrationsströme steigern den Anteil an Erwerbstätigen in der einheimischen Bevölkerung und alimentieren zumindest temporär die Pensionszahlungen. Bis Juni 2008 stellte die Altersgruppe unter 35 Jahren mit 82% den größten Anteil der Zuwanderer.

Einen Eindruck von den sozioökonomischen Kosten der Zuwanderung hingegen gewinnt man durch den Blick auf die Beantragung und Verwendung von Sozialversicherungsnummern (National Insurance Number; NIN). Zwischen Mai 2004 und März 2008 kam es insgesamt zu 860,000 Anträgen von EU8-Bürgern auf Ausstellung einer NIN. Die Sozialversiche-

rungsnummer wurde in 97,6% der Fälle zum Zwecke der korrekten Erfassung der gezahlten Sozialabgaben erteilt, 1,6% dienten zu Steuerausgleichsgründen und nur 0,8% zur Inanspruchnahme von Sozialleistungen. Eine weitere Zahl, die Rückschlüsse auf die eher kleine Belastung auf des sozialen Netztes zulassen, ist die der Anträge auf Unterstützungsleistungen für Obdachlose. Diese beinhaltete zwischen Mai 2004 und Dezember 2007 insgesamt 3,239 Anträge von EU8-Bürgern. Dies entspricht 0,4% aller Anträge in Großbritannien im selben Zeitraum [Home Office, 2008].

Generell scheint eine relativ junge Bevölkerungsgruppe, wie sie der EU8-Block darstellt, weniger Ansprüche an das Gesundheitssystem zu stellen. Die Frage aber, ob EU8-Migranten im Durchschnitt Netto-Einzahler in die britischen Sozialtöpfe sind oder nicht, lässt sich aus heutiger Perspektive dennoch nicht eindeutig beantworten.

### Ausblick und Handlungsempfehlung

Es ist wichtig, sich den größeren politischen Kontext für die alten Mitgliedstaaten bewusst zu machen, in dem über eine Öffnung oder weitere Exklusivität des Arbeitsmarktes für Bürger der EU8 in Phase III bis 2011 entschieden wird. Die Zitierung der britischen Erfahrung in den politischen Debatten in Deutschland und Österreich erfolgte bisher unter der Perspektive einer einfachen Kosten-Nutzen-Analyse. Vom Wortlaut der Beitrittsverträge her ist eine Verlängerung der Einschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit für die EU8 dabei aber nicht mehr auf Grund einer schlichten Abwägung von Kosten und Nutzen möglich, sondern müssen gegenüber der EU Kommission mit 'schwerwiegenden Störungen auf dem nationalen Arbeitsmarkt oder der Gefahr derartiger Störungen' begründet werden. Bis spätestens 1. Mai 2011 wer-

den dann schließlich unwiderruflich alle Einschränkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit innerhalb der EU25 fallen. Die alles entscheidende Frage ist daher nicht, ob der Arbeitsmarkt für Bürger der EU8 geöffnet werden soll, sondern wie der Arbeitsmarkt schonend geöffnet werden kann.

Dabei liefert die obere Präzisierung der britischen Erfahrungen den R5 nützliche Eckdaten und einen guten Anknüpfungspunkt für Überlegungen über den wahrscheinlichen Charakter der Zuwanderung nach einer vollständigen Liberalisierung ihrer eigenen Arbeitsmärkte. Diese Eckdaten lassen sich natürlich nicht eins zu eins auf den deutschen bzw. den österreichischen Fall übersetzen. Was das Ausmaß der Zuwanderung angeht, dürfte sich beispielsweise das Reservoir an potentiellen EU8-Migranten in Richtung R5 seit dem 1. Mai 2004 erheblich vermindert haben. Der Wohlstandsunterschied hat sich aufgrund der überdurchschnittlichen Wachstumsraten in den neuen Mitgliedsländern verringert, was die Migrationsbereitschaft ceteris paribus sinken lässt. Mit dieser Entwicklung einhergehend sind die Arbeitslosenzahlen in den EU8-Staaten gesunken. Ferner hat sich der Strom der Arbeitsmigranten aus den EU8 kontinuierlich auf eine breitere Basis möglicher Einreiseländer aufgeteilt. Zuletzt entschied sich Frankreich für eine vollständige Öffnung des Arbeitsmarktes mit Auslaufen von Phase II.

Hinzu kommt die zunehmend ambivalente Ausgangslage der EU8 mit Hinblick auf die weitere Liberalisierung der Arbeitsmärkte im Westen Europas. Einerseits wollen Regierungen im Osten die Öffnung sowie die Anerkennung ihrer Bürger als vollwertige EU-Bürger, um dies als politischen Erfolg zu verkaufen und mit den zurückgesendeten Devisen die heimische Wirtschaft zu stimulieren. Andererseits können diese Investitionen die heimische Wirtschaft dann nicht stärken,

wenn es an (qualifizierten) Arbeitskräften fehlt. Der Kampf um die besten Köpfe wird damit zukünftig voraussichtlich zunehmen.

Auch wenn die britische Erfahrung also in einem anderen Kontext stattgefunden hat, lassen sich Handlungsempfehlungen ableiten: Es wäre etwa denkbar, in Phase III den Arbeitsmarkt vollständig zu öffnen, aber an ein System ähnlich dem des WRS zu knüpfen. Auf diesem Wege wäre eine relativ genaue und zeitnahe Nachverfolgung auch der „unerwünschten“ Migrationsströme zumindest noch bis 2011 möglich. Sollte es dann zu unerwarteten und wirtschaftlich oder gesellschaftspolitisch besonders adversen Migrationsbewegungen kommen, könnte schneller gegengesteuert werden. Die vollständige Öffnung könnte eventuell noch einmal punktuell bis 2011 zurückgenommen werden. Nach dem 1. Mai 2011 ist allerdings die Quantifizierung der „unerwünschten“ Migrationsströme durch die Einführung eines WRS, in welcher Form auch immer, nicht mehr möglich. Deutschland als voraussichtlich wichtigstes Migrationsland hätte damit jede Möglichkeit der Einflussnahme auf die vollständige Öffnung verloren... ■

#### Bibliographische Angaben:

- DUSTMANN, Christian, FRATTINI, Tommaso, PRESTON, Ian, A Study of Migrant Workers and the National Minimum Wage and Enforcement Issues That Arise, Low Pay Commission Report, 2007,
- POLLARD, Naomie, LATORRE, Maria, SRISKANDARAJAH, Dhananjayan, Floodgates or Turnstiles? Post-EU Enlargement Migration Flows to (and From) the UK, IPPR Report, 2008
- Fife Research Coordination Group, Migrant Workers in Fife Survey 2007, 2008,
- Home Office, Accession Monitoring Report, May 2004 - June 2008, 2008,
- House of Lords, The Economic Impact of Immigration, HL Paper 82-I, 2008,

# Refonder la gouvernance financière mondiale

Olivier PASTRÉ, Professeur à Paris VIII, Membre du cercle des Economistes et Président d'IM Bank (Tunis)  
Auteur (avec J. M Sylvestre) de «Le roman vrai de la crise financière»

Nous sommes au cœur d'une crise, qui n'a rien à voir avec la crise de 29, mais dont l'ampleur pourrait être de même nature. Il faut donc réagir et redéfinir au plus vite les normes d'une nouvelle gouvernance mondiale.

A ce stade de la crise, les Banques Centrales ont plutôt bien réagi face à la tempête financière. Elles n'ont pas hésité à injecter de la liquidité quand les banques se trouvaient prises à la gorge sur le marché monétaire. Même la BCE, que l'on croyait psychorigide, a, depuis 2007, fourni aux banques tous les «ballons d'oxygène» nécessaires. Les Banques Centrales sont même parvenues, une fois n'est pas coutume, à se coordonner.

Ce sang-froid doit être salué. Mais ce sang froid ne doit pas faire oublier que les Banques Centrales, si elles peuvent recevoir l'absolution aujourd'hui, c'est parce qu'elles ont beaucoup péché hier. En ouvrant presque automatiquement et de manière indifférenciée les vannes du crédit lors des crises précédentes – le célèbre «Greenspan put» –, elles ont joué un rôle que les économistes qualifient de «procyclique» – c'est-à-dire qui amplifie les cycles naturels de la croissance économique – et elles ont fourni le carburant monétaire aux crises suivantes. Il n'est plus question, aujourd'hui, de réitérer les erreurs du passé. Car, compte tenu de l'ampleur de la crise actuelle, nous n'en avons plus les moyens. Les Banques Centrales doivent donc réagir.

Elles doivent d'abord, pour mesurer les risques inflationnistes, cesser de focaliser leur attention sur les seuls prix à la consommation. Les prix des actifs (mobiliers et immobiliers) doivent aussi être surveillés. Ces actifs sont, en effet, à l'origine d'«effets-riche» (plus mon patrimoine se valorise, plus, dans l'absolu, je suis incité à consommer) dont l'importance vient d'être, une fois de plus, démontrée. Surveiller l'inflation, pour mieux la juguler, certes; mais il faut la surveiller sous toutes ses facettes. Et, pour certains, la valeur de leur patrimoine compte au moins autant que la valeur de leur revenu. A l'avenir, les Banques Centrales devraient aussi se montrer plus restrictives. On ne peut pas voguer de crise en crise. On ne peut pas, comme l'a fait Greenspan, répondre, presque automatiquement, à toute défaillance du système par une injection massive de liquidité. Une fois le premier mouvement de panique enrayé, il faut reprendre son calme et mesurer les conséquences de ses actes. A quoi conduirait une injection supplémentaire de liquidité aujourd'hui? A relancer l'investissement? Sûrement pas. A renforcer les fonds propres des entreprises? Que nenni. A maîtriser l'inflation? Encore moins. Cela conduirait, très vraisemblablement à recréer les conditions, sur tel ou tel «nouveau marché», d'une nouvelle envolée des prix. En passant, en plus, aujourd'hui, par la case «inflation». Messieurs les Gouverneurs, il est temps d'apprendre la vertu de la tempérance et de revisiter, sous cet éclairage, les bons vieux concepts, comme ceux de réserves obligatoires ou de coefficients de capital qui permettent, mieux que tous autres, de doser la capacité des banques à faire n'importe quoi.

Enfin, les Banques Centrales devraient être plus aussi sélectives. Leurs interventions sont trop globales, trop indifférenciées. La machine à créer de la liquidité est, aujourd'hui, à la portée de tout un chacun. Sans discernement. Il y en a pour tout le monde. A l'aveugle. Cela ne peut pas durer. Pour deux raisons au

moins. D'abord parce que l'incompétence, l'inconséquence, l'irresponsabilité et, pire, le cynisme doivent être réprimés. On ne peut pas indéfiniment absoudre ceux par qui le mal a été fait. Mais, plus généralement, parce que, malgré mon scepticisme vis-à-vis de la régulation économique actuelle, je crois, fondamentalement, à l'efficacité potentielle de la politique monétaire. Il existait, au cours des Trente Glorieuses, des instruments permettant de graduer l'impact de la politique monétaire sur tel ou tel secteur d'activité. L'économie de marché a, désormais, démontré sa supériorité sur toute autre forme d'organisation économique connue à ce jour. Ne serait-il pas temps d'introduire un peu de subtilité et de sélectivité dans ce mode de régulation?

Tels pourraient être les «points cardinaux» à venir de la boussole des Banques Centrales. Mais sachons reconnaître que celles-ci ne sont pas toutes égales face au jugement de Dieu et des hommes. Reste ainsi le cas particulier de la Banque Centrale Européenne. Les quatre règles que nous venons d'énoncer s'appliquent, bien sûr, aussi à elle. Mais elle souffre d'un handicap de départ, dont il faut tenir compte. Comme les cabinets d'audit et les banques d'affaires en plein cœur du scandale Enron, elle est soumise à un grave dilemme, pudiquement désigné sous le vocable de «conflits d'intérêt». Elle doit, en effet, injecter des liquidités, pour ne pas désespérer le Billancourt bancaire, d'une part, et enrayer l'irrépressible montée de l'euro et lutter contre l'inflation, sa mission première, d'autre part. Cela revient à injecter le venin et à soigner le malade en même temps.

Face à ce conflit d'objectifs, la seule solution passe par la modification des statuts de la BCE afin d'intégrer au cœur de la politique de celle-ci la croissance européenne. Ceci prendra du temps et nécessitera de vaincre de nombreuses réticences. Mais l'Europe, si elle

veut éviter la récession, a le choix entre cette solution et ... cette solution. Cela réduit considérablement le spectre des hésitations.

Mais réformer les modalités d'intervention des Banques Centrales ne suffit pas. Car la politique monétaire ne peut pas tout. Pour lutter contre une crise de liquidité, les Banques Centrales disposent de moyens, pour peu qu'elles veuillent s'en servir. Mais pour lutter contre une véritable crise de solvabilité, c'est une autre affaire. La question d'une relance budgétaire à l'échelle mondiale se retrouve, dès lors, posée. Depuis quelques mois, les Plans Marshall sont, à nouveau, à la mode en France (même pour les banlieues...). A l'échelle planétaire, cela paraît plus contestable. D'abord parce qu'il faut financer un tel plan. Et, ensuite, parce que ce qui semble possible pour les pays émergents, compte tenu de leurs réserves de change et de leur retard en matière d'infrastructures, risque de conduire dans les pays développés à plus de déficit public et plus de déficit commercial. Il faut donc y réfléchir à deux fois avant de s'engouffrer dans cette voie. La question n'en reste pas moins posée ce qui constitue, à ce stade, une incontestable nouveauté.

Mais en attendant de statuer sur ce point, il reste, à très court terme, de multiples réformes à accomplir qui ne souffrent aucune hésitation et aucun délai. C'est l'ensemble de la planète financière qu'il faut ainsi réformer. Rien de moins. Il est dans ce domaine, trois priorités absolues. En fait, dans un monde parfait, il serait une quatrième priorité qui s'imposerait d'elle-même. Celle-ci consiste en la réouverture de certains chantiers de réformes clos trop rapidement. Cela concerne, en premier lieu, en la refaçon progressive de certains marchés financiers de «gré à gré» (qui mettent face à face un seul vendeur et un seul acheteur), comme par exemple, les marchés d'options ou de «futures» – sur



lesquels opérait Jérôme Kerviel et, avant lui, Nick Leeson →, au profit des marchés «organisés», comme, par exemple, NYSE-Euronext en matière boursière. Les marchés centralisés offrent, en effet, la garantie d'une meilleure centralisation de l'information et donc d'une plus grande transparence. Dans le même ordre d'idées, la normalisation des produits de titrisation faciliterait grandement le contrôle de ceux-ci. Enfin, toujours dans le même registre, l'introduction de «grains de sable» dans la mécanique parfois trop bien huilée de la mondialisation financière, en permettant d'amortir les à-coups trop brutaux, irait, elle aussi, dans le sens d'une plus grande efficacité, et mérite donc réflexion. Il n'est pas question de revenir sur la Taxe Tobin, qui, mal défendue, s'est discréditée d'elle-même. Mais l'objectif de réduction des «emballées» financières reste, lui, parfaitement d'actualité. Et, dans ce domaine, la généralisation de ratios de capital liés au risque pris par l'ensemble des agents financiers (et pas seulement les banques) semble une piste qu'il est indispensable d'explorer.

Ces pistes de réforme se heurtent, toutefois, aujourd'hui à trop d'intérêts particuliers pour pouvoir être mise en œuvre dans les délais que nous impose la crise. Soyons donc, dans l'immédiat, moins ambitieux et moins réalistes. Et commençons par accélérer la mise en place d'une supervision bancaire européenne. Cette réforme, pourtant simple sur le principe, s'est toujours heurtée à ces «querelles de clocher» entre régulateurs nationaux au sein de l'Europe des 15 et, a posteriori, des 27. Face à l'ampleur de la crise actuelle, il est temps de mettre un terme à ces «guéguerres» d'un autre âge. Si l'on ne veut pas que les errements de certaines banques puissent passer au travers des mailles des filets des régulateurs européens, il faut se doter d'une instance supranationale, quitte à faire progressivement et en laissant aux

instances nationales un droit de première alerte limité dans le temps. Cette réforme peut paraître technique, voire technocratique. Elle n'en est pas moins essentielle si l'on veut que les «vaches – bancaires européennes – soient bien gardées». Et pour qu'elles soient bien gardées peut-être faut-il aussi les inciter à garder un peu de risque dans leurs bilans? Qui sait.

Plus généralement, il faut que les autorités de régulation de l'activité bancaire renoncent à lâcher la proie pour l'ombre. Au lieu de se focaliser sur les seuls fonds propres des banques (qui ne sont qu'un résultat) elles doivent donner une priorité absolue aux causes des faillites bancaires, c'est-à-dire aux risques. Afin d'éviter ainsi que les opérateurs les plus régulés soient, par mystique de formalisme,...les moins réglementés. Et ceci en renforçant la coopération internationale entre superviseurs afin d'éviter qu'aux «paradis fiscaux» s'ajoutent des «paradis pruden-tiels».

À l'étage au-dessus, il faut savoir reconnaître que le G7 ne sert plus à rien aujourd'hui. D'abord parce qu'il n'intègre pas les pays émergents, qui doivent impérativement participer de manière active à la nouvelle régulation financière mondiale, dont ils constituent un maillon clé. Et, ensuite, parce qu'il n'est plus – cela étant, en partie, lié à ceci – capable que de délivrer de l'«eau tiède» en matière de régulation, comme en témoigne avec éclat la dernière réunion à Washington, le 9 Octobre 2008.

Toujours au même étage, une réforme du FMI s'impose d'elle-même. La gouvernance et les missions de ce «gendarme financier de la planète» doivent être révisées de fond en comble. En matière de gouvernance, est-il encore acceptable que les BRIC, qui représentent aujourd'hui 14% du PIB mondial et 42% de la population de la planète,

soient marginalisés sur un strapontin dans les instances de décision de cet organisme? Je ne le pense pas. Quant aux missions, il est clair que l'aide aux pays endettés, mission initiale du FMI, ne concerne aujourd'hui que... la France et les Etats-Unis ! A cette mission doit donc se substituer celle de la coordination des politiques monétaires (voire budgétaires). Compte tenu des disparités de points de vue entre pays sur ce thème, la tâche incontournable qui attend Dominique Strauss Kahn, nouveau patron du FMI, n'est pas des plus faciles.

Enfin, encore à l'étage au-dessus, les normes comptables et prudentielles doivent être revisitées à la lumière de la crise actuelle. Les normes IFRS et Bâle II jouent, toutes deux, avec la notation, un rôle procyclique d'accentuation (et non de lissage comme elles le devraient) des à-coups économiques. «(Ces normes) portent en germe l'instabilité des bilans, voire des dangers systémiques» déclarait récemment Claude Bébéar, ancien patron d'Axa et fervent défenseur de l'économie de marché. Dans le cas des normes comptables (IFRS), qui s'appliquent aux 7000 entreprises européennes cotées, on en arrive à une situation où les dirigeants d'entreprise parlent de résultats «virtuels» et où, dans certains cas, la dégradation de la note financière d'une entreprise se traduit mécaniquement, pour elle, par un profit. Quant aux normes prudentielles (Bâle II), celles-ci offrent une prime aux crédits «subprime» et pénalisent le capital risque. On marche sur la tête. Il n'est, bien évidemment, pas question de remettre en cause le principe même de ces normes qui sont, globalement, saines. Mais simplement d'accepter les leçons que nous donne la réalité économique. En économie de marché, le pragmatisme n'a jamais nuit. Encore faut-il le reconnaître. ■

## L'action communautaire face à la crise de l'énergie

Michel CRUCIANI : Chargé de mission au Centre de Géopolitique de l'Énergie et des Matières Premières (CGEMP),  
Université Paris-Dauphine.

La tempête financière de l'automne 2008 fait déjà oublier le vent des hausses de prix qui soufflait avec une intensité croissante, ces dernières années, sur les principaux vecteurs énergétiques : charbon, gaz et pétrole. La relative accalmie de la période actuelle, sur ce front, permet de s'interroger avec un recul bienvenu sur les moyens mis en œuvre au plan communautaire pour atténuer une crise annoncée : celle de l'énergie.

Levons immédiatement toute ambiguïté : le risque d'une crise énergétique majeure est tout à fait réel. L'alerte est donnée depuis 2007 par l'Agence Internationale de l'Énergie (AIE), dont le message, jusqu'alors plutôt optimiste, devient désormais inquiétant, et se résume en une phrase : « Les tendances actuelles ne sont pas soutenables ». L'AIE pointe une demande mondiale en forte croissance, dont la satisfaction appelle des investissements colossaux, probablement au-delà des capacités financières mondiales, sur tous les maillons de la chaîne : extraction (mines, forages), transport (ports, navires, oléoducs ou gazoducs), fourniture (centrales et réseaux électriques, raffinage). L'offre peinant à répondre à la demande, les tensions sur les prix s'exacerbent, des ruptures d'approvisionnement deviennent probables et les risques de conflit augmentent. Par ailleurs, cette consommation boulimique exerce un sérieux impact environnemental, notamment climatique, qui menace de dégrader profondément les conditions de vie sur d'immenses territoires.

Face à cette situation pour le moins préocupante, le citoyen trouvera de nombreux exemples l'amenant à penser que l'Union Européenne reste largement impuissante. En premier lieu, ni la Commission Européenne, ni le Conseil, même sous une présidence très volontariste, ne détiennent de moyens de pression permettant d'agir sur les grands pays exportateurs ou consommateurs. Les pays producteurs peuvent légitimement limiter le rythme d'extraction afin de préserver une partie des richesses de leur sous-sol pour les générations futures. Les pays importateurs soutiennent parfois la demande en gardant le prix des énergies de base à des niveaux artificiellement faibles : mais comment reprocher au gouvernement chinois ou indien de vouloir éviter des troubles sociaux ?

En second lieu, les Etats n'ont pas attribué à l'Union Européenne les pouvoirs qui lui permettraient d'intervenir en amont ou en aval des chocs. Sur le versant amont, jusqu'à la ratification du Traité de Lisbonne, les Etats conserveront l'intégrale responsabilité de leur sécurité d'approvisionnement énergétique. Cette situation explique que chaque gouvernement négocie seul avec la Russie, par exemple, pour ses livraisons de gaz, éliminant les supposées pesanteurs de la machine bruxelloise, mais se privant aussi du rapport de force que confère un très gros pouvoir d'achat. Sur le versant aval, l'aide aux consommateurs démunis face à la hausse des prix relève aussi d'interventions nationales. Les ménages modestes sont plus durement touchés par les augmentations de prix que les familles à haut revenu, mais la politique sociale affectant les consommateurs se décide au niveau des Etats, des régions ou des communes, pas à Bruxelles.

Pour autant, les institutions communautaires ne sont pas dénuées de pouvoir et ne restent pas inactives. Cependant les moyens

d'action déployés sont des instruments de long terme. Ils ne permettent pas d'intervenir dans le feu de la crise, mais ils réduisent l'exposition des européens aux chocs et atténuent leurs conséquences lorsqu'ils se produisent tout de même.

Ainsi, s'agissant du pétrole, le premier outil auquel on pourra songer est la politique monétaire. En se dotant d'une monnaie stable, les membres de la zone Euro ont subi une augmentation de prix inférieure à celle qui a frappé les pays de la zone dollar. La Banque Centrale Européenne a par ailleurs maintenu des taux d'intérêts raisonnablement rémunérateurs, contrairement aux taux très faibles pratiqués par la Banque Fédérale des Etats-Unis. Cette dernière se voit reprocher aujourd'hui d'avoir incité les détenteurs de capitaux à chercher des gains plus attractifs en spéculant sur les matières premières ou en prêtant des sommes considérables à des emprunteurs à la solvabilité incertaine, les fameux prêts « subprime »...

Un autre levier permet aux autorités communautaires d'intervenir dans le domaine énergétique : l'encadrement du marché intérieur. La plupart des grandes énergies traversent une ou plusieurs frontières entre leur lieu de production (ou d'importation) et leur lieu de consommation. De ce fait, les règles en vigueur pour les produits manufacturés et les services s'appliquent aussi aux carburants et au charbon ; elle ont été adaptées pour régir également le réseau, le gaz et l'électricité. Ces règles sont inspirées par le principe de mise en concurrence des fournisseurs, fondement des échanges commerciaux dans l'Union Européenne.

Ce levier est-il utilisé de façon judicieuse ? La réponse reste nuancée. La concurrence favorisée, par exemple, la vente de carburants dans les supermarchés, en général moi-

chers que les distributeurs des grandes compagnies pétrolières. Autre aspect positif, elle a affranchi les importateurs de contraintes, politiques ou réglementaires, qui les empêchaient souvent de signer pour les offres les plus avantageuses. Au passif de cette démarche, on a pu reprocher à la Commission Européenne, gardienne vigilante du marché, une conception parfois dogmatique de son rôle. Ainsi, sa méfiance à l'égard des contrats à long terme, aussi bien pour les importations de gaz par les compagnies distributrices que pour les achats d'électricité par la grande industrie, a constitué à plusieurs reprises un handicap pour les opérateurs européens.

Cette relative rigidité est aggravée par les dissensions entre acteurs. Dans le domaine du marché, la Commission propose, et le législateur dispose. Ce dernier est composé d'une part du Parlement Européen, avec ses partis politiques, et d'autre part des Etats, avec leurs intérêts spécifiques. Cet attelage analyse dans certains cas des propositions qui paraissent pourtant frappées au coin du bon sens. Citons quelques cas. En 2003, la Commission a souhaité homogénéiser certaines pratiques concernant l'énergie nucléaire (sûreté, financement du démantèlement, gestion des déchets), afin de faciliter le relance de cette filière, compétitive, non émettrice de gaz à effet de serre, et bénéfique pour la sécurité d'approvisionnement. Une coalition d'Etats a bloqué cette initiative, avec le slogan «Que chacun reste maître chez lui». En 2004, deux propositions ont été adoptées pour la sécurité d'alimentation, pour le gaz et pour l'électricité, afin de renforcer la coopération mutuelle et prévenir les situations de crise (à l'image des stocks stratégiques de produits pétroliers, gérés par l'Agence Internationale de l'Energie). Les textes adoptés ont été complètement vidés de leur contenu par des propositions initiales, par une action concertée des Etats et des députés, toujours

au nom de la souveraineté nationale. Quant au développement des interconnexions qui viendraient désenclaver les nouveaux pays membres de l'Union, le principe a bien été approuvé, mais l'absence de ligne budgétaire correspondante donne à cet engagement un caractère incantatoire...

Avec l'outil monétaire, qui fonctionne bien, et le levier du marché intérieur, qui laisse une impression mitigée, il reste un troisième instrument: la politique environnementale. Sur ce terrain, l'Union Européenne est bien engagée:

- Le développement des énergies renouvelables, en valorisant des sources locales (hydraulique, solaire, éolien...) réduit notre dépendance aux énergies importées et diversifie les ressources. Ces énergies restent chères, mais elles deviennent rentables avec un pétrole dépassant 80\$ le baril.
  - La lutte contre le changement climatique incite les industriels à renouveler leur appareil productif. Le grand public se mobilise à son tour; il commence à se déprendre d'une «addiction au carburant» trop fréquente et à accomplir les gestes, du tri sélectif au covoiturage, propres à alléger les tensions sur les réserves de combustibles.
  - Les fondements d'une politique visant à renforcer l'efficacité énergétique ont été posés: l'Union Européenne pourra interdire la production et l'importation d'appareils trop gourmands; elle pourra durcir les obligations en matière d'isolation des bâtiments; chaque Etat sera désormais tenu d'engager un plan triennal de réduction des consommations d'environ 1% par an.
- Ces trois axes stratégiques s'accompagnent d'un effort de recherche considérable. Sur les 50 milliards d'Euros de fonds communautaires qui seront dédiés à la recherche entre

2007 et 2013, l'énergie recevra une part substantielle, et cet investissement servira de catalyseur à des projets financés par d'autres canaux (Etats ou entreprises). Les efforts sont multiples: les renouvelables (nouveaux composants pour le solaire, biocarburants de 2ème génération), le nucléaire (génération 4 mais aussi réacteur expérimental ITER sur la fusion thermonucléaire), le stockage souterrain du carbone (afin d'utiliser un combustible abondant, le charbon, sans danger climatique), la production d'acier et de ciment (en consommant moins d'énergie et en rejetant moins de gaz à effet de serre), etc.

Au fond, cette préparation de l'avenir constitue le meilleur témoignage de l'action communautaire face aux crises énergétiques à venir. L'Union Européenne ne peut pas apporter de réponse instantanée pour soulager les désagréments à court terme, liés par exemple à la volatilité des cours du brut. Son action à moyen terme est parfois entravée par ses propres membres, les Etats, trop ombrageux quant à leurs prérogatives. A long terme en revanche, l'Union Européenne oriente à bon escient les choix collectifs et les résultats de son action sont déjà perceptibles. ■

## Processus de Barcelone: Union pour la Méditerranée

### Les moyens seront-ils au rendez-vous?

Kader ARIF, Député socialiste au Parlement européen.

Tout avait pourtant si mal commencé... Avec l'annonce tonitruante par Nicolas Sarkozy d'une «Union méditerranéenne», sans concertation préalable avec ses partenaires européens et méditerranéens, les blocages et oppositions n'ont pas tardé à fuser. Et surtout parmi les pays de l'UE, écartés de l'initiative alors que l'on comptait pourtant sur les financements européens existants auxquels ils contribuent tous. Avec ce premier projet, perçu comme plus excluant que rassembleur, les principaux responsables de l'UE n'ont pas caché leur crainte de voir la France faire «cavalier seul». Avec un peu de recul, comment a-t-on même pu imaginer que l'UE laisse quelques Etats membres s'engager seuls sur des domaines qui relèvent de ses compétences? A l'évidence, le «pré carré» n'était pas de mise.

De l'«Union méditerranéenne» en passant par l'«Union pour la Méditerranée», que de débats et de réajustements pour finalement aboutir, cet été à Paris, au «Processus de Barcelone : Union pour la Méditerranée» (PB:UpM) et à cette photo de famille des chefs d'Etats et de gouvernements des deux rives de la Méditerranée au sens le plus large. Que de temps et d'énergie perdue pour en arriver à ce par quoi on aurait dû commencer: une vigoureuse relance du Processus de Barcelone!

Malgré tous ces soubresauts dommageables, que l'on aurait pu et que l'on aurait dû s'éviter, il faut se réjouir que cette initiative

ait pu finalement voir le jour. Ne serait-ce que parce qu'elle a ramené la Méditerranée au centre des préoccupations européennes et qu'il était plus que temps qu'elle redevienne notre priorité. Car c'est aujourd'hui en Méditerranée que se retrouvent, dans une confrontation souvent explosive, les contradictions qui traversent le monde actuel : toutes les fractures géostratégiques, démographiques, économiques, culturelles ou religieuses.

#### «Processus de Barcelone: Union pour la Méditerranée»: Kezako?

Concrètement cette initiative, basée sur les principes de la cogestion et de la coresponsabilité, vise à donner un nouvel élan politique et pratique aux relations multilatérales de l'Union avec ses partenaires méditerranéens en s'appuyant, comme son nom l'indique, sur les acquis et les objectifs du Processus de Barcelone tout en le revitalisant et lui conférant une dimension renforcée.

Les projets lancés dans le cadre de cette initiative se veulent être concrets, visibles aux yeux des citoyens des deux rives tout en impliquant de nouveaux acteurs essentiels pour son succès comme la société civile, les autorités locales et régionales et le secteur privé.

A l'heure actuelle, six projets ont été définis: dépollution de la Méditerranée, autoroutes de la mer et autoroutes terrestres, protection civile, plan solaire méditerranéen, enseignement supérieur et recherche, initiative méditerranéenne de développement des entreprises.

Si l'on est honnête, ces projets n'ont rien de très novateur puisque la plupart d'entre eux existaient déjà, à des stades plus ou moins avancés, dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen. De surcroît, le choix des projets révèle que la réflexion sur notre relation

globale à la Méditerranée n'est pas aboutie. Il est ainsi marquant de constater que rien n'est proposé sur le social, les migrations ou les droits de l'Homme. En somme, tout le volet du développement humain est écarté. Comment prétendre relancer les relations euro-méditerranéennes en occultant les sujets les plus sensibles et dont le traitement est indispensable pour progresser?

En outre, toutes les questions politiques ou démocratiques qui sont source de blocage sont passées sous silence. Ainsi, quand on se propose de réaliser l'interconnexion de l'autoroute du Maghreb arabe, il est pour le moins cocasse «d'oublier» que la frontière algéro-marocaine est fermée! Vouloir avancer sur des projets concrets en contournant les problèmes politiques peut se révéler illusoire, et à laisser de côté tout ce qui fâche, nous continuerons à nous débattre dans nos contradictions. Est-ce une bonne stratégie? Certes, si cette nouvelle initiative peut permettre d'accélérer quelques réalisations, elle aura été utile, mais est-elle suffisamment ambitieuse?

D'un point de vue institutionnel, le PB:UpM porte tous les signes de cette ambition : un sommet bisannuel des chefs d'Etats et de gouvernements, une coprésidence tournante, un secrétariat paritaire, un comité permanent et des réunions des hauts fonctionnaires.

Cependant, la coordination entre ces nouvelles instances n'est pas encore réglée, et de sujets polémiques, telle la question du siège du secrétariat, pourraient nuire à l'image de l'initiative dès son lancement si les confrontations «nationales» n'étaient pas dépassées.

Un consensus large sur ces questions doit être trouvé d'autant plus rapidement que la bonne articulation du PB:UpM avec le processus de Barcelone et la Politique européenne de voisinage (PEV) est un défi bien plus important à relever.



Dans un autre registre, force est de constater que cette nouvelle initiative est fortement marquée par son caractère intergouvernemental. Pourtant, si l'on vise bien l'appropriation par les populations des projets proposés, il faudra rapidement sortir de ce carcan en créant des mécanismes de consultation et de participation de l'Assemblée parlementaire euro-méditerranéenne - expression parlementaire légitime du processus - et de nouveaux acteurs: société civile (associations, partenaires sociaux, etc.), autorités locales et régionales et secteur privé.

Pour que multiplicité ne rime pas avec inefficacité, il est indispensable que le cadre institutionnel soit cohérent à tous les niveaux.

### **Lever le flou financier: se donner les moyens de la réussite**

Parce que la force d'un engagement politique se mesure aux moyens financiers qui lui sont octroyés, la question du financement de la nouvelle initiative est essentielle.

En apportant déjà un concours financier important à la région euro-méditerranéenne, le PB:UpM a été conçu pour donner une valeur ajoutée au système actuel en mobilisant des moyens supplémentaires pour la région. C'est le recours le plus large possible au partenariat et à la participation du secteur privé qui est privilégié. Or, force est de constater qu'à l'heure actuelle, celui-ci ne s'est pas précipité pour en proposer. Pourquoi? Les projets sont encore mal définis? Parce que leur rentabilité n'est pas évidente? Parce que l'instabilité de la zone inquiète ces investisseurs?

Les autres nouvelles sources de financement possibles figurent la coopération entre les Etats membres de l'UE, les institutions des partenaires méditerranéens, et les institutions financières internationales,

des banques régionales et des autres fonds bilatéraux. Il semble cependant peu probable que ces différents acteurs s'engagent rapidement sur cette voie: non seulement les pays européens, lors du débat sur les perspectives financières de l'UE, s'étaient déjà montrés hostiles à une augmentation du budget dédié à cette zone, mais le contexte économique et financier actuel, peu propice à l'investissement, risque sérieusement d'amputer toute volonté de nouvel engagement financier chez l'ensemble de ces acteurs.

In fine, la réalité fait que les premiers projets commenceront à être financés grâce aux seules ressources rapidement mobilisables, puisque déjà existantes, c'est-à-dire les fonds européens: la FEMIP (facilité euro-méditerranéenne d'investissement et de partenariat) et surtout l'instrument financier de la PEV. Mais là aussi des obstacles existent. Concernant ce dernier instrument, il faut en effet répéter que lors de sa mise en place en 2007, la Commission proposait un budget de presque 15 milliards d'euros, mais que les Etats-membres l'ont diminué à 11 milliards. Difficile donc d'imaginer que tous les projets pourront être financés par ce budget déjà revu à la baisse et qui ne prévoyait pas à l'époque la naissance du PB:UpM. De surcroît, la Commission a bien pris soin de préciser dans sa communication sur ce sujet qu'il ne peut y avoir d'affectation préalable de fonds européens et que les projets soumis doivent répondre aux objectifs des programmes régionaux de l'UE pour pouvoir prétendre à un financement sur cette base.

A l'heure où l'on se demande d'où va provenir tout l'«argent frais» nécessaire, rappelons que le lancement du PB:UpM lors du Sommet de Paris aurait été une occasion idéale de faire avancer le projet d'une banque euro-méditerranéenne d'investissement et de développement. Cette banque, qui permettrait de soutenir des stratégies conjointes de

développement durable à l'échelle régionale et sous-régionale, constituerait pourtant un levier puissant, seul capable de financer des projets d'envergure. Cela aurait été réellement ambitieux, mais il faut croire que les dirigeants réunis à Paris n'ont pas jugé bon de saisir de cette proposition portée de longue date par le Parlement européen.

La question financière est donc loin d'être secondaire. Au contraire, elle est le test de la volonté politique de l'Europe de donner à ce nouveau projet les moyens de ses ambitions. Trop souvent, la Méditerranée a été victime de faux espoirs, de promesses non tenues. Ces errements ont suscité frustration et amertume. Parce que l'on ne peut se permettre de décevoir une nouvelle fois nos partenaires, le PB:UpM ne doit pas se résumer à un grand cirque diplomatique où l'effet d'annonce vaut politique. Cette initiative mérite mieux que cela. Elle mérite que les dirigeants européens et méditerranéens affrontent, sans tabous et avec force, l'ensemble des problèmes déjà en gestation. Les sommets bisannuels des chefs d'Etat et de gouvernement sont l'occasion de poser et de traiter, au plus haut niveau, l'ensemble de ces questions. Ainsi, le prochain sommet doit impérativement lever les inquiétudes légitimes sur les moyens dédiés aux projets, pour élaborer au plus tôt une stratégie commune de financement crédible. ■

## Des politiques de rendements subventionnées aux politiques durables

Jean François VERGNOUX, Chargé d'Etudes PAC et Agroalimentaire à Confrontations Europe, Bruxelles

Historiquement, la Politique Agricole Commune (PAC) a une orientation résolument productiviste et protectionniste. Au sortir de la guerre, la nécessité d'augmenter la production agricole et de construire une union douanière semblaient évidentes. Vue sous cet angle, la PAC est, trente ans après sa mise en place, une réussite incontestable: l'agriculture est modernisée, la productivité a fortement augmenté et l'Europe est autosuffisante. Revers de la médaille: des surproductions, des critiques des partenaires commerciaux contre un système de subventions créant de fortes distorsions sur les marchés mondiaux, et une agriculture peu soucieuse de l'environnement. Dans les années 1990, l'importance de l'impact environnemental a été reconnue et avec lui, la nécessité d'aménager une agriculture plus durable. Ainsi de nouveaux objectifs se sont imposés à la PAC qui a dû se transformer.

Jusqu'en 1992, la plus grande partie du budget de la PAC était destinée à la politique de soutien des prix, à savoir que les agriculteurs bénéficiaient d'un prix garanti pour leur production. Les aides étaient donc conditionnées par le volume de production: plus un exploitant produisait, plus il recevait d'aides de l'Union européenne. Enfin, l'autre grande part du budget de la PAC était consacrée aux exportations, c'est-à-dire que l'UE compensait financièrement les ventes de biens agricoles dans les pays tiers à un prix inférieur à celui accordé aux agriculteurs européens.

Pour remodeler la PAC et la rendre moins intensive, plus durable et davantage «négociations commerciales-compatibles», l'UE a commencé à rompre en 1992 avec le système de soutien des prix, en réduisant les prix garantis et en indemnisant les exploitants avec un paiement direct non lié aux volumes de production, tandis que les céréaliers se voyaient obligés de mettre une partie de leur terre en jachères. Pour soutenir le développement rural et la diversification de l'économie rurale, l'UE a mis en place en 1995 un programme d'aides au développement rural durable, indépendant de l'activité agricole: le «deuxième pilier» de la PAC est né.

En 2002, les chefs d'Etats et de gouvernements de l'UE décident que les dépenses liées au 1er pilier (celles en relation avec la production agricole) seront contenues entre 2006 et 2013, mais pas celles du second pilier.

Entamé en 1992, puis confirmé par l'Agenda 2000, le découplage des subventions avec le niveau de production est accentué avec la réforme de 2003. Qui plus est, ces aides découplées de la production sont dorénavant conditionnées par des critères de sécurité alimentaire, de bien-être des animaux et de respect de l'environnement.

Ces avancées vers une politique agricole commune plus responsable et durable font partie intégrantes du Bilan de santé actuellement en discussion, aussi bien au Parlement européen qu'au Conseil. Il ne s'agit pas d'une nouvelle réforme mais d'une accélération des mesures prises en 2003: le système de découplage des aides va être étendu à l'ensemble des productions, le couplage devenant alors l'exception. Conscientes que ces changements pourraient ébranler plusieurs secteurs agricoles, les autorités européennes travaillent à une extension de l'article 69 (anciennement article 68 du règlement 1782/2003) afin de maintenir l'aide couplée pour des secteurs précis, des

cibles environnementales ou des régions en difficulté comme par exemple la production laitière en région de haute montagne.

Selon la Commission européenne, l'un des défis majeurs à relever est la lutte contre le changement climatique qui va se faire à travers l'introduction des agrocarburants (10% de la consommation totale de carburants d'ici 2020) et le développement des énergies renouvelables (20% des énergies totales d'ici 2020). Elle mentionne également comme enjeux majeurs une meilleure gestion de l'eau et le maintien de la biodiversité.

La Commission propose donc de relever tous ces défis en élargissant les mesures de développement rural qui existent et en renforçant les critères de conditionnalité. Elle souhaite également inciter à la recherche et à l'innovation pour l'environnement et la productivité. Pour aller dans ce sens, il pourrait être envisagé d'augmenter, d'ici à 2013, le transfert budgétaire progressif d'une partie des aides du premier pilier vers le second pilier (c'est ce qui est appelé la modulation obligatoire).

La modification des instruments de marchés traditionnels et le passage au découplage des aides ont introduit de nouveaux débats sur les différentes manières de gérer les risques (risques de prix et risques de productivité). Pour la Commission européenne, les outils du deuxième pilier sont donc la réponse appropriée à tous ces risques et garantir des revenus suffisants aux exploitants européens.

Enfin la réforme de 2003 et son Bilan de santé ont permis à l'Union européenne de mettre davantage en conformité avec les règles de l'OMC dont «les accords de paix» l'agriculture prenait fin en 2004. De plus, dans le cadre actuel des négociations de Doha, elles ont permis au Commerce européen au commerce, Peter Mandelson d'annoncer en juillet 2008 d'impo-

concessions à l'OMC sur le volet agricole de manière à avancer sur d'autres domaines comme les investissements et les services, qui sont cruciaux pour l'Union européenne. Ainsi, dès 2005, l'Union européenne affichait sa volonté de totalement supprimer les subventions aux exportations d'ici 2013, aides qui sont très décriées par les partenaires commerciaux de l'Europe.

La « PAC de papa », pour reprendre une expression consacrée au système politique belge, appartient donc à une époque révolue. Dans le passé, cette politique commune, pour ne pas dire LA politique commune de l'Europe, a encouragé les monocultures, les exploitations de grande taille et l'intensification de la production, et non une agriculture durable pour les écosystèmes et pour le développement

économique des partenaires commerciaux de l'UE. La direction de la politique menée a changé pour donner la priorité à la qualité et à l'environnement tout en permettant des avancées commerciales bénéfiques pour l'Europe et pour le développement du reste du monde. ■

## Paquet social renoué: une autre tentative pour relancer l'Europe sociale

Ursula Serafin, Directrice du Bureau de Bruxelles de Confrontations Europe, Membre du Conseil scientifique du REGES Forum pour la régulation de l'Europe sociale

*capacité à gérer les effets de la globalisation, à lutter contre l'exclusion sociale et la pauvreté et à protéger les droits des travailleurs. Dans ce contexte, le paquet social que proposera la Commission doit être prioritaire.* Avec pas moins de dix-neuf propositions législatives et non législatives – qui concernent l'emploi, la protection sociale, la santé, l'immigration et l'intégration ainsi que la discrimination – le document concocté par la DG Emploi constitue, un véritable «paquet».

Paris, en tous cas, n'avait pas attendu l'invite de M. Schulz pour se mettre au diapason de Bruxelles dans ce domaine. Au cours de la préparation du programme de la Présidence Française de l'UE, qui débutait le 1er juillet, le gouvernement a intégré à son volet social les principaux éléments

de la Commission, tout en les déclinant sur trois axes: la flexicurité (la mobilité des travailleurs et la protection de leurs droits), la solidarité (vieillesse de la population et solidarité intergénérationnelle, services sociaux d'intérêt général, inclusion active), l'égalité des sexes et la lutte contre les discriminations.

Parmi les propositions législatives de cet «Agenda social renoué» figure une directive destinée à interdire la discrimination fondée sur le handicap, l'âge, la religion, les convictions ou l'orientation sexuelle dans les situations qui ne sont pas déjà couvertes par des règles existantes, c'est-à-dire en dehors de la sphère de l'emploi. Mais à l'heure de la mondialisation les entreprises craignent qu'une nouvelle législation

juillet 2008, le commissaire européen Vladimir Spidla, en charge de l'Emploi, des Affaires sociales et de l'Egalité des territoires, a présenté à Bruxelles son «Agenda social renoué». La veille de la présentation, il avait attendu de longue date, le commissaire européen M. Schulz, leader du groupe socialiste au Parlement européen, avait lancé un véritable défi: l'Union européenne doit montrer sa

entraînera des coûts supplémentaires et sera un frein à la compétitivité. Pour répondre à ces inquiétudes la Commission rassure et estime que cette nouvelle proposition de directive n'entraînera pas de dépenses importantes. Les fournisseurs de biens et services devraient parvenir à assurer l'égalité d'accès aux personnes handicapées en procédant à des «aménagements raisonnables».

La proposition législative suivante concerne la révision de la directive relative aux Comités d'entreprises européens (CEE). Elle a pour objectif d'amener les entreprises à mieux anticiper les charges induites par une éventuelle restructuration. Dans la pratique, force est de constater le peu de pouvoir des CEE dans ce genre de situation. Les obligations des employeurs sont réduites. Elles se résument à une information préalable des travailleurs sans que ceux-ci aient la possibilité de répondre, comme ce fut entre autres le cas chez VW Forest (Belgique) et Nokia Bochum (Allemagne). Cette révision doit également mieux aider les travailleurs à faire face à la mondialisation. Pour cela elle propose trois mesures : des mécanismes d'adaptation lorsque rien n'est prévu pour faire face à des modifications de la structure de l'entreprise, notamment en cas de fusion, d'articuler les niveaux de dialogue national et européen autour de notions d'information et de consultation cohérentes et claires, de faire bénéficier à l'avenir le personnel de formations auxquelles il n'a pas accès actuellement. De plus, la sécurité juridique des activités des CEE qui fonctionnent bien sera renforcée et l'articulation avec les procédures d'informa-

tion et de consultation à l'échelon national améliorée.

Au titre des propositions non législatives de cet agenda, figure une communication de la Commission sur le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM) qui contient un rapport qualitatif et quantitatif sur ses activités en 2007. Le bilan peut sembler positif puisque selon le commissaire Spidla, «7250 travailleurs ont retrouvé un emploi grâce au FEM». Néanmoins, des pistes sont explorées pour en optimiser le fonctionnement actuel, comme simplifier des procédures de demande d'intervention, promouvoir des échanges d'expériences entre les États membres et intensifier les actions de sensibilisation.

Un autre rapport de la Commission évalue les instruments et les politiques en faveur de l'intégration des Roms. Les initiatives dans ce domaine ont pour la plupart bénéficié du soutien financier des fonds structurels européens, comme des programmes et des projets en matière d'éducation et de formation, de sensibilisation aux droits et aux obligations dans le contexte de la lutte contre la discrimination, d'accès aux services de santé, d'urbanisme et d'amélioration des infrastructures.

S'agissant du programme social de la Présidence française, il a pris appui sur un rapport de Bernard Brunhes, vice-président de la société de conseil en ressources humaines BPI. Intitulé «Un agenda social pour une Europe compétitive et solidaire», ce rapport

invite l'Union européenne à continuer à se construire sur les valeurs qui ont été les siennes depuis plus de cinquante ans. Le monde change de façon rapide, ce n'est pas le moment de renoncer et de prendre une position craintive. En outre, l'UE ne doit pas être perçue par les citoyens comme un simple marché unique, au service des seules entreprises, mais comme leur affaire à eux comme un gage de progrès économique et social. Selon M. Brunhes, la stratégie économique de l'UE qui succèdera à la Stratégie de Lisbonne devra être accompagnée d'un ensemble cohérent de programmes sociaux dans le domaine d'emploi et de la solidarité sociale. Elle devra intégrer au mieux les facteurs d'un nouvel environnement comme la mondialisation, la démographie, la diversité et le développement durable. Le rapport propose également plusieurs éléments d'un modèle social renoué : le retour à l'emploi, la flexicurité comme base possible d'un nouveau contrat social, la protection sociale et le développement du marché intérieur, la lutte contre les discriminations et la lutte contre la pauvreté.

Quel avenir pour ce paquet social, alors que les initiatives dans ce domaine demeurent à la responsabilité des États membres ? Les socialistes européens estiment qu'il constitue une bonne base de travail pour relancer la coopération sociale et pour agir vraiment au niveau communautaire. La droite européenne, en revanche, considère souhaitable que les initiatives dans ce domaine soient décidées de plus près des citoyens, c'est-à-dire au niveau local, régional ou national. ■



**Petra  
Vucinic**

**Infographiste**

**GSM: +32 (0) 498 45 47 16**

**Email et messagerie instantanée:  
petra@vucinic.net**

**<http://www.mazotte.be>**

# Higher Education : Rethink the Excellence

Emilie MAXWELL, Master 'Métiers de l'Europe' student at Paris IV-Sorbonne University

that are inevitably less competitive; a greater flexibility in preliminary selection criteria of institutions in order to focus on results; and finally connections between different levels of education in order to promote early students' participation in research, particularly at the Master's level.

Despite those adjustments, there is still a risk that the big universities will leave behind those that are less favoured. We should stress the importance of local initiatives ability to follow national and/or community initiatives. Saxony has developed an Excellence initiative at the regional level. The federal state and the European fund for regional development budgeted € 26 million per year through 2013 in order to fund an excellence specialization that primarily focuses on collaboration between small (and medium-sized) businesses and post-high school establishments.

Saxony's example questions the Excellence concept. The concept could not be limited to a high-level research field granted by already supported world known universities. It is a question of acquiring mechanisms of intensive development that aim at excellence specialization in every field and training. When we think about a reform of European universities, we should take an interest in vocational courses as a diverse component resulting in strong specialization.

A dynamic and flexible articulation of initial and in-house trainings and the setting up of reorientation between university and vocational trainings seems to be crucial to adapting trainings to needs and therefore improving employment. Vocational trainings should not be set aside from professional and geographical mobility required for successful insertion in a globalised economy. Language learning and international exchanges have to

be part of vocational education as it is already the case for majority of university curricula. The development of skill comparison and certification process is essential to promote mobility. The European Qualifications Framework (EQF), passed in 2007 goes in the direction. It encourages the convergence of vocational training systems within Europe and enables real international legibility as well as better flexibility. The EQF focuses on learning assets and enables a connection between training supply and employment market demand. It also makes validation easier for "no formal" and "informal" learning and simplifies the move and certification within different countries' educational systems.

In order to promote Excellence on all levels and respect educational diversity, different criteria are a major factor of differentiation. The centralization of quality indicators should then optimize hierarchy, organization, transparency and intelligibility of European post-high school education supply. Making indicators of performance well as factual data available on the web would give a global view of different fields and trainings. The quality criteria should be central to intensive development mechanisms increased by an "à la carte" European Union would create a more comparative advertising that it should effectively include its excellence into international competition economy. ■

A year after the adoption of the Excellence Initiative in Germany it is time to take stock of the situation.

The Initiative that the German federal and state government passed in 2007 has a budget of € 1.9 billion until 2012. As the initiative functions on a competitive basis, getting means depends on scientific excellence criteria changing with different periods of schools' selection. The system promotes the emergence of universities of excellence which are able to reach the decisive point giving them an international visibility.

A White paper published on July 11 shows that German experts are in favour of the extension of the Initiative. Even though the Excellence Initiative allows an effective support of state reforms, 2012 is too close to provide important investments resulting in structural reforms. Besides an increase of 20 to 30 per cent of granted means, the White paper advocates more flexibility in awarding funds. It also proposes three major adjustments: the programme's follow-up in order to ensure that the "first round" of winning schools which are already supported, will not be favored against new applicants



**Petra  
Vucinic**

**Infographiste**

**GSM: +32 (0) 498 45 47 16**

**Email et messagerie instantanée:  
petra@vucinic.net**

**<http://www.mazotte.be>**

# Higher Education : Rethink the Excellence

Emilie MAXWELL, Master 'Métiers de l'Europe' student at Paris IV-Sorbonne University

A year after the adoption of the Excellence Initiative in Germany it is time to take stock of the situation.

The Initiative that the German federal and state government passed in 2007 has a budget of € 1.9 billion until 2012. As the initiative functions on a competitive basis, getting means depends on scientific excellence criteria changing with different periods of schools' selection. The system promotes the emergence of universities of excellence which are able to reach the decisive point giving them an international visibility.

A White paper published on July 11 shows that German experts are in favour of the extension of the Initiative. Even though the Excellence Initiative allows an effective support of state reforms, 2012 is too close to provide important investments resulting in structural reforms. Besides an increase of 20 to 30 per cent of granted means, the White paper advocates more flexibility in awarding funds. It also proposes three major adjustments: the programme's follow-up in order to ensure that the "first round" of winning schools which are already supported, will not be favored against new applicants

that are inevitably less competitive; a greater flexibility in preliminary selection criteria of institutions in order to focus on results; and finally connections between different levels of education in order to promote early students' participation in research, particularly at the Master's level.

Despite those adjustments, there is still a risk that the big universities will leave behind those that are less favoured. We should stress the importance of local initiatives ability to follow national and/or community initiatives. Saxony has developed an Excellence initiative at the regional level. The federal state and the European fund for regional development budgeted € 26 million per year through 2013 in order to fund an excellence specialization that primarily focuses on collaboration between small (and medium-sized) businesses and post-high school establishments.

Saxony's example questions the Excellence concept. The concept could not be limited to a high-level research field granted by already supported world known universities. It is a question of acquiring mechanisms of intensive development that aim at excellence specialization in every field and training. When we think about a reform of European universities, we should take an interest in vocational courses as a diverse component resulting in strong specialization.

A dynamic and flexible articulation of initial and in-house trainings and the setting up of reorientation between university and vocational trainings seems to be crucial to adapting trainings to needs and therefore improving employment. Vocational trainings should not be set aside from professional and geographical mobility required for successful insertion in a globalised economy. Language learning and international exchanges have to

be part of vocational education as it is already the case for majority of university curricula. The development of skill comparison and certification process is essential to promote mobility. The European Qualifications Framework (EQF), passed in 2007 goes in this direction. It encourages the convergence of vocational training systems within Europe and enables real international legibility as well as better flexibility. The EQF focuses on learning assets and enables a connection between training supply and employment market demand. It also makes validation easier for "no formal" and "informal" learning and simplifies the move and use of certifications within different countries and educational systems.

In order to promote Excellence on all levels and respect educational diversity, quality criteria are a major factor of differentiation. The centralization of quality indicators' production should then optimize hierarchical organization, transparency and intelligibility of European post-high school education supply. Making indicators of performance as well as factual data available on the Internet would give a global view of different courses and trainings. The quality criteria would then be central to intensive development of mechanisms increased by an "à la carte ranking". European Union would create conditions of comparative advertising that it still lacks to effectively include its excellence trainings into international competition of knowledge economy. ■



# The "development round"

Federico TARANTINI, Diplômé de l'Université de Rome La Sapienza, étudiant à l'IEE Master à finalité économique

The Doha «development» round focuses on creating a fair system of trade for developing countries and on boosting trade liberalization, in particular for agricultural products.

The negotiations were launched at the 4th WTO Ministerial Conference in 2001 at Doha, Qatar.

In 2003 the fifth Ministerial Conference in Cancun, Mexico, failed to reach a consensus on crucial topics such as agriculture and the so called "Singapore issues".

In 2004 (Geneva) the January 1st 2005 deadline for the negotiations was abandoned and the "Framework Agreement", which still today represents the only basis for any possible future agreement, was adopted.

The Framework Agreement is composed by a declaration and four annexes, dealing respectively with agricultural sector, market access for industrial products, trade in services and trade facilitations.

In Hong Kong, at the end of 2005, trade ministers reached some important deal on agricultural export competition and market access: unfortunately that impetus was muffled by the following meetings in Geneva (2006) and Postdam (2007).

Negotiations collapsed for the fourth time in Geneva (29 July 2008). According to Pascal Lamy, general director of the WTO, 23 out of 25 points still on the carpet were almost resolved but, before facing the old diatribe on cotton between US and some african countries, negotiations collapsed on the "special imports safeguards" demanded by India and China in case of a surge in imports.

The Doha agenda is now suspended. Officially, it's still alive.

## Reasons of the failure

Persistent differences on major issues (well summarized by the four annexes in the Framework agreement) between the US, the EU, Japan and developing countries have characterized the seven-years rounds all around the world but agriculture has become the key of the Doha Development Agenda.

The major agricultural exporters (US, Australia and initially Brazil) called for reductions in import tariffs on farm goods. Developing countries countered that cheap imports would drive their farmers out of their livelihood. Their sought for more tariff protection was also supported by the EU and Japan, who also called for cuts on US agricultural subsidies that distort prices and undercut their domestic producers unfairly.

The 2007 US farm bill (pointed out by Mr. Mandelson as "one of the most reactionary farm bills in the history of the US") heavily harmed the agriculture talks to the point that several officials admitted that any substantive progress would have to wait until a new US president.

To the other side the unpopularity of the talks in many developing nations may have decreased the benefits for negotiators from such countries to reach an agreement.

Finally the actual economic conjuncture does not help to create a sounding environment as many EU governments (including France, Italy, Greece, Poland and Hungary) have appeared unenthusiastic arguing that Mandelson's first responsibility was to protect european farm jobs and incomes.

To conclude if it is true that the failure of Doha has global reasons, it is important to stress that, technically, the talks collapsed because of the strong positions held by the US to one side and India and China to the other one.

## The cost of a non-Doha

Some says that the failure of Doha will not be a disaster for the EU. Calculations of the direct economic benefits from finishing the round have gradually been reduced (estimates are now below 1 per cent of global GDP) and many countries may be more willing to grant the EU better access to their markets on a bilateral basis.

Nonetheless the economic benefits for the EU of having an agreement are not negligible:

- Doha would lower tariffs (both in farm and industrial goods) in some of Europe's most important growing markets (notably China, India, Russia and Brazil).
- An agreement would virtually eliminate the remaining tariffs for industrial goods in the EU-US market and would force the US to reform its farm subsidies in the way the EU already has done. That means a level playing field for EU farmers.
- It would provide a new agreement to open up services markets. There are huge potential gains for Europe from lowering protectionism in that sector.
- The Doha round is crucial for locking in the progress that has been made over the last 15 years. Most countries now apply tariffs that are much lower than the ceilings fixed in the Uruguay round. They could push them up to their bound levels without penalty at any time.
- Given the protectionist sentiment rising in developed countries, and many emerging economies becoming more assertive in their trade policy, the world needs stronger global trade rules and dispute settlement mechanisms. Doha would strengthen the WTO system at a moment when it is struggling to adapt to a changing global order. It would bind the rising powers into a global trading system based on rules and open markets
- Doha would boost confidence in a global economy. This is an hugely important benefit during a serious financial crisis as the present one ■

## «Coopération et Solidarité: quelles réalités?»

## «Solidarity and Cooperation: what do they really mean?».

## Let's bail out humans too!

Antonio VIGILANTE, Director, UN/UNDP Office in Brussels  
 Monica FERRO, Policy advisor, UNDP Office in Brussels.

Eight years ago, at the Millennium Summit in New York, the largest gathering of world leaders in history, the UN Millennium Declaration was adopted. This Declaration commits these leaders to a global partnership aimed at reducing poverty, improving health, promoting peace, human rights, gender equality, and environmental sustainability. One of the products of that momentum was the setting of the 8 Millennium Development Goals to the year 2015 in what was a very innovative approach to international agreed development goals by setting time-bound goals and measurable indicators in order to monitor progress. These Goals are not meant to be a one-size-fits-all universal strategy but their contents apply universally because they reflect fundamental social and economic rights [i].

To eradicate extreme poverty and hunger, achieve universal primary education, promote gender equality and empower women, reduce child mortality, improve maternal health, combat HIV/AIDS, malaria and other diseases, ensure environmental sustainability and develop a global partnership for development – these are the 8 MDGs,

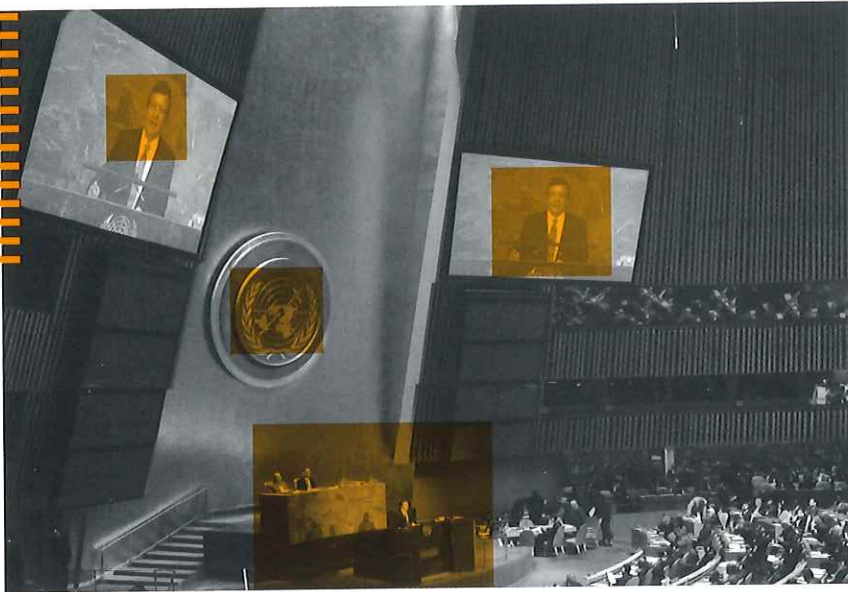
subdivided into 21 targets and monitored by over 60 indicators. They encompass universally accepted human values and rights such as freedom from want, freedom from hunger, the right to basic education, the right to health and a responsibility to future generations.

We are halfway towards 2015 and some countries, even some regions, are being left behind, are not on track. But what does it mean to be on track? There is no one and only development strategy to be adopted, all the solutions have to be tailored to suit each specific context, but the MDGs provide a framework within which all stakeholders can design their action plans.

MDGs achievement relies on commitments done by all counterparts to the process, in a true partnership by which developed countries commit themselves into increasing the Official Development Assistance up to 0.7 per cent of their GNI and to improve the effectiveness of aid and the international environment for growth and development, and developing countries, under the auspices of national ownership, commit themselves to improve governance and mainstream poverty eradication, and MDGs as a whole, into all their policies. This global partnership is not only about money, nonetheless staying on track for 2015 does require the delivery of all the additional ODA that has been promised and is not being delivered, filling the delivery gap.

A couple of weeks ago, during the UN General Assembly's annual meeting, a High Level Event on MDGs took place in New York. Amidst success stories and identified shortcomings the final outcome was the recognition that 2015 is still within our reach and several governments and institutions made additional pledges, therefore creating a new momentum around MDGs. The EU-15, whose combined ODA accounts for 60 per cent of the total ODA disbursed, set the example by further confirming MDGs as a priority for the Union as a whole and for the Commission in particular. But the EU, too, will need to accelerate progress if it is to reach the collective intermediate target of 0.56 per cent by 2010. [ii]

It is common knowledge that nothing hampers more solidarity than a crisis. It is also a common fact that exogenous challenges, such as economic slowdown, food security crisis, the volatility of energy and commodity prices and global warming are causing additional constraints to the capacity of developing countries to stay on the MDG track. The economic slowdown diminishes the incomes of the poor, the food crisis raises the number of hungry people in the world and pushes millions more into poverty and under-nutrition, while at the same time climate change has already a disproportionate impact on the poor, due to their high exposure to its effects and their limited capacity to adapt to its consequences.



The UN Millennium Development Goals Report 2008 goes even further in recognizing that some of these challenges are the direct result of not having fulfilled our past commitments, such as for instance not having ensured environmental sustainability.

But the Report also brought some good news. The overarching goal of reducing poverty is within reach for the world as a whole; however this achievement will be due largely to the extraordinary progresses made in Asia, notably in China and in India. Political will, coupled with targeted investments, have yielded widespread progress in primary school enrolment [iii] meaning that in almost all regions of the world, the net enrolment ratio in 2006 exceeded 90 per cent. Halving the proportion of population without access to safe drinking water is also on track. Just to mention some of the successes.

But while these are achievable goals others are out of track. We are lacking anti-malaria insecticide-treated bed nets, access to improved sanitation facilities, elimination of gender disparity in primary and secondary education, an urgent improvement on maternal health, and to incorporate into all development strategies measures to strengthen community resilience to climate change. In order to respond to this plea, in the High Level Event major commitments were announced, including more than \$4.5 billion for education and \$3 billion for malaria.

The current financial crisis that is forcing countries worldwide to bail out banks every day, casts a shadow on the future of MDGs.

This crisis is unpredictable in scope and in depth, and nothing rocks more international markets than insecurity. This crisis may tempt some developed countries to cut back on what some still see as charity: the ODA. And even at present ODA levels, the new emergencies created by the need to adapt to climate change and strengthen resilience of the countries already being affected by its effects, by higher prices of food and energy, by declining commodity prices and remittances, make development assistance look even more insufficient.

Speaking on the UNGA, the prime minister of Norway said that “money is never the problem, when the problem is about money.” He was referring to the money spent in bailout operations these past weeks, highlighting that on the case of international cooperation, as in many other areas of international relations, most of the times it’s all about a very scarce commodity: political will.

The 76 billion Euros that were used in 2007 for development aid in the world may be considered an important amount of money, although it represents but a small fraction of the billions the US and the EU have used in less than three weeks to bailout their financial institutions and try to stabilize the financial markets; and less than 10 per cent of world annual military expenditure.

Because it is not possible to build a new global economic and financial order on such short notice, because new ideas are being tested against a very difficult crisis scenario, and facing the urgency to guarantee every-

body’s right to live free from want, free from hunger, to have access to basic education, to enjoy their right to health and fulfil its responsibility to future generations, a bail out scheme for humans seems the only fast track approach. This is why the forthcoming Financing for Development Conference in Doha cannot be “business as usual”, and even less a “damage control exercise”. Doha must provide instead the unequivocal signal that the survival and dignity of one billion people more [iv], “the bottom billion”, deserve some priority as well, the priority attention of their governments and of the international community.

Ending poverty and achieving MDGs is not an economic problem; it is a matter of agenda. When all stakeholders decide to end poverty allocating the necessary funds, expertise and commitment into building a global partnership, with new instruments, renewed institutions and reinforced sense of common interest and human solidarity, then bailing out the poor of the world can become a thing of the past. But for now it is what we need. ■

**References:**

- [i] Jan Vandermoortele (UNICEF, New York) Introductory Note, Assizes of the Belgium Development Cooperation, Brussels, 13-14 May 2008.
- [ii] MDG 8, *Delivering on the Global Partnership for Achieving the Millennium Development Goals*, MDG Gap Task Force Report 2008, United Nation, 2008, p.6
- [iii] The Millennium Development Goals Report, 2008, DESA, United Nations.
- [iv] According to recent estimates of the WB, 1,400 million people are below a poverty line of \$1,25 a day.

## La réaction des ONG européennes face au traité de Lisbonne

Mathieu PIQUE, diplômé de l'Institut d'Études Européennes.

Si l'existence du traité de Lisbonne est toujours soumise à une large incertitude, l'étude des changements qu'il propose en matière de coopération au développement et de la réaction qu'il a suscitée auprès des organisations non gouvernementales de la coopération au développement (ONG) reste toujours d'actualité. En effet, le traité de Lisbonne décrit au minimum ce que pourrait être le visage institutionnel et politique de l'Union européenne (UE), tout comme les analyses qu'il a suscitées de la part des ONG européennes peuvent constituer un état des lieux des relations et des perceptions entre elles et les institutions. L'article qui suit s'attachera à présenter quelques changements apportés par le traité de Lisbonne, il évoquera ensuite la réaction des ONG européennes qui s'articulera sur les avancées et les lacunes perçues dans le traité de Lisbonne. Avant de conclure, les incertitudes, voire les menaces qui en découlent, seront abordées, certaines d'entre elles se montreront étonnantes de prime abord.

### Quelques changements proposés par le traité

Lors de sa présentation, la ressemblance du traité de Lisbonne avec le défunt traité constitutionnel européen a largement été soulignée, et la politique de coopération au développement n'échappe pas à cette constatation. Les changements et les innovations apportés par le traité de Lisbonne doivent dès lors se mesurer à l'aune du traité de Nice. D'une manière générale, le traité de Lisbonne renforce la politique étrangère

européenne, qui se trouve maintenant détaillée en deux endroits : le titre V du traité sur l'UE, qui détaille les dispositions de l'action extérieure de l'Union européenne et la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), et la cinquième partie du traité sur le fonctionnement de l'UE, qui détaille l'action de l'UE dans des domaines autres que celui de la PESC. La coopération au développement figure ainsi au rang des autres politiques extérieures menées par l'UE, parmi lesquelles figurent aussi l'aide humanitaire et la politique commerciale commune, entre autres. Cette nouvelle structure des traités européens montre donc le caractère *étranger* de la politique de coopération au développement, ce qui n'était pas le cas jusqu'alors.

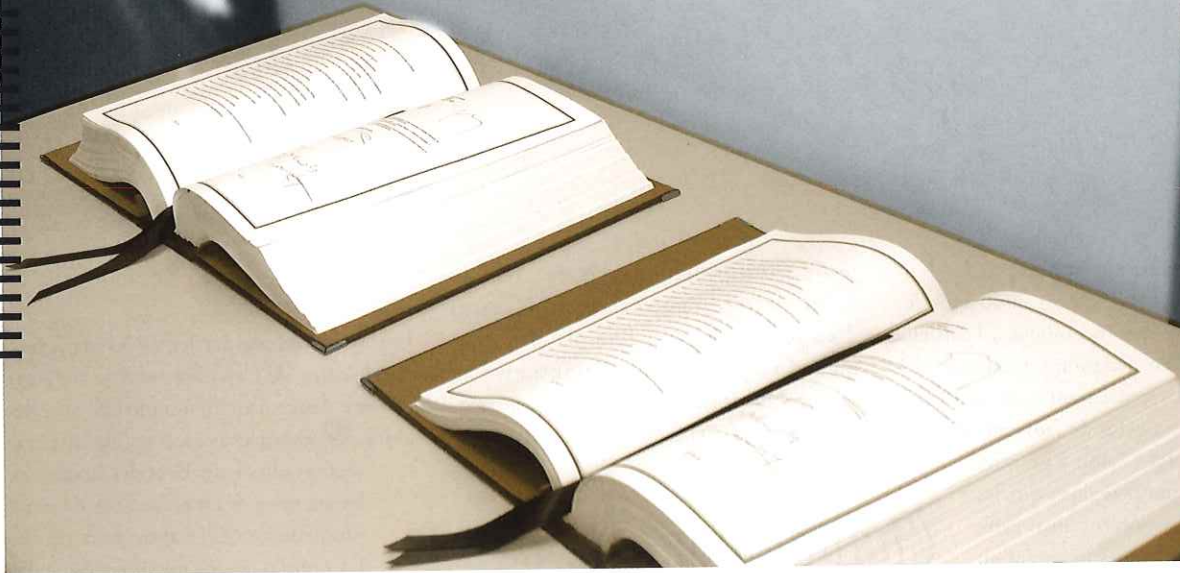
La coopération au développement se voit assigner pour objectif la réduction et à terme l'éradication de la pauvreté (art. 208), tout comme est mentionnée l'importance de veiller à la cohérence de l'ensemble des actions extérieures entre elles. Ces dispositions sont nouvelles dans les traités et elles devraient permettre d'éviter d'attribuer une fonction à ces politiques qui ne relèveraient pas strictement de la coopération au développement. L'aide humanitaire figure pour la première fois dans un traité européen, et elle est définie comme étant l'assistance et le secours apportés aux populations des pays tiers à la suite d'un désastre d'origine naturelle ou humaine (art. 214, §1), qui doit s'accomplir «*conformément aux principes d'impartialité, de neutralité et de non-discrimination*» (art. 214, §2) et enfin, un Corps Volontaire Européen d'Aide Humanitaire est institué (art. 214, §5).

Le traité de Lisbonne marque les politiques de coopération au développement et d'aide humanitaire de deux dispositions communes. La première indique que ces deux politiques sectorielles sont menées «*dans le cadre des*

*principes et objectifs de l'action extérieure de l'Union*» (art. 205, 208, 214). Ces principes et objectifs, définis à l'article 21 du traité sur l'UE, évoquent les droits fondamentaux en général, mais aussi les intérêts que poursuit l'UE sur la scène internationale. La deuxième disposition indique que ces deux politiques sont soumises à la procédure de codécision, nouvellement appelée dans le traité de Lisbonne *procédure législative ordinaire*. Concernant la coopération au développement, la nouveauté n'est pas totale, car elle était déjà d'application dans le cadre du traité de Nice et, globalement, le traité de Lisbonne témoigne de peu de changements pour la politique de coopération au développement, il l'aménage seulement pour le rendre compatible avec les changements institutionnels figurant par ailleurs.

### Quelques changements institutionnels

Un changement institutionnel marquant du traité de Lisbonne concerne sans aucun doute la politique étrangère, avec la création du poste de Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. Ce nouveau poste fusionnera les postes actuels de Haut représentant pour la PESC et de Commissaire des Relations extérieures. Néanmoins, ce Haut représentant appartiendra tant au Conseil, dont il présidera la formation «Affaires étrangères» qu'à la Commission, dont il assumera les compétences en matière de politiques extérieures et dont il deviendra aussi le vice-président. Sa fonction relèvera donc d'une logique tant intergouvernementale que supranationale et elle devra réaliser cette synthèse, si du moins elle s'avère possible. Le Haut représentant aura la responsabilité d'une nouvelle administration, appelée le Service Européen pour l'Action Extérieure, dont la composition exacte et les attributions doivent encore être décidées par le Conseil.



Par ailleurs, la Commission verra les effectifs de son collège être réduit à l'horizon de 2014. Le nombre de Commissaires y siégeant n'étant plus déterminé automatiquement en fonction de la totalité du nombre des États membres, il devra être équivalent aux deux tiers des États membres, ce qui, dans la configuration actuelle de l'UE, revient à réduire le nombre de Commissaires de vingt-sept à dix-huit.

### La réaction des ONG européennes

Les ONG européennes accueillent favorablement l'objectif d'éradication de la pauvreté qui figure dans le traité de Lisbonne, point sur lequel elles ont insisté au cours des négociations, tout comme la volonté générale d'accroître la cohérence des politiques de développement est un acquis positif aussi. Elles saluent également l'inclusion d'un chapitre sur l'aide humanitaire dans le traité européen, fournissant de la sorte une base juridique incontestable pour le déploiement de telles actions. En revanche, elles déplorent vivement la création d'un Corps Volontaire Européen d'Aide Humanitaire, arguant le fait que l'aide humanitaire doit être prodiguée avec un professionnalisme que des volontaires ne peuvent revendiquer en comparaison de l'expertise des professionnels de l'aide humanitaire. De plus, elles regrettent que le traité considère l'aide humanitaire de façon indépendante de la coopération au dévelop-

pement, alors que des actions humanitaires doivent être suivies de plans de développement pour insérer les pays touchés par des désastres – humains ou naturels – dans un cercle vertueux de développement.

Plus généralement, les ONG européennes manifestent une profonde inquiétude concernant l'application qui sera faite de certaines dispositions du traité et leur interprétation. Elles dépassent ainsi la lettre du traité, cherchant à en percer l'esprit, pour anticiper une conduite de la politique de coopération au développement qui s'éloignerait de son objectif premier d'éradication de la pauvreté dans les pays en développement. Ainsi, leur crainte principale tient à l'incertitude qui plane sur le futur de la coopération au développement dans le paysage institutionnel européen. Celle-ci serait menacée par un redéploiement des compétences en matière de politiques étrangères qui viserait à corriger son manque de cohérence actuel en raison de son éparpillement entre quatre portefeuilles tenus par quatre Commissaires différents:

- le portefeuille de la coopération au développement et de l'aide humanitaire a la responsabilité des relations avec les pays ACP et la charge d'ECHO, l'agence d'aide humanitaire de l'UE;
- le portefeuille des relations extérieures a la responsabilité de la relation de coopération au développement avec l'ensemble

des pays non ACP et la charge du bureau EuropeAid, qui gère la grande majorité des fonds consacrés à l'aide au développement;

- le portefeuille du commerce international a la charge des négociations commerciales, auxquelles les pays en développement sont directement liés;
- le portefeuille de l'élargissement a la charge de la relation avec les pays candidats à l'adhésion.

Selon le point de vue des ONG européennes, une telle dispersion des compétences n'est pas de nature à favoriser l'efficacité de la politique européenne de coopération au développement. Dès lors, si elles plaident pour un remodelage administratif et institutionnel au niveau européen, celui-ci doit être mené en vue d'une meilleure cohérence de la répartition des compétences relatives à la coopération au développement, et non à un effacement de cette thématique de l'agenda européen, ce qui ne semble en rien acquis selon leur perspective.

### Quid d'un Commissaire responsable de la coopération au développement?

Le symbole marquant de l'effacement qui affecterait la coopération au développement réside dans la disparition du poste de commissaire en charge de la coopération au développement que les ONG jugent possible en raison de la création du poste de Haut représentant de l'Union pour les

affaires étrangères et la politique de sécurité. Le Haut représentant endossant les responsabilités qui incombent à l'actuelle Commissaire des Relations extérieures et à l'actuel Haut représentant pour la PESC, quel destin sera celui de leurs administrations respectives ? Selon les termes du traité, il semble logique que les administrations suivent aussi cette fusion et soient alors intégrées au sein du nouveau Service Européen pour l'Action Extérieure. Cela signifierait alors que les compétences relatives à la coopération au développement seraient diluées au sein d'un vaste portefeuille de politique étrangère, mêlant à la fois les questions de défense du territoire et des frontières, d'opérations de maintien de la paix dans les pays tiers, etc. Cette perspective est par ailleurs accrue par la réduction annoncée des effectifs du collège des Commissaires et le titre de vice-président de la Commission qu'endossera le Haut représentant. La disparition d'un tel Commissaire serait donc fortement dommageable pour l'indépendance, l'efficacité et la cohérence des politiques de développement menées par l'UE, la coopération au développement et l'aide humanitaire n'apparaissant dès lors plus que comme étant des sujets résiduels.

### Revendications posées par les ONG

Ayant posé un tel diagnostic, les ONG européennes sont réduites à une forme d'attentisme qui ne se passe pas d'un rappel constant des principes qui fondent leur pratique professionnelle et qu'elles cherchent à déployer dans l'élaboration des politiques européennes de coopération au développement: indépendance de la politique de coopération au développe-

ment, participation de la société civile au *policy making*, transparence du processus décisionnel. De plus, elles plaident pour qu'une rationalisation administrative au sein des institutions européennes ait lieu, afin que cesse l'éparpillement actuel entre

## Changement de Cap ?



quatre commissaires différents et plus d'administrations différentes encore. Autrement dit, elles souhaitent que le développement reste une des priorités fondamentales de la politique étrangère européenne. À cette fin, elles entendent mettre en garde contre le risque de dilution de ce domaine politique que rendrait possible une réforme annoncée par le traité de Lisbonne. où le Haut représentant compterait la coopération au développement parmi un portefeuille de relations étrangères bien plus large, épaulé en cela par une administration dont la structure n'épouserait pas les objectifs assignés par le traité européen lui-même.

### Conclusion

L'analyse produite par les ONG européennes du traité de Lisbonne consiste à évaluer ce texte dans un double mouvement. Elles évaluent d'abord les avancées promises par le texte et elles y décèlent des lacunes, se basant pour cela sur les termes du traité uniquement. Elles anticipent ensuite les conséquences possibles du traité de Lisbonne en imaginant une mise en œuvre possible des dispositions qui y sont contenues. Les éléments permettant d'évaluer la justesse de cette analyse, qui est à la fois rétrospective et prospective, n'existant pas encore, l'intérêt d'une telle analyse se trouve ailleurs. Il est en effet possible de lire la réaction des ONG européennes comme étant un indice de la perception que les ONG ont des institutions européennes, de la relation qu'elles nouent avec les partenaires officiels et de la place qui sera encore faite à la coopération au développement et à l'aide humanitaire au sein de l'édifice européen. L'incertitude qui plane sur la place du développement et qui a été ouverte par le renforcement général de la politique étrangère que propose le traité de Lisbonne se trouve finalement être à l'origine de toutes les craintes exprimées par les ONG. Les ONG se trouveraient alors confrontées à un nouveau défi : disposeront-elles des capacités suffisantes pour faire face au nouveau paysage institutionnel que promet l'éventuelle future application du traité de Lisbonne? ■

## Latin America, Europe and the Development Agenda

José Antonio SANAHUJA, Senior Fellow and Director of the Development and Cooperation Department of the Complutense Institute of International Studies (ICEI), Complutense University of Madrid

The European Union stands among the most relevant international actors supporting development in Latin America. As the main foreign investor in the region, the EU surpasses foreign direct investment from the US, particularly in the emerging markets of the region and in sectors such as banking and finance. As Latin America's second largest importer, market access rules to the EU single market have also been a key factor to the region's development. Taking into account both the States' bilateral Official Development Aid (ODA) and the European Commission's aid, the EU is the biggest donor to Latin America. More recently, the EU has been the destination of choice for many of the region's migrants, namely from the Andean sub-region and from other parts of South America, which explain the upswing in remittances across the Atlantic.

Interdependence is also present in the institutional and political arena. The last three decades have witnessed the development of a highly institutionalised, multidimensional and complex relations between both regions, with the so-called "EU-Latin American and the Caribbean Strategic Partnership" as its cornerstone. This partnership rests upon three pillars. The first pillar is the political dialogue that flows through regional and sub-regional levels, and includes a high-level meeting of Heads of States and Governments held every two years. The second pillar relates to trade and commerce. A network of partnership agreements is in the making, which

include those already signed with Mexico and Chile; and, those where negotiations are still in progress – specifically MERCOSUR, Central America and the Andean countries. The European Commission's development aid constitutes the partnership's third pillar. Such aid (Commission only) amounts to 12% of total ODA received by the region, which places the Commission as Latin America's second most important aid donor. However, the importance of its development aid lies not in the numbers, but in its uniqueness. Its added value rests in its comprehensive approach, as it dovetails its bilateral focus with wider support to sub-regional integration and decentralised actors. The regional strategy paper 2007-2013 – the main regional programming document – was drawn up through broad consultations and is complemented with country-level and sub-regional strategy papers that are in line with the integration processes. At a wider regional level, such strategy encompasses areas such as social cohesion, higher education cooperation and the promotion of trade relations and investment. Given the absence of a pan-Latin American regional integration body, these programmes are conducted through a network of decentralised actors.

EU development cooperation is undergoing profound changes aimed at improving its quality and effectiveness. With this in mind, the European Consensus on Development (2005) seeks to ensure better coordination and coherence through a common development cooperation framework for both the Commission and the Member States. Furthermore, aid management has improved thanks to the adoption of a more decentralised model; and so, more coherent and strategic instruments, such as the Development Cooperation Instrument (DCI), and others focused on the promotion of democracy and stability, have been set in place to reduce the fragmentation of EU development policy.

### Changes in development and finance policies: How do they affect Latin America?

Development aid, however, is losing ground in Latin America. This is due to the increasing flow of private investment and to the raising attention directed to sub-Saharan and South and Southeast Asian low-income countries within the Millennium Development Goals (MDG) Framework. The development agenda in the region has also been shadowed by the politicisation and securitisation of aid that followed the 9/11 attacks, and by the EU's own policy coherence challenges. Furthermore, the agenda has been affected by the region's own political developments, namely by the emergence of South-South development cooperation.

**The growing privatisation of development finance:** Private development finance has climbed to record heights. Surpassing ODA flows, the increasing importance and influence of such private funds is most noticeable in the region's emerging economies. However, ODA flows continue to be relevant to the region's poorest countries and to the basic social services sector. Combined, direct and portfolio foreign investment flows in Latin America are fifteen times greater than ODA flows. Remittances tripled between 2000 and 2007, and are almost eight times larger than ODA. Since 2002, and thanks to the recent export bonanza, some of the region's countries have improved their balance of payments and their currency reserves, and therefore have bypassed bilateral and multilateral (IMF, World Bank...) loan facilities. Moreover, some countries are paying off in advance their outstanding official debt. Due to these trends, ODA has lost some of its importance to the emerging countries; nevertheless, it has gained relevance as a support instrument to policy changes designed to weather out the risks and volatility of private development funds.

### The "MDG effect": less aid to middle-income countries in Latin America.

The commitments made in 2000 to the achievement of the MDGs, as well as in the 2002 Monterrey Consensus on Financing for Development have shifted the donor's attention to the poorest countries in Africa and Asia. Consequently, development aid to Latin America's middle-income countries (MICs) has dropped or ceased altogether. This is particularly noticeable for those countries in the upper-middle income group. From a regional perspective, between 2001 and 2005 Latin America's share in the world's net ODA declined from 9% to 5%. The "MDG effect" is likewise felt within the region. Accordingly, aid progressiveness has jumped as ODA is increasingly concentrated on the region's poorest countries. The 1995-2005 period registered a fall of the ODA flows to upper-middle income countries such as Chile, Costa Rica or Uruguay, and a hike in poorer ones like Nicaragua. Interestingly, the middle-low income countries show uneven trends. Income levels aside, the so-called "donor darlings" and "donor orphans" are very much part of a landscape that is influenced by donor preferences and lack of coordination.

### Anti-terrorism and the securitisation of development aid:

Colombia's ODA influx skyrocketed between 2000 and 2007. Its 300% plus increase clearly reflects donor security and anti-terrorism concerns; thus for many donors, aid for the security sector has become a clear choice. Security-driven development aid is indeed a global trend. Its influence in Latin America is twofold: a decrease of ODA to Latin America; and, an increase of ODA to Colombia, whose internal conflict has been reframed by some donors (and by Colombia's Government itself) as part of the "Global War on Terror".

### The EU policy (in)coherence: fight against poverty and free trade within the association agreements.

The relationship between development objectives, the fight against poverty and social cohesion, on one hand, and, the free trade agreements proposed by the EU, on the other, testifies to EU policy coherence strains. Social cohesion is one of the EU development cooperation main objectives, and a driving force behind its aspiration of consolidating itself as a "civilian" or "normative" power". However, the trade-related aspects of the association agreements clearly respond to the "WTO-plus" model, and thus are not much different from those proposed by the US. This model of free trade agreements raises serious doubts on the feasibility of a positive free trade-social cohesion relation. The current negotiations with the Central American and Andean countries, the region's poorest, reflect the strains and challenges posed by inter-regional asymmetries and social cohesion needs.

### Political change and the growing importance of South-South cooperation:

South-South cooperation in Latin America and in the Caribbean is not a new trend. It has been around for a while, both at the bilateral level and within the regional integration frameworks. Consequently, it has encouraged closer ties between governments, universities, grassroots organizations and border regions. However, several factors explain its widespread growth in the last few years. Some of the region's countries have recurred to this type of cooperation in search of a more active foreign policy agenda; others for the prestige or for the sake of the region's stability; and others in compliance with certain international commitments, such as those made to Haiti. Yet the most relevant force behind this surge is the new political cycle that has gained momentum throughout the region, with the emergence of left-leaning governments that promote "post-liberal" regionalist strategies such as the Bolivarian Alternative for the Americas (ALBA) and ini-

tiatives such as the Union of South American Nations (UNASUR). Though different in scope and focus, these initiatives have redefined the region's integration processes and have undertaken new developmental agendas with greater concern for the region's infrastructure, energy security and social issues, such as regional asymmetries, inequality and poverty reduction.

### Toward a new EU development cooperation agenda for Latin America

As mentioned before, the EU development cooperation has strived to adapt itself to the MDG agenda and its main goal of poverty reduction. It has improved its planning and management processes in pursuit of the "three C's" (coordination, complementarity







ownership of development cooperation policies. As a consequence, the aid transaction costs would decrease and donor coordination would be enhanced.

As for the MICs, cooperation policies with these countries should focus on those areas that are most relevant to them, such as: macroeconomic stability; institutional capacity-building and the enhancement of public policies; redistributive and investment-oriented tax reforms; productive and competitive capacity-building through national research, development and innovation systems and incentives; and, support to the civil society actors promoting political and institutional change.

Within this framework, a comprehensive science and technology cooperation strategy overcoming the EU's current institutional fragmentation and instrument dispersion is required. Henceforth, the construction of an "EU-Latin American Common Space for Higher Education and Research" claims a multilateral and network-driven program that boosts interregional student, professor and researcher mobility.

Increasingly, through improved access to the European market, greater foreign investment flows, and enhanced innovation and competitiveness incentives, the partnership agreements have the potential to play a far more important role than aid transfers. Nonetheless, the positive impact that such agreements could have on the region's development, will be measured against its capacity to recognize the asymmetries between the regions and its ability to create enough space for policies to counter the adjustment costs and to promote productivity performance. Such agreements and policies should also address the coherence challenges posed by highly restrictive intellectual property norms and the Latin American needs of technology transfer.

and coherence) and has rationalized its instruments. Nevertheless, changes in the region's political and economic dynamics signal the many challenges that lie ahead. In accordance with the commitments assumed at the Vienna Summit in 2006 and within the European Consensus framework, development cooperation with MICs must continue. With time, the EU must ensure increased aid progressiveness and a MIC-tailored development approach. This also means the concentration of greater resources toward the region's lower income countries through budgetary support and other instruments. Building from this framework, the EU should continue to work on the effectiveness of its aid in accordance with the Paris Declaration of 2005, whereby the recipient countries should have greater

Considering the potential that regional integration processes have on the enhancement of the region's productive capabilities, employment, governance, institutional capacities and provision of regional public goods; support to such processes in Latin America and the Caribbean constitute a key element of the EU development cooperation engagement with the region's MICs. This support is evermore important in the current regional context where crisis and change abound. The EU should maintain such support through a broader strategy not only driven by trade objectives. As the events unfold, it is important to pay attention to the driving changes that are drawing the region's integration maps, particularly to the convergence trend between MERCOSUR and the Andean Community, and to the formation of UNASUR.

The surge in South-South Cooperation clearly confirms the increasing role that Latin America's most developed countries are playing in the region's development, its integration processes, and in the global scenario. This type of development cooperation opens opportunities for the mobilisation of additional resources, whether they are financial, human or technical. Furthermore, it is a favourable setting that may bring forth the EU's adaptation to the region's needs, increased commitment among the region's actors and the strengthening of the region's institutional capacities. ■

## Pas de développement sans souveraineté alimentaire

Entretien avec Virginie PISSOORT, SOS Faim Be, Responsable Campagne Souveraineté Alimentaire, préparé et réalisé par Victor FERRY, Institut d'Etudes Européennes (ULB)

**Eyes on Europe:** Pourriez-vous définir la notion de souveraineté alimentaire?

**Virginie Pissoort:** La Souveraineté alimentaire, c'est le droit des peuples à une alimentation saine, dans le respect des cultures; produite à l'aide de méthodes durables et respectueuses de l'environnement. Cela passe par le droit de définir leurs propres systèmes alimentaires et de productions agricoles, sans nuire aux intérêts des autres peuples.

La Souveraineté alimentaire ne dit pas «NON» aux échanges sur le marché mondial des produits agricoles. Elle ne prétend pas à l'autarcie alimentaire au sein de chaque pays. Elle met l'accent sur l'agriculture locale basée sur les petits producteurs, et le droit à une consommation des produits locaux. Les Etats ou régions doivent être en mesure de protéger leur agriculture et leurs agriculteurs, et ne pas se laisser envahir par des produits étrangers. C'est particulièrement primordial au Sud, et pour les pays qui dépendent largement de l'agriculture et de l'élevage (Pays Moins Avancés), ça l'est aussi, pour les pays du Nord. Or, c'est de moins en moins le cas !

Les chiffres parlent d'eux même, 6 milliards d'habitants sur la planète, 936 millions de personnes souffrent de la faim (FAO, 2008), dont la majorité, sont des petits agriculteurs, éleveurs ou pêcheurs, vivant en milieu rural. En 2050, la terre comptera plus de

9 milliards d'habitants. Une alimentation saine et suffisante pour tous doit passer par le renforcement de ces agricultures familiales ; et ne peut être abandonnée à la faveur de quelques multinationales de l'agro business.

Le Concept de la Souveraineté alimentaire a fait son apparition en 1996, au sein de la Via Campesina, lors du Sommet mondial de l'alimentation à Rome. Depuis la Souveraineté alimentaire a fait son chemin. On la retrouve même dans certaines législations en Afrique, comme au Mali.

**EOE:** Quels enseignements tirez-vous de la crise alimentaire qui récemment a agité la communauté internationale?

**VP:** Avec la crise financière, la crise alimentaire passe déjà au second plan. Or ces crises sont liées, elles sont le résultat des politiques libérales qui prônent la dérégulation du marché, et encouragent la spéculation; spéculation sur les marchés financiers, spéculation sur les marchés agricoles.

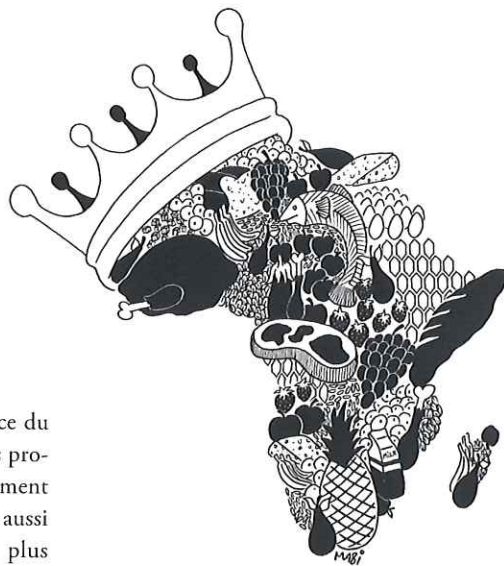
Mais restons-en à la crise alimentaire. L'origine première de la crise alimentaire telle qu'elle est vécue par les pays africain particulièrement, c'est l'abandon de l'agriculture familiale – vivrière -, celle qui fait vivre les gens, au profit des importations de denrées agricoles à bas prix (lait en poudre, riz, blé,...). Il ressort que c'est dans les états où l'agriculture locale, familiale, vivrière a été préservée ces dernières années, grâce à des politiques volontaristes, que la crise alimentaire à été le moins ressentie (Madagascar, Ouganda, Kenya...). A l'inverse, les pays côtiers, les plus exposés à l'importation des produits agricoles et qui ont substitué leur production à ces denrées importées, ont été frappés de plein fouet (Haïti, Sénégal,...).

L'enseignement de cette crise est clair, la souveraineté alimentaire des Etats et des régions est une nécessité. Et, l'agriculture familiale doit être une priorité.

**EOE:** Pensez-vous que les politiques européennes en matière d'agriculture, et notamment dans ses relations avec le continent Africain, aient un impact néfaste sur le secteur agricole de ce continent?

**VP:** Dans la société globalisée dans laquelle nous vivons, les décisions prises à un endroit de la planète ont forcément des répercussions ailleurs. Sans vouloir stigmatiser la Politique agricole commune, dont les objectifs étaient tout à fait louables à l'époque, a eu des impacts négatifs sur l'agriculture dans les pays du Sud. Tout d'abord ses exportations sur les marchés africains. L'Europe devenue excédentaire dans les années 70 a mis en place des mécanismes pour écouler ses excédents sur les marchés tiers. Je pense en particulier, aux montagnes de beurre et de lait qui ont engendré des exportations de lait en poudre en Afrique. Je pense encore à la récente décision de subventionner les exportations de porcs qui arrivent à des prix défiant toute concurrence en Afrique centrale et de l'Ouest (Novembre 2007). En 2003, l'UE s'était pourtant engagée – à condition que les autres grands exportateurs le fassent également – à cesser de subventionner ces exportations. Je pense aussi aux découpes de poulet de congelé, qui n'ayant aucune valeur marchande en Europe, sont exportées à un prix dérisoire. Très concrètement, les effets de ces importations, sont l'anéantissement des filières locales de production. Au Cameroun, on ne dénombre pas moins de 110.000 emplois supprimés dans la filière avicole, suite aux massives importations de découpe de poulet congelés, à partir de 1996.

On peut également citer, les politiques d'importations de protéines végétales de



l'UE, et l'impact néfaste du commerce du soja et autres oléagineux sur les petits producteurs du Sud, et sur leur environnement (en Amérique du Sud surtout). Il y a aussi les accords de pêche. Il y a encore, plus récemment, les politiques énergétiques de l'UE et la pression au Sud pour la production d'agro carburants qui alimenteront nos moteurs et nos usines, plutôt que de nourrir les populations locales.

**EOE:** Nous nous sommes rencontrés à l'occasion d'une audition des organisations paysannes africaines au Parlement Européen (NDLR: «Food Crisis: Listening to African Farmers' Organisations», European Parliament, Committee on Development, 7 octobre 2008). Quelles conclusions tirez-vous de cette journée?

**VP:** L'objectif de cette rencontre était que les Organisations paysannes africaines puissent porter elles-mêmes leurs revendications auprès des parlementaires européens. Il est essentiel que la société civile, et les acteurs de terrain puissent être associés à la définition des politiques de leurs états, et les politiques européennes qui peuvent avoir un effet dans leurs états. Les organisations paysannes sont des acteurs clé pour le développement de l'agriculture en Afrique. De mieux en mieux structurées, du niveau local, au niveau sous régional, elles sont aujourd'hui incontournables. La Commission développement du Parlement Européen semble l'avoir compris en les invitant pour une audition le 7 octobre dernier.

**EOE:** Pensez-vous qu'on puisse l'interpréter comme les prémices d'une possible «politique agricole africaine commune»?

**VP:** La politique agricole commune, au niveau de l'Afrique de l'Ouest, est en cours. C'est l'ECOWAP de la CEDEAO (Communauté économique des états d'Afrique de l'Ouest).

A ma connaissance, c'est la seule existant au niveau de l'Afrique. Une démarche prometteuse, qui permettrait de fonder l'intégration régionale de l'Afrique de l'Ouest sur l'agriculture, ... comme nous l'avons fait en Europe, il y a 50 ans.

**EOE:** Cette audition au parlement était également l'occasion de la présentation d'un texte «An appeal for coherent european policies that aid the fight against hunger and aid family-based sustainable agriculture in developing countries». J'ai cru comprendre que ce texte était l'aboutissement d'un processus débuté au Cameroun en 2006 ... Pourriez-vous nous en dire plus sur ce processus?

**VP:** L'appel de Luxembourg est l'aboutissement, ou plutôt un des aboutissements de l'initiative que nous avons lancée il y a 3 ans, avec SOS Faim Luxembourg et le CFSI en France. L'objectif était de mettre autour de la table des organisations paysannes et autres acteurs de la société civile, du Sud, et du Nord, des anciens et des nouveaux états membres; pour échanger autour des enjeux de l'agriculture familiale, et porter nos revendications communes au niveau politique. Nous avons réalisés 3 importants séminaires (Yaoundé, 2006), Lublin (2007), Luxembourg (2008), au cours desquels les participants ont pu dialoguer, découvrir, défendre leur position. A Yaoundé, les revendications pour la souveraineté alimentaire ont été portées devant les parlementaires camerounais, en Pologne, la «Déclaration de Lublin» a été portée au niveau du ministère de l'agriculture, et enfin récemment «L'Appel de Luxembourg» devant la Commission

Développement du Parlement, et au niveau des différents partis politiques belges, luxembourgeois, et français.

L'appel de Luxembourg réclame une cohérence des politiques européennes, en faveur du développement, autour du concept de souveraineté alimentaire. Cette demande se décline particulièrement autour de la politique agricole, la politique commerciale et la politique de coopération. Pour chacune de ces politiques, un certain nombre de demandes concrètes sont formulées. La déclaration a été rédigée conjointement par les 25 organisations présentes à Luxembourg, elle est en cours de ratification et nous entendons élargir l'adhésion à toutes les organisations qui le souhaitent.

Le dialogue avec les partis au niveau national est engagé, et nous entendons le poursuivre. Au niveau européen, nous entendons revenir vers les parlementaires et les partis avec ce texte de position, et encourager les partis à mettre dans leur programme la souveraineté alimentaire, comme axe prioritaire, des politiques agricoles, commerciales et de développement.

Pour plus d'informations sur le processus et lecture de l'Appel, <http://alimenterre08.sosfaim.lu/>

**EOE:** Etes-vous optimiste pour la suite des événements?

**VP:** Je pense que nous nous trouvons à un moment charnière. La souveraineté alimentaire autrefois ignorée des politiques et de la société, fait son chemin. La flambée des prix, aussi dévastatrice qu'elle soit, au Nord, mais plus encore au Sud, est une opportunité à saisir. L'agriculture familiale et l'alimentation ont enfin une chance, concrètement cette fois-ci, d'être au cœur des débats et de l'action politique. ■

## EPA: Striking the Right Balance between Trade and Development

Jürgen SCHRÖDER, MEP

Worrying news on the credit crunch comes thick and fast. We hear of collapsing financial markets, fearing our private bank could be next to make a false step. After decades of the US telling developing countries to liberalise their markets, we now see interventionism even in the USA. This message might be confusing, especially when discussing EPAs. But let me be clear: financial markets behave differently from the real economy in trades of goods and services. Liberalised financial markets are subject to repeated bubbles and crashes whereas the international movement of goods and services is not. This difference is highly important and many economists like Jagdish Bhagwati of Columbia University have long warned about a dangerous confusion of financial markets and markets in goods. I believe it is important to keep this difference in mind when discussing EPAs.

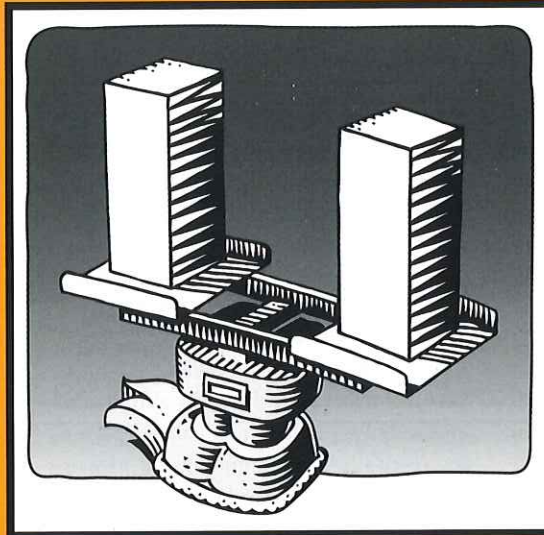
From the Lomé Agreement of 1975 to the Cotonou Agreement in the year 2000 not many things changed in the trade relations between the EU and the six ACP regions. The EU granted a system of preferences to its former colonies to allow an easier access of their products to EU markets. Despite this advantage the share of ACP countries in international trade kept on decreasing. Since it is plain that those arrangements contravene with WTO rules on free trade, new solutions were needed.

The Cotonou Agreement acknowledges this requirement in its Art. 36 (1) already. Therefore an essential aim of EU countries was to strengthen development aspects within these trade agreements. The sticking point was to finalize a WTO conform solution by the end of 2007.

Although negotiations started in 2003, regrettably, only a few agreements between the EU and its former colony states have been signed by now. Other countries agreed on interim settlements. By way of example the EU's accord with comparatively compliant CARIFORUM was signed in October. Other EPAs are much more complicated to negotiate because disparities between countries within the region are huge. Take for example the ACP region of West Africa where the oil producing

If EPAs are to be a successful tool for development in ACP countries we need to increase Aid for Trade. To clarify my point: all ACP countries face net losses in customs revenues. However, the loss might be partly made up for by increased trade in the medium to long term. In a short term perspective it is this difficult interim period – if you allow me to use this term here – loss has to be tackled. Only if trade is substantially increased, the net customs revenues are manageable. We therefore need massive Aid for Trade packages in order to stimulate trade. This can be done in many ways. Personally, I would even like to see micro-credits to SMEs to be included as an Aid for Trade measure. Especially in this field the Commission has to improve its track record.

Last but not least: There is no alternative to EPAs! It is essential to provide a new basis for trade and development between ACP countries and the EU – equal and fruitful. The signing of the CARIFORUM is a milestone and sets a good example. ■



Nigeria with a population of 140 million people is grouped with landlocked 12 million Mali with its rural economy. To all intents and purposes, to create regional markets seemed often to be the bigger problem than the liberalisation of ACP markets towards the EU. In fact many of those countries refuse to dismantle tolls for their neighbour states.

Jürgen Schröder MEP  
European Parliament  
ASP 15 E 157  
Rue Wiertz 60

B-1047 Brussels  
Fon +32-2-28-45-560  
Fax +32-2-28-49-560  
juergen.schroeder@europarl.europa.eu

## Slovenia, officially a donor since 2004, is firmly committed to development cooperation and humanitarian aid

Igor Senčar, Ambassador, Permanent Representative of Slovenia to EU



Slovenia officially became a development assistance donor only recently – with its accession to the European Union and graduation at the World Bank in 2004. Despite this short official track record, Slovenians have experience in development cooperation as well as a strong sense of solidarity when it comes to supporting communities in need. Our development cooperation attitude is built on our own successful transition experience and is deeply rooted in our catholic and left solidarity-oriented political traditions. Therefore, our country takes the commitment to development assistance very seriously and with the profound conviction of contributing to stability and prosperity at the regional and global levels.

We made ensuring official development assistance an international commitment for our country and actively support the Millennium Development Goals (MDGs). In line with the Monterrey Consensus and the European Consensus on Development, which encouraged Slovenia as well as other new EU Member States to strive to allocate 0.27% of GNI until 2010 and 0.33% of GNI until 2015 to official development assistance (ODA), we today work in concert with other EU donors and

gradually extend our development horizons from our neighbourhood also to other regions in the world. This was not an easy decision, given the fact that until recently most of Slovenia's historical, economic and cultural ties have been with its immediate neighbors, and that in 2005 Slovenia's allocation for ODA reached 0.11% of its GNI. Since then the percentage has been growing steadily, but we know it will require a great deal of effort to reach all the financial and policy goals we have set for ourselves.

Multilaterally, a large part of Slovenia's contributions has been allocated to the EU budget for development assistance programmes, and a smaller part is channelled through the United Nations and its agencies. On a bilateral level Slovenia allocates the majority of its funds to Western Balkan and Eastern European countries through non-governmental organisations and organisations founded by the Slovenian government.

For example, we are active in assisting victims of armed conflicts in the region (Foundation "Together" – Regional Center for Psychosocial Well-being of Children) as well as in the areas of demining (International Trust Fund for Demining - ITF), capacity building in the public finance (Centre of Excellence in Finance - CEF), training and educating entrepreneurs (International Centre for Promotion of Enterprises - ICPE), and assistance to countries in drawing closer to the European Union (Centre for European Perspective - CEP).

As far as cooperation with non-governmental organisations is concerned, the Slovenian government predominantly works through the platform of non-governmental organisations for development and humanitarian aid SLOGA, which was created in 2005. Several projects, such as the rehabilitation of children from Chernobyl or aid for children from Bosnia and Herzegovina, have been carried

out with the participation of NGOs. Slovenia is also taking part in the Regional Partnership Programme (RPP) which promotes projects in the field of development cooperation in Central European countries.

As an EU Member State, Slovenia also supports development cooperation and humanitarian aid in other parts of the world. Slovenia's development cooperation with African, Caribbean and Pacific countries as well as other developing countries takes place through EU and UN channels. During our EU Council Presidency in the first half of 2008, the development cooperation agenda was particularly ambitious. The May GAERC and June European Council conclusions set ground for EU effective support of the MDG global efforts, especially in the least developed countries. In addition, the situation of children and women in areas of armed conflict was defined as a special priority of Slovenian Presidency under the rubric of development cooperation and humanitarian assistance. Our goal was to improve the EU's response to the difficult situation of both vulnerable groups in regions of armed conflict by means of development cooperation mechanisms, and by ensuring synergy between security and development, which will consolidate the EU's contribution towards attaining the MDGs.

We firmly believe that development cooperation is one of the most important means of better directing globalisation in addition to multiplying and evenly distributing its advantages and benefits. Each developed country is responsible for balanced global growth. Development cooperation is not only an expression of solidarity on the part of developed countries with developing countries – it is also vital to the interests of us all. ■

## EPAs: "Global Europe" for the ACP countries

Marc MAES, Trade Policy Officer of 11.11.11, the Coalition of the Flemish North-South Movement

Since 27 September 2002, the European Union is negotiating Economic Partnership Agreements (EPAs) with 76 countries from Africa, the Caribbean and the Pacific (ACP countries), of which 39 belong to the poorest countries in the world. EPAs are supposed to be "instruments for development" that will contribute to sustainable development, poverty eradication and the integration of the ACP countries in the global economy. And yet, never have European negotiations led to so much controversy. For years now the anniversary of the launch of the EPA negotiations has been declared "Stop EPAs Day" and every anniversary sees a series of protests and demonstrations all over Europe and the ACP countries. In the ACP countries especially the opposition to the EPA negotiations is very strong and broadly supported. Tens of thousands of people have taken to the street to shout "Stop EPAs", African rappers score hits with "We won't sign" and EPA critical statements have been adopted by NGOs, churches, trade unions, farmers organisations, traders associations, business and employers organisations alike. On numerous occasions have ACP or African ministers adopted resolutions criticizing both the content and the process of the negotiations. Why? What is so wrong about EPAs? Most probably the ambition, the arrogance and the hypocrisy behind the whole scheme.

EPA negotiations are unlike any other trade negotiations. Normally trade nego-

tiations are about clearly stated economic interests. Both parties want something and are prepared to pay a price for it. They then negotiate until they have found some balance between their defensive and offensive interests. In the EPA negotiations the major party, which is several times richer and more powerful than the other, claims it does not have any offensive interests. Everything the EU asks in the negotiations it does so because it is "good for development". Every time the ACP countries propose or refuse something, the EU rejects this because it is not "good for development". Whatever the ACP countries say, the EU knows best. Such an attitude makes negotiating impossible. But in fact there is little to negotiate because the EU has the EPA draft in its drawers and it does not accept many changes to it. EPAs are indeed not open-ended negotiations. The EU has its mind made up. It knows what it wants and presents this as the only road to development for the ACP countries.

The only thing ACP countries have to do is accept EPAs that eliminate all their customs duties on at least 80% of their imports from Europe within a period of 15 years and abolish or freeze all export restrictions; and at the same time find and implement other ways to collect the same amount of fiscal income; collect evidence that the products that are exported to Europe are indeed produced in an ACP country; make sure that all the administrative requirements are available at the threat of losing access to the EU market; reform customs procedures to make them faster and more simple, using single administrative documents and information technology; apply modern customs techniques, including risk assessments; make all customs procedures publicly available; make investments to reach European sanitary and technical standards; provide free

access for European investors especially to minerals, oil, gas, land and woods; make sure that they are treated at least as good as national investors; remove limitations on foreign ownership of companies; provide free access for European services especially banks, insurances, computer services, couriers, transport companies, telecommunication, hotels and tourist operators; allow as many key European staff to come and run the investments; remove all limits on current payments and capital accounts; ensure that competition laws are in place and institutions to enforce them and to tackle cartels and companies holding dominant market positions; reform state monopolies and public companies so that there is "no discrimination regarding the conditions under which goods and services are sold and purchased between nationals" of the ACP and the EU; introduce laws and set up agencies that prevent that European geographical indications for wines, spirits and other foodstuffs like Parma and Feta are used by ACP producers; introduce laws and create institutions to enforce copy rights, trademarks, designs, patents and other intellectual property rights of European rights holders; make sure libraries, schools and universities collect user and photocopy fees; reform procedures of public procurement and make all procurement regulations and call for tender publicly available (and better still open to EU contenders); in the mean time implement international environment and labour agreements; provide protection for personal data; and finally find good lawyers and save money to finance legal defence in case the EU thinks all this has not been carried out properly. Anything short of that is not "good for development". And do not expect the EU to offer much financial assistance to implement all this, let alone to cover for possible negative implications. The normal development aid envelope should suffice.



In other words major investments and efforts have to be made to change the regulatory environment in the ACP countries and to open up their economies for EU goods, services and companies. The invisible hand will do the rest. Very few will question that trade liberalisation can indeed contribute to development, but many will hesitate to say that this or that is exactly what needs to be done. Nor that signing up to such a vast and detailed programme is what is needed now. The success of trade liberalisation depends on many factors including ownership, careful preparation, proper sequencing, institutional capacities, etc. Moreover trade liberalisation will not do the trick if the financial means, human and managerial capital are not there to respond to increased competition; and if governments do not develop policies to support local producers. Besides opening markets and regulatory reform, what plans does the EU have to help the ACP countries move away from being raw material producers and move up the value chain? Will all the disciplines, restrictions and obligations that the EU is trying to squeeze into the EPAs help or hinder ACP countries to develop the economic policies they need ?

The determination of the EU to push through its EPA recipe against all questions, hesitation and opposition has struck many observers. Why not take a more gradual approach? Why not develop benchmarks

and intermediary goals that need to be reached first before next steps are taken? How to support and give more time to the regional integration efforts of the ACP countries instead of frameworks "Made in Brussels". Did Europe not take 50 years to develop the policies it is trying to impose onto others now?

What is also striking is the similarity between the EPA concept and the trade negotiations that the EU is currently undertaking with other countries. The basis for these negotiations is laid down in the strategy document called "Global Europe" that the European Commission proposed at the end of 2006 and the Council has adopted at the beginning of 2007. Nearly everything that the EU is presenting in the EPA negotiations as "good for the development" of the ACP countries, "Global Europe" describes as the EU's most offensive interests vis-à-vis the emerging countries. The EU wants the EPAs to be as similar as its offensive trade schemes as possible. EPAs have to fit in the overall EU approach to trade and global economic governance. EPAs are part of that puzzle. And EPAs help to overcome resistance against EU demands in other negotiating forums. It strengthens the hand of the EU if 76 countries sign up to its approach. In the World Trade Organisation, the EU has been seeking agreements on investment, services, government pro-

curement, trade facilitation, competition, intellectual property rights along the same line as what the EU has been proposing as development recipe to the ACP countries. In the WTO the ACP countries joined the opposition of the developing countries against these proposals. The Caribbean EPA, the only comprehensive EPA that has been concluded so far, has many provisions that are opposite to positions taken by developing countries and the ACP group in the WTO. Once signed on to the EPAs the ACP group in the WTO will be silent and the EU will find it easier to achieve its offensive interests in negotiations with other countries.

But finally it can also no longer be maintained that the EU has no offensive interest in the ACP countries themselves. The EU does for instance not want to leave the ACP markets or energy resources to its competitors, nor does it want to see imitations of patented products being produced there. It would definitely clear up a number of issues if the EU would simply be open and frank about its economic interest in the EPA negotiations instead of taking such a paternalistic stance. ■

## Migrations et développement dans l'espace euro-africain La "conditionnalité migratoire" et le risque du détournement de l'aide

Lorenzo GABRIELLI, CEAN - Sciences Politiques, Bordeaux

Les relations entre les phénomènes migratoires et le développement sont multiples et complexes, en raison du nombre et de l'hétérogénéité des points de connexion entre les deux thématiques.

Si l'on pense à cette relation d'un point de vue général, la première idée qui vient à l'esprit met en rapport directement les deux éléments, les migrations et le développement. L'opinion que les migrations opèrent comme un facteur important de développement des pays d'origine est de plus en plus partagée, même si des nuances existent.<sup>[i]</sup> Le regard est centré principalement sur les flux monétaires envoyés par les émigrants vers les pays d'origine, une thématique qui par son importance quantitativement croissante est de plus en plus prise en considération dans l'analyse scientifique.<sup>[ii]</sup> En parallèle, on souligne le potentiel du codéveloppement, c'est-à-dire l'implication des émigrés dans les projets de développement dans les pays d'origine. Cependant, d'autres avancent les effets préjudiciables de la « fuite de cerveaux ».

Si l'on regarde les rapports entre développement et migrations au niveau politique, le développement des pays de départ des flux migratoires est avant tout mis en relation avec la réduction de la propension à l'émigration. Cette idée s'est développée depuis les années 1970 aux Etats-Unis et ensuite en Europe, lorsqu'on recherchait les causes des mouvements migratoires Sud-Nord. La question a été traitée de façon plutôt extensive dans

la littérature scientifique de ces dernières décennies <sup>[iii]</sup>, même si elle est encore assez discutée, surtout du point de vue de l'effectivité des mesures d'aide au développement et des temps dans lesquels se produiraient les conséquences de réduction des départs.

Cependant, sur la scène politique commence à émerger une nouvelle forme de mise en relation entre ces deux éléments, en particulier dans la conjoncture actuelle européenne où la question migratoire devient de plus en plus un thème central dans l'agenda. On se réfère à l'utilisation de l'aide au développement comme à un levier dans la négociation de l'externalisation vers le continent africain du contrôle des flux migratoires vers l'UE. L'espace euro-africain est un terrain d'analyse particulièrement significatif de cette dernière mise en relation, en fonction des fortes relations de dépendance qui le traversent. <sup>[iv]</sup>

### L'internalisation des politiques d'immigration européennes: la rencontre de logiques différentes

Pour comprendre cette nouvelle mise en relation, il faut d'abord souligner le processus d'internationalisation croissante des politiques d'immigration européennes, tant au niveau de l'UE que des gouvernements des pays membres. Ce processus, qui se développe dans un cadre marqué par une focalisation de la question migratoire comme problème sécuritaire, configure la question migratoire comme une thématique de politique extérieure. Ce fait implique que la politique extérieure soit utilisée pour des finalités de politique migratoire et que la question migratoire devienne donc strictement connectée aux relations avec les pays du continent africain.

Le volet extérieur des politiques d'immigration européennes peut être divisé en deux composantes qui diffèrent par leur logique sous-jacente. La première vise les causes de

la migration, a un caractère « préventif » et est inspirée par une logique de moyen/ong terme. Elle s'adresse aux pays à fort potentiel migratoire et se compose de l'aide au développement, de l'impulsion de l'investissement direct étranger et de la conclusion d'accords commerciaux, qui peuvent varier d'une association économique jusqu'à une intégration partielle des marchés.

La seconde composante, fortement conjoncturelle et orientée par une logique sécuritaire et à court terme, est adressée plutôt aux effets des phénomènes migratoires. Ce deuxième groupe de mesures vise directement à externaliser la gestion et le contrôle des migrations vers les pays d'origine et de transit des flux migratoires.

Le principal ressort de cette délégation du contrôle, ainsi que de la création conséquente d'une « zone tampon » vis-à-vis des migrations subsahariennes, est constitué par la conclusion d'accords bilatéraux et multilatéraux, tant formels qu'informels, avec les pays de transit et de départ des migrations. Ces accords touchent souvent plusieurs aspects de la gestion des flux et se centrent sur la réadmission des migrants et la coopération dans l'identification des migrants interceptés, le renforcement des capacités de contrôle des flux, la présence d'officiers de liaison européens et les activités de patrouille dans les eaux territoriales, dans un cadre bilatéral ou dans les actions de l'agence Frontex.

Pourtant, en considération du rôle extrêmement important que l'émigration joue pour les pays africains, par les transferts monétaires des émigrants et par la décongestion des marchés du travail, on peut se demander comment l'Europe pousse les pays africains à accepter cette externalisation du contrôle.





### L'aide au développement comme levier dans l'externalisation vers l'Afrique du contrôle migratoire

Dans le cadre européen d'une «approche globale» de la question migratoire, les deux différentes composantes du volet extérieur des politiques d'immigration européennes sont de plus en plus interconnectées. C'est justement à partir de cette approche intégrée que se développe une relation stricte et souvent ambiguë entre la concession de l'aide au développement et le processus de délégation du contrôle.

L'utilisation de l'aide au développement comme instrument de pression s'inscrit en effet dans une ligne d'action plus large qui utilise également la conclusion d'accords commerciaux, ainsi que l'accès aux investissements économiques, pour favoriser la signature d'accords de réadmission et pour introduire les bases de la délégation du contrôle des flux migratoires. Les clauses migratoires relatives à la réadmission insérées dans l'Accord de Cotonou du juin 2000, entre l'UE et les pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique), représentent la première matérialisation de ce principe, qui ensuite a été explicitement énoncé par la Commission en novembre 2001 et par le Conseil Européen dans sa déclaration finale de Séville, en juin 2002. [v]

Dans cette approche holistique, les politiques d'aide au développement constituent en

même temps un instrument de politique extérieure et un outil de gestion des migrations, avec des tensions entre les logiques à la base des deux aires politiques et, parfois, aussi entre les différents responsables. Dans le cadre déséquilibré des relations euro-africaines et en particulier dans le cas de l'Afrique subsaharienne, les pays européens, forts de la dépendance de ces pays de l'aide économique et des marchés européens, peuvent introduire plus facilement une sorte de conditionnalité migratoire dans le domaine de l'aide au développement. Ali Bensaad a souligné le début de cette dynamique dans le cadre euro-méditerranéen, citant notamment les pays maghrébins, chez qui l'orientation européenne est celle d'une politique de conditionnalité négative, dans laquelle les aides financières et les régimes préférentiels sont subordonnés au bloc des flux d'immigration clandestine. L'auteur remarque que les pays européens pratiquent le *chantage à l'aide*. Car d'un côté ils exigent que les pays aux frontières méridionales de l'UE jouent le rôle de *sentinelle avancée*, pendant que, de l'autre, ils promettent une aide aux «pays qui font preuve d'une réelle volonté de s'acquitter des obligations qui leur incombent», comme affirmé dans le Programme de la Haye. [vi]

A la délégation du contrôle des flux migratoires, l'aide au développement est utilisée en même temps comme un instrument de pression et d'incitation. C'est-à-dire que les concessions d'aide au développement, ainsi qu'une aide matérielle et monétaire

à la mise en place des moyens de contrôle, peuvent être le prix à payer pour la mise en place de «bonnes pratiques» dans le contrôle des flux migratoires au départ ou en transit vers l'Europe. Mais il est également clair que l'absence de coopération comporte la possibilité de sanctions. La quantification à la baisse du montant des aides, un retard dans leur concession ou leur éventuelle suspension peuvent alors fonctionner comme un levier particulièrement significatif vis-à-vis des pays du continent africain.

L'efficacité de cette pratique dans l'externalisation du contrôle des flux migratoires n'est évidemment pas la même dans tous les cas. En effet, certains pays d'Afrique subsaharienne sont plus sensibles à ces pressions que d'autres, économiquement plus forts et moins dépendants, surtout s'ils approvisionnent l'Europe d'hydrocarbures. Il est également évident que l'absence d'une relation institutionnelle entre un pays tiers et l'UE, en termes de perspectives d'adhésion ou de quelque forme d'association, peut obliger à une utilisation plus poussée de l'aide au développement comme instrument de pression.

### De nouvelles incohérences et le risque du détournement des finalités de l'aide au développement

L'utilisation de l'aide au développement à des fins de politique migratoire, dans le cadre d'une approche intégrée orientée vers de douteux objectifs à court terme, soulève une

question fondamentale. Ne risque-t-on pas d'assister, dans certains cas, à un détournement des finalités de l'aide au développement, ainsi qu'à la contamination de son agenda? Cette nouvelle «conditionnalité migratoire» qui s'invite dans le champ du développement produit en effet des incohérences supplémentaires qui traversent, à différents niveaux, le volet extérieur des politiques d'immigration européennes.

Une première incohérence émerge à un niveau général entre la logique des politiques d'immigration et celle des politiques du développement. Une autre incohérence apparaît entre l'idée de l'aide au développement comme outil pour combattre les causes des phénomènes migratoires, d'un côté, et l'idée de conditionner l'aide au développement à une bonne gouvernance migratoire, de l'autre. Dans la première approche, le développement est une fin en soi, alors que, dans la deuxième, il est un moyen pour attendre d'autres résultats. On se trouve alors devant une divergence extrêmement importante entre deux logiques. L'une, de long terme, qui voit le développement comme un outil d'amélioration des conditions de vie dans les pays de départ des migrations et comme un moyen de réduire les flux sur le moyen/long terme. L'autre, fonctionnaliste et de court terme, voit le développement comme monnaie d'échange et comme outil de négociation dans la délégation du contrôle. Par l'imposition des prérogatives des politiques d'immigration à celles du développement, on risque de privilégier dans certains cas, le développement des systèmes de gestion des flux migratoires au lieu du développement d'un pays, comme témoigné par l'ouverture du CIGEM (Centre d'Information et de Gestion des Migrations) au Mali, financé avec 10 millions d'euros par le 9<sup>ème</sup> FED.

En même temps, la naissante «conditionnalité migratoire» peut s'imposer par exemple à

la conditionnalité démocratique, voire aller à l'encontre de celle-ci, surtout en cas de situations d'urgence migratoire. Il existe dès lors le risque de supporter des gouvernements peu, ou pas du tout démocratiques, en échange d'une gestion effective du contrôle des flux. Dans ce cadre, la conséquence directe serait une dégradation ultérieure du système démocratique et de la tutelle des droits humains et civils dans certains pays, fait qui impulserait l'augmentation des candidats à l'émigration vers l'Europe.

Un problème se pose également au niveau des priorités géographiques d'action dans le domaine du développement. L'attention en termes d'aide au développement qu'un pays peut recevoir, en relation à la question migratoire, dépend d'une série de critères relatifs à la position du pays par rapport aux flux migratoires et aux routes d'entrée en Europe. La proximité d'un pays à l'UE, sa situation comme point de transit final ou intermédiaire des routes migratoires vers l'Europe, plutôt que comme point de départ, sont les critères principaux à l'heure de déterminer les priorités dans l'action en matière migratoire. On peut se demander alors, jusqu'à quel point la question migratoire peut influencer la détermination des priorités d'action en matière de développement. Pourrait-on assister à un désengagement européen dans certaines zones, peu stratégiques en matière migratoire?

Enfin, si l'on regarde l'éventuelle mise en cohérence des différents éléments du volet extérieur des politiques d'immigration européenne, la tendance actuelle qui détermine une adhérence de plus en plus importante des actions en matière de développement aux logiques propres à la politique d'immigration souligne le risque fondé d'un détournement des politiques d'aide au développement. ■

#### References:

[i] Voir le rapport de la Commission Mondiale sur les Migrations Internationales, GCIM, 2005, Les migrations dans un monde interconnecté : nouvelles perspectives d'action, octobre, 107 pp., <http://www.gcim.org>.

[ii] À cet égard voir SORENSEN, N. N., 2004, The Development Dimension of Migrant Remittances, IOM Working Papers n° 1, Genève, OIM.

[iii] Voir par exemple SORENSEN, N. N., VAN HEAR, N., et ENGBERG-PEDERSEN, P., 2002, The Migration-Development Nexus. Evidence and Policy Options. State of Art overview, Genève, IOM.

[iv] À cet égard voir GABRIELLI, L. 2007, "Les enjeux de la question migratoire dans les relations de l'Union Européenne avec l'Afrique", Politique européenne, n° 22, printemps, pp.149-173 ; GABRIELLI, L., 2008, "Flux et contre-flux entre l'Espagne et le Sénégal. L'externalisation du contrôle des dynamiques migratoires vers l'Afrique de l'Ouest", Asylon, n°3, avril. Accessible en ligne à l'adresse <http://terra.rezo.net/rubrique13.html>.

[v] Commission, 2001, Communication [...] concernant une politique commune en matière d'immigration clandestine, 15 novembre, COM(2001) 672, § 3.3. Déclaration finale du Conseil Européen de Séville, 21-22 juin 2002.

[vi] BENSAAID, Ali, 2005. « Les migrations transsahariennes, une mondialisation par la marge », Maghreb-Machrek, n° 185, automne, p. 23. Programme de la Haye (§ 1.6.3), Annexe aux conclusions du Conseil Européen de Bruxelles, 4 et 5 novembre 2004.

## Behind the stage:

# GCAP, the world's largest anti-poverty alliance

Julien VAISSIER, GCAP Europe Coordinator.

On the eve of the 21st century, poor and marginalised people were galvanised with hope. Indeed, world leaders committed in 2000 to achieve the Millennium Development Goals (MDGs); eight international development targets 189 states agreed to meet by 2015. Eight years after the Millennium Declaration's signature, one has to admit that limited progress has been made, performance on achieving the MDGs is inexcusably slow in many cases. Extreme poverty and the lack of access to quality basic services continue to be the daily reality for over half the world's population. Hunger is on a rise with the recent soaring prices adding 75 million people to global hunger. [i] It's because of these unacceptable situations that the Global Call to Action against Poverty (GCAP) cannot more than ever stop its fight for a just and better world.

### Mobilising people and creating space for civil society

"...as long as poverty, injustice and gross inequality persist in our world, none of us can truly rest..." [ii] Nelson Mandela

Officially launched in Johannesburg in 2004 with social movements, non-governmental organisations (NGOs), women organisations, trade unions, youth organisations, faith groups, local associations and campaigners coming from all parts of the world; the GCAP campaign started to be active in 2005. This year witnessed an unprecedented amount of involvement from civil society at the Gleneagles G8 summit, a forum whose

doors had traditionally been closed to any outside the heads of the richest states. This resulted in a commitment to improve the quality and quantity of aid coming from these countries. The first substantial commitments to debt cancellation were made, and there was a feeling that civil society was able to contribute to policy change on poverty issues in meaningful ways.

The following two years were the time for an introspective reflection among GCAP members about the campaign's future. After the 2005 groundswell of activities on poverty and inequality that brought together more than 38 million people all around the world, GCAP faced a bit of an identity crisis. On the one hand, the level of response to the "Call to Action" was so overwhelming that there was unanimous agreement that it was a movement that had to be continued beyond 2005. However, the leading organizations did not have a coordinated way of capitalising this groundswell of enthusiasm and translating it into steps forward for a global coalition against poverty. As Ana Agostino, former co-chair of GCAP, said: *"It's like a passionate love affair; in making our mobilisation plans, we're always trying to relive the enthusiasm, the passion of 2005, and we are going to have to admit that it's not something we can recreate. The political environment has changed, and the hearts and minds of the public have changed. We're now an old, married coalition, and we need to find a way to adjust to our new circumstances."*

GCAP responded by developing its structures, promoting internal learning about the value and role of the coalition, building national coalitions, and solidifying GCAP as a participant in policy making forums. The results were beyond all expectations and GCAP amplified the actions against poverty and inequality with its national coalitions and coalition members at global, regional, national and local levels through increased pressure on world leaders

and mass mobilisation on global days such as October 17th (International Day for Poverty Eradication).

On this symbolical date, in 2006, GCAP co-organised with the United Nations Millennium Campaign (UNMC) the first ever global coordinated mass mobilisation happening in one day under the "Stand Up Against Poverty" banner. Nearly 24 million people took part and set a precious world record for future advocacy and lobby work at all levels. In 2007 the action was reiterated with 43.7 million people who answered to the call.

Mobilisation plays a strategic role in organising the political participation of poor and marginalised people and creates widespread support to defend and promote their entitlements and rights. It's for these very important reasons that once again this year, on October 17th, GCAP in partnership with UNMC will organise a world wide mass mobilization under the "Stand Up and Take Action" [iii] banner. Advocacy actions will also take place alongside or complementing mobilisations. That was for instance the case in more than 127 countries in 2007. This is the key for the strengthening of the movement. These actions provide space for other civil societies, grass roots organisations and local groups – particularly women, children and youth and marginalized groups – to play larger roles in the campaign.

Throughout the years since 2005, GCAP has strived for bringing together the voices of the people. With consistent and focused campaigning effort it has successfully brought its core issues [iv] into the mainstream agenda of global decisions; policy-making and national level development debates. GCAP has also demonstrated important successes towards creating a norm of civil society space in a wide range of policy making forums. At national, regional, and global levels, GCAP is now in a position that is able not only to respond



to decisions or react to events, but to engage in processes. This is not true at all levels, or for all processes, but where it is the case, it has contributed to a legitimacy for the participation of civil society in a wider array of discussions than before. As a coalition whose constituents have a wide range of views this is a clear added value of GCAP, to encourage the creation of space for civil society across the board.

**Coalition of the willing**

Some of GCAP's strengths, which have allowed it to achieve its successes, can be simultaneously seen as its biggest challenges.

GCAP works like a coalition of the willing and thus its effectiveness depends on the activity level and ownership of its members. Without lively and strong national coalitions that are equally led by those living in poverty and supported by informed policy analysts, GCAP would cease to exist. That's the reason why GCAP at regional and global levels puts the emphasis on the need to develop relevant and need-based capacity building strategies in order to improve the work, the performance and the cohesion among national coalitions which are active in more than 100 countries worldwide.

Also being a relatively young and informal movement, each year of GCAP's existence has been a time of tremendous learning

and growth. Last year was no exception. GCAP had to determine what institutional structure would best allow the movement to achieve its goals of affecting political change while at the same time acting accountably, remaining organizationally nimble, and ensuring GCAP's political relevance in a changing context. Also the increasing difficulties faced when raising funds at global, regional and national levels, because of the informal architecture of the movement, led its constituency to explore the possibility of having a minimum legal entity to be registered in a country in order to have an official and legal proof of GCAP's existence. Many social movements that were set up on an informal basis had to face at one point the limitation of funding due to more and more demanding donor policies and higher legal standards of constraints. With the new structure that is currently emerging GCAP seeks to better espouse the principles of accountability, democracy, and justice that it demands of the world leaders and hopes to ensure its sustainability until the term of its mandate, 2015.

**Never stay silent**

The past three years have demonstrated the need for GCAP to exist globally. Issues affecting poverty and inequality are not isolated, nor do they respect national boundaries. While the Global Call to Action against Poverty is not the only global civil

society response to poverty and inequality, it is definitely unique in its form and focus and has a strong growing base of supporters. Government leaders are starting to notice, and to listen... but not enough yet. GCAP is consolidating its previous efforts to ensure that in moving forward political decision makers act with the urgency which is required ■

*General bibliography:*

Oxfam briefing paper on GCAP

[i] FAO 2007 – 923 million undernourished people worldwide

[ii] Speech in London, 2005 <http://www.whiteband.org/media/gcap-news/archives/gcapnews.2007-04-18.7740150588/?searchterm=nelson%20mandela?searchterm=nelson%20mandela>

[iii] For more information go to [www.whiteband.org](http://www.whiteband.org) and [www.standagainstpoverity.org](http://www.standagainstpoverity.org)

[iv] The main issues on which GCAP campaigns include: more and better aid, trade justice, debt cancellation, public accountability and good governance, gender equality, climate chaos

[gcapeuropeseecretariat@whiteband.org](mailto:gcapeuropeseecretariat@whiteband.org)

## Europe Africa – Face to face

### Stop to cultural Relativism, Call for a new partnership

Olivier JAROSZ, Master student at the European Institute of University of Geneva  
Aurèle MAVOUNIA, Master student at the University of Sherbrooke (Canada).

of real partnership because our relations need to be preceded by an acceptance of our cultures.

#### Development = Hidden Neocolonialism?

In Europe, the idea of development has for too long been associated with *Westernization* and economic growth, but it can indeed be considered that in terms of spiritual values, Africa lags behind the West. Indeed, Africans know better than us that the individual him/herself, citizen of the world, does not exist and that he/she can only realise himself through an organic community. European countries have a hegemonic frame of mind giving the impression to Africans that accepting a Western model will resolve all their problems. Westerners perceive their values as superior, therefore the best ones to follow and that naturally deserve to be exported to the rest of the world. If African countries or other developing countries do not share the same values, the West considers them to be in the wrong. The economic realities in these countries become the measuring yardstick of their development and when they are deemed too slow then they are automatically viewed as bad pupils.

#### United Colours of Capitalism (UCC)

With the current process of globalisation we can see a growing gap that fosters an unequal exchange. Globalisation contributes to the development of inequality throughout the world by creating social exclusion and threatens the cohesion of our organic societies. The financial crisis certainly does not help to rectify things. The Ricardian conception of trade emphasizes the principle of Comparative Advantage (each country exports the good that it can produce at a lower opportunity cost) that creates strong paradoxes. Thus, Brazil – leader in the farming sector, has 15% of its population starving. Africa

receives every year \$10 billion in aid but loses \$14 billion in debt payments... so it is easy to understand why “poor” countries remain poor. We cannot keep pointing our finger at colonisation here because it is so easy (14,5 million Africans lost lives due to Muslim slave trade and 11,5 due to Western one) but rather focus on the current international financial institutions that are still giving Jumbo loans with high interests in order to put chains on emergent nations. New loans to pay old ones in exchange for increasing market liberalisation kills local production and does not benefit the inhabitants, but this is done nonetheless because the West needs a Mendeleïev continent for its resources since a condition for Western wealth is the exploitation of Africa. Not to mention African actors who receive the money, totally corrupted and mainly responsible for disasters (financing of wars, disastrous crisis management etc.). Furthermore, the debt problem shows that a market economy based on insolvency is in contradiction with Development Economics. With less than \$220 billion in debt, Africa has less than the US with \$10.500 billion and it is marginal in comparison with world debt that is equivalent to \$60.000 billion. Secondly, contrary to individuals, a state will never pay a public debt because as an intemporal system, it will never risk bankruptcy. France has a heavy debt since 1305 with Philippe le Bel and no one criticises it (apart from the Maastricht criteria). Thirdly, most of the African countries are in the red but dictators own most of the money. When Mobutu Sese Seko died, his fortune was estimated at \$8 billion, the equivalent of  $\frac{2}{3}$  of Zaire's debt and total fiscal evasion of Africa is roughly \$300 billion which is more than the total debt! The only problem is that if the US has a heavy debt in their own currency, each time when an African country receives a refund, the US becomes a creditor, which creates dependence (in the worst case Africa ends up paying the price for American bills).

You are Polish, I am Congolese – I am European, you are African. Our colours are different but we share with humanity our rich cultures. Anthropologist Claude Levi-Strauss reminds us that the “*human being cannot realise his nature in an abstract humanity but within traditional cultures*”. Abstract universalism based on liberal and socialist solutions in the fields of politics, economics and culture can no longer be considered attractive by the Europeans and the Africans because it does not take into consideration our rich traditions and compares everything in terms of economic models (market law vs. superstructure). Today, Africa is excluded from the current process of economic, cultural, and political globalisation and lacks a voice in shaping the global political and economic order. This marginalisation has reinforced the emigration of Africans to the North and with migration globalisation is reinforced. With economic and financial crises it is time to formulate a new form of cooperation between Europe and Africa. Following the Convention of Yaoundé (1963), Lomé I,II,III,IV (1975 to 1990), the Cotonou Agreement (2000), the creation of the Official Development Assistance (ODA) by OECD and European Development Fund (EDF) in 1957 by the EU, Europe has helped emerging nations by granting €47 billion in 2006, more than half of the world aid of which 90% goes to Africa. The UN target of MDGs and the EU-Africa Strategic partnership launched in 2007 are examples of a good path to follow but much work remains to be done, especially in terms

### Rebirth of Africa means reverse immigration

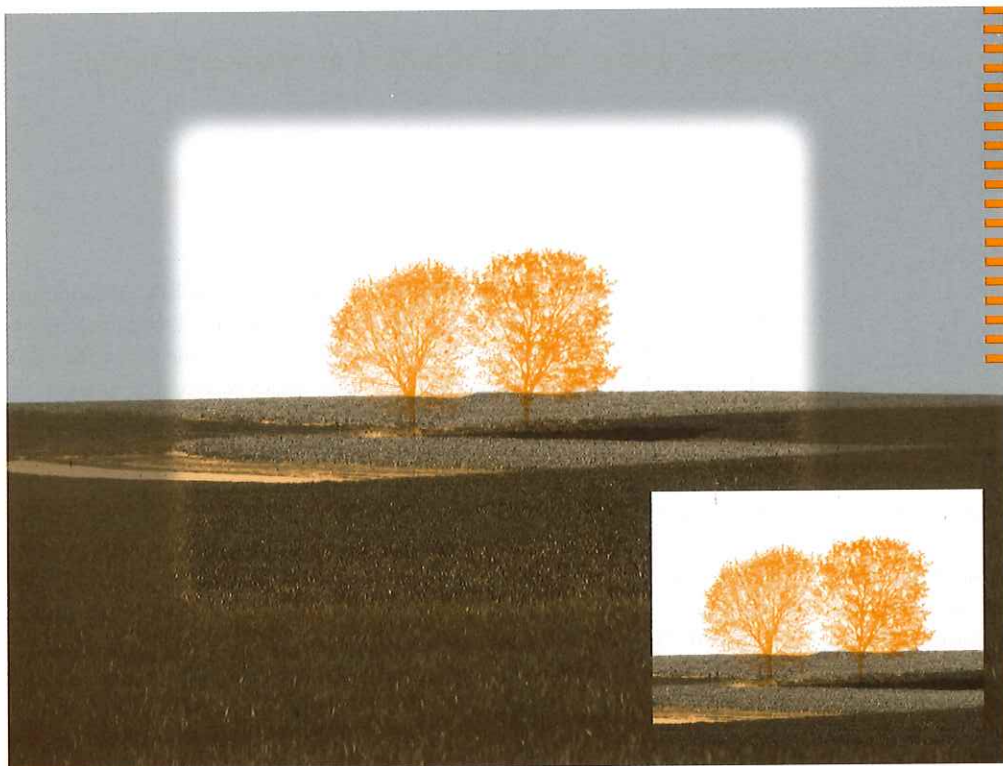
Financial Institutions impose a crippling form of oppression on countries by forcing poor ones to accept specific forms of investment, which means suppression of all kinds of obstacles presented by work, health or ecology legislation. World markets need to plunder brains from poor countries and immigration is a phenomenon of forced uprooting, *déracinement forcé*, by employers to put salaries under pressure. The Indian postcolonial scholar Partha Chatterjee reveals that, "as residents, the new immigrants have free access to the institutions of civil society but are often insufficiently educated in or unappreciative of its practices. As population, they are beneficiaries of governmental welfare activities but do not always have a commitment to or solidarity with the political community of the host nation. As citizens, their political loyalties are seen as suspect, and many do not even want citizenship if they can enjoy the economic and social advantages of residence". Immigrants are certainly not a homogeneous group and the forced uprooting not only makes Europeans feel uneasy (surge of xenophobic reactions) but also the immigrants (rejection of Western values). We are always talking in Europe of "integration" of the immigrants but integration in what sense? What is our identity or system of values? A shadow of the American one based on consumerism, human rights and pacifism? In Europe's case, it is not the case where immigrants threaten the identity but rather Europe that has lost its sense of identity with the trend of economic globalisation placing the consumer at the centre of the ideological system. At this point we should consider that the end of work immigration signals the beginning of an African rebirth. Presently it is Africa that has lost its best elements and the favouritism for skilled personnel induces a brain drain in Africa. The UNDP estimates that about 60 percent of all Ghanaian doctors and 30

percent of Sudanese engineers having benefited from training in Africa in the 1980s have left their respective countries. Today when we absolutely need doctors in Africa, one African doctor out of five is practicing in Western countries. Younger generations are attracted by the European dream based on consumption patterns. As the Senegalese economist Cheikh Tidiane Diop said, "The GDP per inhabitant in Africa is today lower than in the 60s. The African continent must find itself the form of development that it wants. Losing the link with its soil and identity, an entire generation has come to mark its cultural universe with mass occidental stereotype." Emile Bomba, president of the Association Against Clandestine Emigration (ALCEC) sincerely believes, "that it is time to stop dwelling on colonialism and its effects. The new African is he who takes initiatives, he who would like to break free from Africa and the dismal situation." Europe is officially taking the decision to limit immigration; but as we can see with the EU Blue Card it is merely a new form of selection. The EU here is simply selfish. Europeans must help Africans in Africa, not Africans in Europe by developing for example patent transfer (Europe could for instance explore the Japanese model of cooperation). Furthermore, the NYT estimates, "if rich nations opened 3 percent of their work forces to temporary migrants, who then had to return home, [...] it would generate \$200 billion annually in wages, and a lot of technology transfer for poor countries".

### Europe – Africa same vision: Multiple Resistances!

L'Afrique autonome needs to have a strong partner reflected by an Europe autonome, i.e. independent otherwise it will accelerate the neo-colonialism and remain dependent on the US or emerging brothers (China, India, Brazil, Gulf States). If an "European Confederation" is not for tomorrow, an "African Confederation" is definitely not

for the day after tomorrow. However, we need to build a new form of cooperation between Europe and Africa without creating new forms of colonialism. We need to forget the Western/American definition of development, which is based on materialism, economics and consumerism developed by World Institutions. A neo-colonialist conception forces the "Third World" to think that development means passing through different economical stages and that the end of history is the American model. We cannot overlook that the Western situation is considered normal today and the African current state an anomaly, which will be resolved by imposing an economic model. Or contrary to the main idea, development is not a world phenomenon, it is a local phenomenon initially developed in Europe. In the 15th century, the situation of the world was nearly the same. It was industrialisation in the 19th century that distinguished the West entirely due to its new economic patterns. Inequality between North and South is not a response to lack of development in the "Third World" but rather related to strong development in Europe. Did Europe win this race? Individualism, life based on materialism, financial crisis, psychological illnesses... In this case, why demand that the "Third World" follow in the West's steps in accordance with the economic models advanced by the latter? It would be wiser to reflect upon what development means rather than asking why underdevelopment is abnormal. We sincerely believe that each region of the world detains the right to choose its own destiny and develop its own models. We cannot accept that development and general well-being are defined according to Western standards. Globalisation is not a unique model, which implies homogenisation, a suppression of characteristics of Fulani's, Amazonians, Karen or European specificity and disappearance in the market way of life. Globalisation should mean better cooperation and understanding



between continents and equilibrium in a multiple world. In spirit of this, if we Europeans want to help Africans, we must respect cultural difference and reject neo-colonialism which imposes economic models and an aid dependency syndrom, fight against American hegemony based on the Walt Disney model, and be sincerely convinced that the world is rich only in terms of its cultural diversity. The quality of a culture in the words of Alain de Benoist, is not the degree of technology, industrialisation or development but the capacity to find the solution to resolve its own dilemmas. Financial crisis will undoubtedly be a test for us Europeans and Africans alike

so it is time to think about our destiny and find a way as well as refuse the sterile choice of Westernisation or food shortage... During the French Revolution, revolutionists said to the Vendéans, "If you do not want to be persecuted, become republican". Today, the West tells Africans, "If you don't want to be poor, become westerners". We cannot accept assimilation and intelligent globalisation as the translation of a great opportunity to get to know each other better and spread our cultures... You are Congolese, I am Polish - I am African, you are European. ■

#### *Bibliography:*

- Alain DE BENOIST, Europe Tiers Monde, même combat. Laffont 1986.
- Partha CHATTERJEE, Beyond the Nation? Or within ?, Social Text, N° 56, Autumn 1998, p. 59-67
- Cheikh Tidiane DIOP, L'Afrique en attente, L'Harmattan 2006.
- Questions Internationales, L'Afrique en mouvement, N°33, 9-10/2008.
- African Business, N° 338, 01/2008.

## Une guerre, deux visions : entre communication et choix politiques

Nina BACHKATOV, éditeur de Inside Russia & Eurasia ([www.russia-eurasia.net](http://www.russia-eurasia.net)), enseignant universitaire

La guerre entre la Géorgie et la Russie à propos de l'Ossétie du sud a été un conflit politique autant, si pas plus, qu'une confrontation militaire dans lequel la guerre des mots a joué un rôle crucial. Non seulement dans la manière dont les événements ont été décrits et analysés mais aussi dans la manière dont les déclarations et les commentaires ont pesé sur le véritable enjeu de ce conflit: la relation des Occidentaux avec la Russie. Ainsi se trouve confirmée une dérive au terme de laquelle la représentation d'un événement politique échappe de plus en plus au politologue et même au personnel politique.

Les Russes sont convaincus qu'ils ont été mal traités par les médias occidentaux. Le 11 septembre dernier, lorsqu'il a rencontré les participants au club international de discussion Valdai (une cinquantaine d'experts internationaux de la Russie invités à rencontrer annuellement les plus hauts responsables de l'Etat, y compris le président, pour des discussions franches; le séjour s'accompagne de visites dans différentes régions russes), le premier ministre Vladimir Poutine a stigmatisé la couverture «malhonnête et immorale» des événements en Ossétie du sud par la «puissante machine de propagande» occidentale.

Sans prendre parti, il faut admettre à tout le moins une asymétrie de traitement. Les premiers titres furent généralement factuels, sur le mode «L'armée géorgienne attaque Tskhinvali» ou «Les Russes à la rescousse de l'Ossétie». Cette tonalité reflétait la gêne des Occidentaux contraints de découvrir que leur fringant poulain démocrate était aussi une tête brûlée qu'ils n'avaient pu contrôler. Puis, en quelques jours, alors que l'armée géorgienne se débandait et que l'armée russe dépassait les frontières de l'Ossétie, on a parlé de «l'invasion de la Géorgie» par la Russie. Le terme est désormais un pré-acquis que seule une commission d'enquête internationale pourrait rectifier.

L'erreur serait de croire qu'il s'agit d'un excès de langage, dans le feu de l'action, ou d'un cliché journalistique réducteur. Interviewé par la télévision géorgienne, le 27 septembre, le candidat démocrate à la vice-présidence américaine, Joseph Biden, venu apporter son support à la Géorgie, déclarait que «la Russie devrait rendre des comptes pour avoir envahi un Etat souverain». Selon lui, «les tanks ne voulaient pas seulement capturer l'Ossétie du sud mais ils ont envahi tout le pays. Ils voulaient détruire l'indépendance de tout le pays». (Imedi TV, 27 septembre 2008, traduit dans BBC Mon TCU 270908 ra/ec). Deux jours plus tôt, le président polonais Lech Kaczynski condamnait devant la 63ème session de l'Assemblée Générale des Nations Unies «l'invasion de la Géorgie» qu'il assimilait à une «violation de la loi internationale». Même un service répété

neutre comme le BBC Monitoring s'est cru obligé de mettre «l'attaque géorgienne» entre parenthèses comme s'il s'agissait de montrer son désaccord avec cette notion («Victims of "Georgian attack" estimated at 1,694», extrait d'un texte publié par l'agence de presse russe Interfax, 17 septembre 2008).

Effectivement, du point de vue géorgien, le seul fait de pénétrer dans les enclaves d'Ossétie puis d'Abkhazie, sans l'aval de Tbilissi, est une «invasion de la Géorgie». Mais pour les Ossètes, les envahisseurs sont les Géorgiens entrés en force dans leur république indépendante. Les civils, principales victimes de «l'opération géorgienne» tiennent tous le même langage: «sans les Russes nous avons le choix: le cercueil ou la valise». Ils savent que si les Russes «avaient fait preuve de mesure», les Occidentaux se seraient contentés d'appeler au calme – en vain – et que le président Saakashvili aurait pu, comme il l'escomptait, réussir son opération avant d'accepter un «plan de paix» en sa faveur.

L'équilibre dans les vérités, déjà suffisamment difficile à trouver, a été rompu par les attitudes partisans. Depuis le 7 août, ceux qui se sont si souvent moqués des «efforts de la propagande russe» ont perdu leur sens critique dès qu'il s'agissait des Géorgiens. Même le concert de Valeri Gergiev dans les ruines de Tskhinvali, qui aurait tant ému s'il s'était déroulé à Gori ou Tbilissi, est passé quasi inaperçu, sinon pour se demander comment ce musicien, d'origine ossète, avait pu se laisser embarquer





dans cette grossière opération de propagande du Kremlin.

Certes, les Russes portent une lourde part de responsabilité car, comme souvent en matière de communication, ils ont été leur meilleur ennemi. A Tbilissi, les Géorgiens ont joué sur toute la gamme de la séduction politico-médiatique: le président tenait studio ouvert en plusieurs langues, ses ministres emmenaient les reporters dans leur voiture pour visiter le front, le pays leur était ouvert et des traducteurs mis à leur service. De l'autre côté, les Ossètes se méfiaient comme de la peste des journalistes occidentaux qu'ils considéraient comme acquis à la cause des Géorgiens. Quant aux Russes, ils ont permis l'accès aux journalistes russes – sans écho extérieur puisque les rédactions occidentales se méfient des photos et témoignages recueillis par des Russes – et ont réduit au maximum les visites d'étrangers. Lors de ces voyages, lourdement encadrés, tout fut fait pour conforter les clichés des «chaleureux Géorgiens» comparés à la «brutalité russe».

Mais avec le temps, on commence à en apprendre un peu plus sur la machine bien huilée dont ont bénéficié les charters de visiteurs qui se sont déversés sur la Géorgie depuis le 7 août. Dans un long article publié dans *Le Monde*, l'écrivain Jonathan Littel, («Carnet de route en Géorgie», *Le Monde*, 3 octobre 2008) expliquait les méthodes russes «assez primitives» par l'absence de liberté d'expression et le «contrôle absolu du pouvoir sur la presse» (alors qu'il existait un débat parfois violent dans la presse écrite russe et que la liberté de presse en Géorgie est très relative. Voir à ce propos Dan Bilefsky et Michael Schwartz, "Freedom for media uncertain in

Georgia", *International Herald Tribune*, 7 octobre 2008). Il révélait aussi que le gouvernement géorgien avait «embauché un cabinet de communication belge, Aspect Consulting, pour promouvoir sa version à l'intention du monde extérieur. Son fondateur, Patrick Worms, a mis en place un réseau d'équipes dans toutes les capitales européennes, et distille quotidiennement informations et "spin" visant à accréditer le récit de ses employeurs. Un de ses projets majeurs, mené avec Guiga Bokeria (Vice-ministre des affaires étrangères et responsable des contacts avec Otpor de Serbie pour établir le mouvement Khmara qui mènera la révolution des roses en 2003) a ainsi été une chronologie officielle des événements, distribuée fin août aux journalistes et diplomates étrangers à Tbilissi».

Quelques mois auparavant, ces techniques occidentales de communications avaient été mises au service du «dernier dictateur d'Europe», Alexandre Loukachenko. Le 13 mars 2008, alors qu'approchait la campagne électorale pour les élections parlementaires, le président biélorusse avait invité à Minsk Lord Bell, le président de la compagnie de relations publiques Chime Communications, pour lui demander comment améliorer l'image internationale de son pays et attirer les investisseurs. Il s'agissait de bénéficier de son expérience et de ses nombreux contacts avec les médias et l'establishment. Bell, anobli par Margaret Thatcher après avoir organisé sa victoire électorale à trois reprises, a depuis conseillé le gouvernement irakien sur la manière de «promouvoir la démocratie» et orchestré, pour l'oligarque russe Boris Berezovsky, la campagne médiatique autour de l'empoisonnement d'Alexandre Litvinenko – y compris la célèbre photo de l'ex-espion gisant sur son lit de mort.

Durant une seconde visite, Bell énumérait quelques exemples à ne plus répéter si Loukachenko voulait l'aider dans son travail comme la répression violente de manifestations d'opposition, les décisions de justice politisées, l'emprisonnement de leaders de l'opposition et les restrictions à la participation de l'opposition aux commissions électorales. Le contrat final fut signé à la mi-août et quelques jours plus tard, des interviews lénifiantes de Loukachenko apparaissaient dans des journaux internationaux prestigieux comme *The Financial Times* et *Frankfurter Allgemeine Zeitung*. Le 20 août les trois dirigeants de l'opposition étaient amnistiés, l'OSCE invitée à observer en nombre les élections.

Et la manœuvre a payé: les organisations internationales ont «pris note» du changement de politique, le 5 septembre les Etats-Unis levaient pour 6 mois les sanctions économiques contre deux entreprises biélorusses et parlaient de l'importance que Washington accordait à «l'indépendance de la Biélorussie». Quant à l'Union européenne, elle évoquait l'espoir que des élections plus libres permettent de relancer la coopération. (Nina Bachkatov, "Lukashenko vering westward? Motives and meaning of a seeming turnaround", [www.russia-eurasia.net](http://www.russia-eurasia.net), 25 septembre 2008).

Ainsi, en quelques semaines, dans l'ancienne URSS, on a assisté à un glissement inquiétant: les compagnies de relations publiques internationales deviennent des acteurs de politique étrangère. Il ne s'agit plus seulement de 'rebrand' un pays comme on le fait d'un produit de consommation, d'améliorer la perception d'un personnage ou celle d'un pays à destination touristique, mais de conseiller les actions politiques qui permettront de mener à bien l'opération précisée dans le contrat. Ce contexte éclaire d'une manière toute différente la couverture médiatique du conflit ossète. ■

## Eufor Tschad/Zentralafrikanische Republik: erste Bilanz und zukünftige Ungewissheiten

Antoine RAYROUX, Doktorand der Politikwissenschaften am Institut d'études européennes - Université Libre de Bruxelles

Die militärische Mission der EU im Tschad und in der Zentralafrikanischen Republik – *Eufor Tschad/ZAR* – gehört zu den fünf derzeitigen weltweiten Missionen der Europäischen Union, die im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (EVSP) durchgeführt werden. Sie sollen dazu beitragen, dass sich die EU nachhaltig als wichtiger Akteur in der internationalen Politik etablieren kann. Die im März 2008 begonnene Mission ist für die Dauer von 12 Monaten angesetzt. Die Vereinten Nationen, die für die Mission den rechtlichen Rahmen vorgeben, ziehen derzeit gemeinsam mit der EU eine erste Zwischenbilanz. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage der Wirksamkeit dieser militärischen Intervention und es gilt zu beleuchten, welche politischen Ziele die Akteure verfolgen. Letztlich soll damit die Frage beantwortet werden, welchen Beitrag die Mission leisten kann, damit die EU ihren Ambitionen in der internationalen Politik gerecht wird.

### Ein Durchbruch in den Ambitionen der EU...

*Eufor Tschad/ZAR* entsendet 3.700 Soldaten aus 23 EU Mitgliedstaaten und zählt damit zu einer militärischen Intervention der EU, an der die meisten Staaten teilnehmen. Obwohl bei *Eufor Althea* in Bosnien-Herzegowina 7.000 Soldaten Anfang 2004 zum Einsatz kamen, markiert

die derzeitige Mission zweifellos eine neue Etappe: nach *Artemis* und *Eufor RD Congo* ist es die dritte militärische Operation außerhalb des europäischen Kontinents, jedoch ist ihr Mandat bedeutend länger als die der vorigen. Im Folgenden werden die damit verbundenen Herausforderungen in Bezug auf die Implementierung der Mission analysiert.

Wichtig ist vor allem die politische Bedeutung dessen, dass die EU nunmehr auch außerhalb des europäischen Raums operiert. Im Gegensatz zum Balkan, aber auch zu den Afrikanischen Großen Seen verfolgt die EU im Tschad und in der Zentralafrikanischen Republik nicht die klassischen Interessen und strategischen Prioritäten. Darüber hinaus stellt dieses Gebiet auch keine direkte Bedrohung für die europäische Sicherheit dar.

Gemäß der UN-Resolution 1778 vom 15. September 2007 führt die EU eine militärische Übergangsoption durch, „um u.a. die Sicherheitslage der Flüchtlinge und Binnenvertriebenen zu verbessern, die Bereitstellung von humanitärer Hilfe zu erleichtern und günstige Bedingungen für die Bemühungen um Wiederaufbau und Entwicklung in diesen Regionen zu schaffen“ (gemeinsame Aktion 2007/667/GASP des Rates vom 15. Oktober 2007). Konkret bedeutet dies, die Grenzgebiete der Darfur-region, in der ungefähr 500.000 Flüchtlinge und Binnenvertriebene leben, zu sichern und sie insbesondere vor den Angriffen von Rebellen- und Oppositionsgruppen zu schützen. In der öffentlichen Debatte erhebt die EU den Anspruch, diese Intervention gewissermaßen selbstlos und ausschließlich aus humanitären Interessen motiviert auszuführen. Jedoch soll sie sicherlich auch dazu beitragen, die EU als entscheidenden Akteur in einem wichtigen internationalen Konflikt erscheinen zu lassen.

### ... gleichzeitig ein Symbol für dessen Beschränkungen

Interessanterweise illustriert diese bedeutende Mission auch die Grenzen, an die die GASP/EVSP stößt. Davon sind zwei Aspekte besonders charakteristisch.

Erstens lässt sich aus politischer Sicht die fehlende Neutralität der Intervention bemängeln. Diese ist jedoch eine unverzichtbare Bedingung zum Gelingen der Mission. Die Vielzahl der teilnehmenden Staaten kann nicht darüber hinweg täuschen, dass Frankreich nicht nur den entscheidenden diplomatischen Druck zur Initiative gegeben hat, sondern auch mit 2.100 Soldaten die Mehrheit der Truppen stellt. Nicht zuletzt befindet sich das Hauptquartier der Mission in Mont Valérien bei Paris und das Streitkräftekommando unter französischer Führung. Dieses Ungleichgewicht wäre weniger problematisch, hätte Frankreich traditionell eine neutrale Position vis-à-vis dem Tschad und der ZAR. Aber als ehemalige Kolonialmacht pflegt Frankreich privilegierte Beziehungen zu beiden Staaten. Dazu zählen insbesondere militärische Kooperationsabkommen, die die Regierungen in ihrer Verteidigungspolitik unterstützen sollen. Die Soldaten müssen somit ständig Sorge tragen, die Glaubwürdigkeit und Neutralität der Mission nicht zu gefährden, um die Kritik zu vermeiden, dass die Mission von der französischen Außenpolitik instrumentalisiert werde („EU Chad mission chief discounts fresh rebel push“, *AFP*, 02.06.08).

Die starke Beteiligung Frankreichs ist aber auch zugleich eine Folge der zweiten Einschränkung, nämlich die begrenzten militärischen Kapazitäten der EU. *Eufor Tschad/ZAR* stellt die EU vor neue Herausforderungen: eine lange Amtszeit, ein riesiges Einsatzgebiet, das der Größe Deutschlands entspricht, sowie besonders



schwierige logistische Bedingungen zur Implementierung. Eine Studie zeigte, dass um die Ziele der Mission zu erfüllen, die europäische Truppe etwa drei Mal größer sein müsste [Seibert, 2007]. Die verspätete Entsendung der Soldaten – die UN-Resolution wurde im September 2007 abgestimmt und die Intervention der EU begann erst sechs Monate später – offenbarte die strukturellen militärischen Schwächen der EU. Die Truppenstärke wurde verkleinert und gleichzeitig sollte Frankreich als Ausgleich dazu, dass einige kleine Mitgliedstaaten Schwierigkeiten hatten mehr Soldaten zu stellen, seinen Anteil erhöhen. Des Weiteren ist der Mangel an Transportmitteln weiterhin problematisch. Russland erklärte sich bereit, vier Transporthubschrauber für die Eufor zu liefern, nachdem die EU sich eingestehen musste, dass die beteiligten Mitgliedstaaten die notwendigen Kapazitäten nicht aufbringen konnten (“Russia ‚ready to help EU‘ in Chad”, *BBCnews*, 29.09.08). Das Zögern einiger Mitgliedstaaten wie Deutschland oder Großbritannien als Kritik an der fehlenden Neutralität kann also nicht als die einzige Erklärung erhalten. *Eufor Tschad/ZAR* illustriert erneut den klassischen “capability-expectations gap” der EU.

### Ein ungewisser Erfolg

Nach sechs Monaten lässt die erste Bilanz der *Eufor Tschad/ZAR* mehrere Fragen offen und lässt Unsicherheiten erkennen. In seiner Rede vor dem UN-Sicherheitsrat vom 25. September 2008 betonte Javier Solana, dass die Präsenz der EU im Ost-Tschad und Nord-Osten der ZAR zu einer Verbesserung der regionalen Stabilität und Sicherheit beigetragen hat. Der letzte große militärische Angriff von Rebellen im Tschad ereignete sich nämlich im Februar 2008, also bevor die Soldaten der EU eintrafen. Dabei sollte aber

nicht vergessen werden, dass die erste Hälfte des Mandats mit der Regenzeit zusammenfiel. Üblicherweise ist diese Zeit politisch krisenärmer, da Rebellen Schwierigkeiten haben, sich fortzubewegen. Erst die nächsten Monate werden also Aufschluss über die Wirksamkeit der europäischen Vertretung in der Region geben. Jedoch steht außer Frage, dass durch einen Abzug der europäischen Truppen die Länder in instabile Verhältnisse zurückfallen würden.

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage des Übergangs der Mission. Laut des UN-Mandats wird der militärische Einsatz der EU bis zum 15. März 2009 dauern. Die Vereinten Nationen sollen ab diesem Zeitpunkt die Verantwortung für die internationale Präsenz im Tschad und in der ZAR übernehmen. Jedoch bereitet es den VN bereits Schwierigkeiten, genug Soldaten für die derzeitige UNAMID Mission im Sudan zu finden und lassen somit eine reibungslose Übernahme der Mission fraglich erscheinen. Außerdem zeigt die Erfahrung der Soldaten vor Ort, dass die Unsicherheit viel mehr von isolierten Banditen als von organisierten Rebellengruppen ausgeht; das UN-Mandat sieht jedoch nicht die Unterstützung der lokalen Polizeikräfte vor.

Diese Beobachtungen weisen auf einen Mangel der EU an langfristigen politischen Überlegungen hin. Von Anfang an wurde die Mission als eine moralische und humanitäre Verpflichtung gesehen und verfolgte die Absicht, die Ausbreitung des Darfur-Kriegs den in Nachbarregionen einzudämmen. Aber diese Begründung hat zur Folge, dass sie die interne Dimension des Konflikts leugnet. Krisen in diesen beiden Staaten haben genauso viel mit nationalen Misserfolgen und dem Machtbestreben eines autoritären Regimes als mit Darfur an sich

zu tun [Marchal, 2006; Tubiana, 2008]. Im Unterschied zu den meisten europäischen Interventionen hat die Eufor keinen politischen Rahmen, wie zum Beispiel die Hilfe zum politischen Dialog oder zur nationalen Versöhnung. Die Sicherung der Zonen allein mag also die unerwartete Folge haben, dass die derzeitigen Regierungen unterstützt werden. Dies mag auch erklären, warum diese Regierungen die Intervention der EU nicht abgelehnt haben.

Die Analyse der gegenwärtigen Situation legt nahe, dass die EU sich leichtgläubig in diese Mission stürzte und es keine wirklich tiefgründigen politischen Überlegungen dazu gab, welche Rolle sie als internationaler Akteur einnehmen möchte. Als Lehre aus dem Mangel an politischer Reflektion und langfristiger Zielvorgabe, wäre es wünschenswert, wenn die EU ihre Außendarstellung überdenken würde. Andernfalls würde sie nur das gängige Bild bestätigen, dass ihren großen Ambitionen nicht entsprechende Taten folgen. ■

### Bibliographische Angaben::

- MARCHAL, Roland, “Chad/Darfur: How Two Crises Merge”, *Review of African Political Economy*, Vol.33, n°109, September 2006, S.467-482
- SEIBERT, Björn, *African Adventure? Assessing the European Union's Military Intervention in Chad and the Central African Republic*, MIT Security Studies Program working paper, November 2007
- TUBIANA, Jérôme, *The Chad/Sudan Proxy War and the 'Darfurization' of Chad: Myths and Reality*, Small Arms Survey HSBA working paper n°12, April 2008
- Foto: Rat der Europäischen Union

## The UN Security Council Reform and the EU's Common Foreign Policy

Sardor USMANOV, PhD candidate, Institute of Political Studies of Bordeaux

### The need for the UN Security Council reform

A wide variety of stakeholders and governments at the United Nations have been voicing concerns over the critical need to revamp and reform the United Nations Security Council. The deep necessity for urgent reform is caused and increasingly justified by a wide range of factors.

The UN Security Council came into being in the aftermath of the Second World War as an organ reacting to threats against international peace and security. Despite the tectonic transformations suffered by the international system, this institution remains unchanged today. In the face of the new agenda it has become apparent that the Council has been “inconsistent at best in applying legal principles; its decision-making procedures are not inclusive, transparent, or based on egalitarian principles; its decisions are frequently clouded by the threat of outside action; and the morality of its (non-)actions is widely debated” [Voeten, 2005].

From the very beginning, one might rightfully ask what the main elements underpinning this body's legitimacy are. People in various parts of the world may believe that their governments should embrace decisions of the Security Council because they were made through a process that is both normatively and legally acceptable. Or they may regard its decisions as legitimate insofar as they are

justified on the basis of principles – such as collective opposition to aggression – that they regard as valid [Keohane, 2002].

Over the recent period one of the pivotal contestations relating to the UN Security Council's legitimacy originates from the lack of equitable representation. The UN Charter stipulates membership in the Security Council based on geographical balance as well as on member states' contribution to the maintaining of peace and security (Charter of the UN, Chapter V, Article 23). The UN High-Level Panel on Threats, Challenges and Change, in view of the moderate financial and military contribution of certain permanent members in comparison to some aspiring states, even questions the “legitimacy” of the formers' preferential status. For this reason, it is increasingly believed that the Security Council resembles more a club of privileged states rather than a representative instance of the contemporary world [Deldique, 2003]. The expansion of the Security Council to include 24 members is thus considered as one of the probable solutions by the above-mentioned panel. *Plan A* accordingly calls for creating 6 new permanent members, plus 3 new non-permanent members - numbering, in total, 24 seats in the Council. An alternative *Plan B* calls for creating 8 new seats in a new class of members, who would serve for 4 years, plus one non-permanent seat, giving a total of 24. This plan is drafted with the aim of more reasonable geographical distribution and a better balance of powers.

### Improve Council's effectiveness and working methods

However, observers who have studied the history of expansion of international institutions do not always witness proportional changes in the ability to produce results by the restructured bodies. Those who reject calls for a reform and expansion of the per-

manent membership of the Security Council often hinge their arguments on the crucial importance of effectiveness: if a Council of 25 or 26 is even less able to act effectively than the current arrangement, can one really speak of an improved legitimacy? Does not such reform carry with it the risk of repeating the very mistakes of the League of Nations, errors that the founding fathers of the UN were so anxious to avoid? [Hurrell, 2007]. For his part, Kofi Annan pointed out that an effective reform that would truly strengthen the Security Council could not be limited to an increase in membership only.

The claim for broader regional representation is complemented by another issue: improvement of the Council's working methods, particularly its relation with the General Assembly in terms of cooperation and accountability between the two bodies. The UN Security Council was structured by the victors of the Second World War to reflect the balance of power at that time. Each of the permanent members has the power to veto an action or resolution undertaken by the Council. All other states are represented in constituency groups and only modest steps have been taken to improve the transparency and accountability of the Council to all its members .

The Security Council's primary responsibility concerns mainly the maintenance of international peace and security (as was defined in the U.N. Charter). All other issues of economic and social development are allotted by the Charter to the General Assembly and the Economic and Social Council (ECOSOC). The need for reconsidering the Security Council's working methods is reinforced by the fact that on certain occasions, it was considered to have “encroached” into the activities of the ECOSOC and of the General Assembly by holding meetings on gender rights, HIV/AIDS, terrorism and

U.N. procurement and peacekeeping. This inevitably caused resentment of the Group of 77, numbering 130 members, the largest single coalition of developing countries.

On the other hand, it would be unfair to state that the powerful collective body of the UN has not accomplished any results during the years that the reform prospect has been lingering under question, such as improvements of transparency and openness in the Council's procedures, increase of public meetings and access to the information on the Council's activities, as well as closer cooperation with non-Council members and NGOs. Over the last decade, the Security Council President (a position that rotates each month) has adopted the practice of regularly briefing non-members and the press about private consultations. Provisional agendas and draft resolutions also are now distributed rather than kept under lock and key. The Council routinely holds consultations with senior UN staff and with countries that contribute troops to bolster UN military efforts. It has also convened several times at the level of Foreign Minister or Head of State in an effort to increase the visibility of important deliberations and decisions [Weiss, 2003].

### The sensitive issue of veto prerogative

It is believed that the possession and the use of *veto powers* by permanent members serve as the main obstructive force to the overall reform process, by watering down the constructions of the efficient and democratic framework of the Council's activities. Considerably increased would be United Nations' ability "to get action on Darfur or Iran if it did not face the threat of a Russian or Chinese veto. Diplomacy would have genuine chance to work, in which all the nations on the Security Council would count" [Ikenberry, Slaughter, 2006]. The majority of UN member states support the abolition

of the veto prerogative, in particular the Group of Non-Aligned Nations, the African Union, the Arab League, as well as many other western countries.

As for the High-Level Panel on Threats, Challenges and Change, it has recognised that despite its anachronistic character there is "no practical way of changing the existing members' veto powers". As an alternative to it might be limitations "to matters where vital interests are genuinely at stake", under which in practice we understand cases of genocide and large-scale human rights violations. Within the so-called proposed system of "indicative voting" members of the Security Council could call for a public indication of positions on a proposed action. Moreover, the actual vote would be preceded by a non-binding voting round with the objective to make the Council's decision-making procedure less secretive and to increase accountability of the veto use.

### The need for a common EU approach to the UN Security Council reform

The 2003 Iraq War revealed profound divisions within Europe over its collective conduct in international affairs. The absence of a joint European response left its mark on a generalised perception of the European Union's incapability to speak with a single voice in terms of foreign policy. In the light of such insurmountable differences, it is a matter of responsibility for the EU to demonstrate to the international community its power and underpinning unity, and to produce a single proposal of re-invigoration of such an essential global governance mechanism as the UN Security Council. But first of all, Europe must prevail over its internal divergences. Each member state of the European Union realizes that collective actions are needed to provide effective reactions to proliferating challenges and threats facing the contemporary world.

The concept of "effective multilateralism" is notably becoming increasingly indispensable if the EU wishes to successfully attain its objective to assert European identity, in contrast to American foreign policy, following the crisis over Iraq.

Up until now, the EU has certainly reached consensus on numerous agenda points relating to UN reform (e.g. the appointment of an Under Secretary General charged with orchestrating economic and social cooperation). For example, in 1997, the European Union prepared coherent and detailed EU proposals on UN reform. The EU proposed the streamlining and possible merger of some of the UN's 41 bodies setting priorities independent of each other. The role of the EU member states has been very important in the adoption by UNESCO of the Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions, in the debates leading up to the creation of the new Human Rights Commission, in talks about UN reform in ECOSOC, and in many other cases. At the country level, one may point out that Belgium prepared a paper on a "redesign of UN's development architecture", whilst the Netherlands elaborated "a UN operational system for development fit to face the challenges of reaching the Millennium Development Goals (MDGs)" in 2005. At the same time, the EU was firm in rejecting suggestions that reform should be used to trim the UN's annual budget.

### Diverging national positions

But as for the Security Council reform, the most sensitive element of the reform process is not to agree on the outdated of the Council's institutional structures reflecting post-1945 geopolitical realities. Two EU member states hold a permanent seat in the Security Council, as well as prime positions among the five biggest



arms traders in the world, together with the other permanent members. Another European state – Germany, the third largest contributor to the UN regular budget, has aspired for over a decade to become integrated into the permanent group of the Security Council.

Great Britain and France were initially reluctant to accept the idea of additional permanent seats. It was clear from the beginning that any such addition would give testimony to a relative loss of global power of the United Kingdom and France and might also increase

Germany's regional influence in Europe, thus adding to the perceived imbalance that was brought about by Germany's reunification in 1990 [Fassbender, 2004]. However, in the 1990s, both states became strong supporters of Germany's candidacy.

Germany (as well as all other aspiring candidates) has argued that there can be no discrimination between first-rate and second-rate permanent members. Thus, veto powers should also be awarded to potential newcomers: new permanent members should have the same responsibilities and obligations

as the current permanent members. But in response to fears of the rise of another veto holder, Germany has pledged its support for pragmatic restrictions on veto use, as proposed by the "Group of Ten". To this, Germany has added the recommendation that States should explain the use of the veto to the General Assembly, and that new permanent members should not be allowed to use the veto during an interim period of 15 years.

In many regions of the world, certain governments appear concerned that if a country

from their region would gain the additional power of occupying a permanent seat in the Security Council, it would shift the balance of power in the region in an undesirable way. Thus Italy, the Netherlands and Spain have opposed Germany's bid forming the so-called *Uniting for Consensus*. This group of states line up with many others asserting that the expansion of the body will deepen inequality, instead of bestowing a more democratic character onto the Security Council's procedures.

#### A single permanent seat for the EU?

Since 1992, Italy has presented, together with other countries, its own proposal based on the introduction of semi-permanent membership. Instead of including Germany to the selective club, these countries have suggested a single permanent seat for the EU and more input by developing countries. But the veto-wielding permanent seats are considered by Paris and London as a vital symbol of foreign policy and national sovereignty. On the other hand, according to the UN Charter, only states can be members of the Security Council. This effectively serves as an institutional impediment to the European Union acting as a unitary body in this UN forum.

What should be noted, however, is that the single EU seat comes in complete alignment with the efforts of the Union to establish a Common Foreign and Security Policy (CFSP). Among its supporters are Javier Solana, EU's High Representative for CFSP, and the EU Commissioner for External Relations Dr. Benita Ferrero-Waldner. In search of a cohesive European approach in the Security Council, this merger is expected to be instrumental in strengthening a common European voice in international fora. Germany would likewise accept a common European seat, but as long as there is little sign that France

and the UK will give up their seats, Germany insists on having its own seat. There have also been suggestions that the French should pool their vote with Germany in the Franco-German EU integrationist tradition and that the UK should represent the EU tradition of less integrationist views.

To conclude, both the European Union and the United Nations are key components of the multilateral system. As a major entity that collectively contributes 40-50% of the UN budget, the EU has the legitimate right to put forward reform proposals in order to enhance the representativeness, transparency and efficiency of the system. Furthermore, the European Union is in quite a favourable position verging upon "overrepresentation", i.e. two permanent members, and, at any given time, up to four elected members. For instance, for the whole of 2007, five of the 15 members of the Security Council were members of the EU (France, the UK, Italy, Belgium and Slovakia). If the EU manages to deliver a coherent Security Council reform plan supported by the majority of the General Assembly (instead of a mosaic of narrow national interests), this will raise the prestige and influence of the EU as a global actor. Overall, it will be a brilliant step in the evolution of an important pillar of the EU - the Common Foreign and Security Policy.

Fundamental changes at the Security Council are required in particular in the face of certain opinions that the United Nations should be eliminated altogether, unless it has successfully transformed itself into a full-fledged world government. Some European officials even warn that "no international organisation is indispensable" and that the public's message to multilateral organisation is "prove your added value or be sidelined".

For its part, the EU should insist on shaping the way the UN runs its affairs,

actively contributing to policy-making, rather than just "writing the cheques". EU's Member States would do better to bolster and mediatise the positive role that the bloc plays in world affairs, if Europe is to regain some of the public confidence that it evidently lost during the recent referenda on the Constitutional Treaty for Europe. ■

#### References:

- DELDIQUE, Pierre-Edouard, *Faut-il supprimer l'ONU?*, Hachette Littératures, 2003
- FASSBENDER, Bardo, "Pressure for Security Council Reform", In David M. Malone (Ed.), *The UN Security Council: From the Cold War to the 21st Century*, 2004
- HURRELL, Andrew, *On Global Order: Power, Values, and the Constitution of International Society*, Oxford University Press, 2007
- KEOHANE, Robert, *Power and Governance in a Partially Globalized World*, Routledge, 2002
- VOETEN, Eric, "The Political Origins of the UN Security Council's Ability to Legitimize the Use of Force", *International Organization*, vol.59, 2005, pp.527-557
- WEISS, Thomas, "The Illusion of UN Security Council Reform", *The Washington Quarterly*, vol.26, n°4, 2003, pp.147-161
- Photo: Mark Garten / UN

## What do they think of the EU?

### External perceptions of the European Union as a global actor

Lorenzo FIORAMONTI & Sonia LUCARELLI, University of Bologna

The EU is increasingly talked about in tones that suggest it has finally become a 'global power'. In many ways, the EU institutions themselves have facilitated this trend by adopting a political discourse centring around the new responsibilities of Europe in a globalised world. Documents such as the 2001 Laeken declaration explicitly highlight that "Europe needs to shoulder its responsibilities in the governance of globalisation" by describing it as a "power wanting to change the course of world affairs in such a way as to benefit not just the rich countries but also the poorest. A power seeking to set globalisation within a moral framework, in other words to anchor it in solidarity and sustainable development." The EU's global role is thus also perceived as that of a 'different' (read: better) global actor in so far as it is concerned with the promotion of human rights, social justice, multilateralism and aims to promote long-term impact rather than ad-hoc policies.

Needless to say this discourse is permeated by a Euro-centric approach. The EU has so far disregarded external perceptions (unlike the US, for instance, which has developed programmes to measure its global rate of approval) which has led to the accusation of being obsessed with telling the world what it should do rather than that listening to what the world actually thinks. That is why we decided to conduct a series of surveys in non-European countries in order to assess the extent to which other constituencies outside the European borders agree not just with the

idea that the EU is a fully-fledged global actor but also with the assumption that it actually is a qualitatively 'different' actor.

We began our project in 2005 in the framework of the Network of Excellence on *Global Governance, Regionalisation and Regulation: the Role of the EU* (GARNET). The goal of our research was to analyze what images of the EU could be found by surveying public opinion, political elites, civil society organizations and the media in a sample of countries from four continents around the world (Australia, Brazil, Canada, China, Egypt, Japan, India, Iran, Israel, Lebanon, Mexico, Russia, Palestine, South Africa, Venezuela and USA, and international and transnational actors such as the UN, the World Bank, Al Jazeera, the African Union, Heads of EU Commission delegations abroad). What follows is a brief report from the country-studies.

The results of the first round of research have appeared on the Garnet website and as a Special issue of the *European Foreign Affairs Review* (12/3), a comprehensive view of the findings will appear in a 2009 Routledge book, edited by the authors of this piece.

#### A 'black-hole' for public opinion and the media

In spite of the Euro's popularity and the widespread presence of its starry flag, the EU is still a stranger for common citizens around the world. Questions such as "What is it?" and "What does it do?" are difficult to answer for the general public as is evident from a cursory analysis international opinion polls. Until 2005, less than half citizens had heard about the EU in countries such as Brazil, India and South Africa. In China, it was less than a third until 2002, while in Venezuela it hovers around one fifth. In middle-income countries such as Mexico, which signed a

comprehensive free trade agreement with the EU, knowledge of the EU has gradually grown reaching about three fourths of the population in 2008. Yet, its approval rate is consistently lower than that of the USA (51% vs. 32%). While knowledge of 'Europe' and the European powers is rather common in industrialized societies such as Australia, Canada, Japan and the USA, even here confusion arises with respect to what the 'EU' actually is and does.

Probably more worrisome is the fact that, among those citizens who have some knowledge of the EU, only a small minority believes it is a significant world power, ranging from 7% respondents in India to 25% in Japan. These percentages fall even further when respondents are asked what their projected estimate of the EU power would be in 20 years. On the contrary, the US is overwhelmingly perceived as the only super power across the board, though respondents firmly believe that China will catch up in the near future (see [www.cap.lmu.de/download/2006/2006\\_GPC\\_Survey\\_Results.pdf](http://www.cap.lmu.de/download/2006/2006_GPC_Survey_Results.pdf)).

Moreover, perceptions of the EU are often filtered through predefined images of some leading European countries (especially France, Germany and the UK), due to former colonial ties, specific cultural relations, intense bilateral cooperation and trade-related factors. It also appears that the 2004 enlargement has contributed to shaking off the preconceived image of the EU as 'the West', especially in Africa, Asia and Latin America where colonial factors have long moulded the perception of Europe. Arguably, the lack of knowledge of the EU has also to do with the scant media coverage it enjoys outside Europe. Media reviews reveal that the EU is almost absent from popular newspapers, while it enjoys a small coverage in financial magazines.



### EU as a trade power: opportunity or protectionism?

The most recurrent perceptions of the EU, especially among political and economic elites but also in the press, relate to the EU's economic might. The EU is viewed as a strategic counterpart to boost development and economic growth by most political leaders in emerging markets, such as India or Brazil. Similarly, the Japanese press emphasizes the role of the EU as a commercial actor and Chinese officials frame their relationship with the EU through the lens of 'economic complementarity'.

Yet, the recognition of the EU as a trade giant goes in parallel with a severe criticism of its protectionist policies. Criticisms target especially agricultural subsidies and non-tariff trade barriers, which are often described as subtle distortions of free trade rhetoric. They are echoed by political leaders as well as by most trade unions, local associations, and European NGOs, which describe the EU's agricultural policy and other protectionist measures as an hard-to-die hangover of the domination imposed on Africa, Asia and Latin America by the former colonizers.

### Security and democracy

Our survey reveals that the EU's commitment to peace-keeping, democracy promotion and diplomacy has not gone unnoticed around the world. For instance, the EU's role in encouraging talks and diplomatic means with North Korea and Iran has reverberated in the press throughout the world, from India to Venezuela. In South Africa, the EU has been mentioned as a relevant actor in the political and economic crisis of Zimbabwe as well as in the Democratic Republic of Congo, where several EU-led missions have operated in the past few years.

Interestingly, though, in Palestine the view of the EU as a key supporter of the Palestinian cause seems to have waned in the past few years. While in the past the Palestinian Authority's Prime Minister, Salam Fayyad, could maintain that without Europe's financial support there would have been "a faltering political situation", the EU's inability to use its financial power to put pressure on Israel and its refusal to interact with Hamas have been seen as critical shortcomings of the EU's role in the peace process, making local politicians believe that only the US has the power to influence Israel's policies in the occupied territories.

### Multilateral or multipolar world?

With possibly the only exception of trade, political elites appear to approve of the EU's approach to global governance. Roughly speaking, the EU is often viewed as a potential counterforce to the American hegemony, particularly through its emphasis on multilateralism as not just a means to an end but a way to democratize international politics. Interestingly though, such an emphasis on multilateralism, which implies a collective effort to reach commonly agreed decisions, is often interpreted in terms of 'multipolarism', which simply underlines the constitution of alternative 'poles' to the US. It is important to note that such a reference to the EU as a champion of multilateralism/multipolarism generally comes out during official meetings between heads of state and government, which makes it rather difficult to gauge whether it reflects a genuine appreciation or is simply an element of diplomatic courtesy. Thus, it should not surprise whether one of the most ardent appreciations of the EU's quest for multilateral global governance has been found in the words of Chinese Premier Wen Jiabao, who maintained that "*China and the EU are important forces for world peace and stability and both are commit-*

*ted to multilateralism and actively promoting democracy and the rule of law in international relations*".

### A model of regional integration?

No political leader or opinion maker doubts the EU is the most successful example of regional integration in contemporary world. In India, Brazil and South Africa, the European integration process is often studied as a model for their own regions. Also in Mexico, the EU is viewed as a key example of regional integration, at least for Latin America countries that have reached a certain level of democratic stability and economic development. Even in Venezuela, the system of structural funds is analyzed with interest as a means to promote horizontal harmonization and equitable development across rich and poor regions.

Against this background, it must be signalled the intense debate triggered by the dire negotiations of the Economic Partnership Agreements in 2007. In Africa, a number of political leaders have begun to question the genuine interest of the EU for regional integration by pointing out that the trade agenda proposed by the European Commission would divide Africa into externally-imposed subregions, thereby generating imbalances and undermining existing processes of integration based on indigenous strategies.

### Policy Recommendations

The external images of the EU that we analyzed are the result of complex dynamics. An EU strategy aimed at avoiding misperceptions and improving positive images should be an articulated one and should go beyond reforming public diplomacy (which is but one component of an overall strategy to im-



prove external images), and tackle crucial political issues.

The areas to be reformed/improved can be summarised as follows:

- **Recommendation 1:**  
*Improve policies*

Coherence and effectiveness in the EU's foreign policy are not easy targets and there is still a long way to go, as recognized by analysts and policy makers during and after

the Constitutional process. The Common Agricultural Policy (CAP) attracts the greatest criticism and threatens the EU's credibility as an actor concerned with fairness and injustices. In light of the current food emergency, which also risks triggering social conflicts and political instability, the EU should commit itself to drastic reforms regarding not only the CAP but also its overall approach to international trade. Another area likely to have a dramatic impact on the EU's international credibility is climate change, which has seen governments failing to find a common and

credible agreement. The EU has presented itself as a leading progressive actor in so far as climate change is concerned; therefore, disappointing expectations could have disastrous consequences on the EU's credibility. Finally, though the list could be much longer, the EU must clarify what intercultural dialogue actually means in today's Europe. European states are gradually reinterpreting their immigration policies in light of security concerns and the EU is increasingly accused of Islamophobia and anti-Semitism.

• **Recommendation 2:**

*Better communication*

**Improve information**

The EU's communication strategies have been long criticised for failing to promote a better understanding and appreciation of the EU both inside and outside Europe. EU institutions have started to address this issue through the "Plan D" initiatives, which came into effect after the failure of the Constitutional referenda in France and the Netherlands. At the same time, though, innovative tools should be encouraged on a large scale. For instance, new generation web-designers can be commissioned to overhaul the EU portal in order to make it more easily accessible to the common public (e.g. by adopting a 'google' approach). An interesting initiative is constituted by the new audiovisual policy launched in April 2008, which could contribute to enhancing the EU's visibility both inside and outside Europe, also among the young public (this is particularly the case of audiovisuals distributed through EUtube).

**Improve clarity of aims and reformulate symbolic message**

Informing citizens on what the EU does is not sufficient. The overall goals underlying all EU policies should be stated clearly. At the same time, an overall message on the EU's global role and aspirations is paramount. However, the EU should refrain from presenting itself as an "ethical power." Nobody

likes empires, not even of a "normative" type. Its overall message should describe the EU as a complex actor characterized by interests and values as well as global responsibilities that are in line with a world that has become increasingly complex.

• **Recommendation 3:**

*Improve visibility*

Due to the EU's multi-centre and multi-level institutional setup, it is almost impossible to identify a 'single face' for Europe. The reforms introduced in the pending Lisbon Treaty concerning the High Representative (HR) and the permanent Presidency do not guarantee a solution to the the problem. Given the complex institutional architecture and the overburden that will characterise the HR's office, the latter will actually be able to raise the EU's visibility and coherence only insofar as:

- (i) it will be guaranteed that the HR will have political legitimacy to function as "the face of the EU";
- (ii) the new European External Action Service (EEAS) will work as a real support-office for the HR;
- (iii) the system of EU delegations will constitute a real saut qualitatif, compared to the current unsatisfactory network of Commission delegations;

(iv) the HR will keep a close coordination not only with the Member States, but also with relevant Directorates General at the Commission.

• **Recommendation 4:**

*Listen more*

The EU's communication strategies and policies have suffered from a limited understanding of what the non-European world wants and expects from Europe. It is a positive sign that the EU has become increasingly concerned with external perceptions as evidenced by the recent inclusion of a research area concerned with the EU 'external image' in the 7th Framework programme for research. In order to broaden the analysis of popular attitudes toward the EU, the Commission should support the inclusion of a set of two or three key questions regarding the EU in each of the existing regional barometers and support the creation of Neighbourhood barometer covering all countries included in the European Neighbourhood Policy. ■

## Limites de l'Union européenne dans le domaine de la non-prolifération et du désarmement nucléaires

Jihan SENIORA, Diplômée de l'Institut d'Etudes Européennes, Université Libre de Bruxelles

Le champ lexical de la sécurité s'est enrichi de nouvelles expressions ces dernières années: «Guerre contre la Terreur», «Axe du Mal», «Armes de destruction massive» (ADM) sont quelques-uns des concepts, jamais réellement définis, utilisés par les médias de masse et auxquels le citoyen ordinaire doit faire face. Les classes politiques européennes, elles non plus, n'ont pas été épargnées par l'intrusion de ce vocabulaire guerrier dans leurs discours. Ainsi, la décennie 2000 a vu se multiplier les prises de position et documents sur des enjeux de politiques étrangère et de sécurité, tant au niveau national qu'au niveau de l'Union européenne. Un de ces enjeux est la non-prolifération et le désarmement nucléaires. Cet intérêt grandissant des gouvernements européens nous amène à nous questionner sur la portée réelle des activités de l'UE dans ce domaine. Son degré d'efficacité et de cohérence en tant qu'acteur sera au centre de notre réflexion. Il sera également intéressant d'identifier les limites qui s'imposent à l'Union dans ce domaine et de voir si celles-ci sont surmontables. Il sera important de s'occuper des limites tant internes qu'externes au développement d'activités européennes dans le champ nucléaire.

### Les Etats-Unis, l'acteur incontournable

Traitant d'un domaine aussi sensible que celui du nucléaire, il est important de replacer les activités des acteurs dans le contexte idéologique post-Guerre Froide.

L'évolution de la doctrine nucléaire américaine de 1989 à nos jours a influencé le degré d'opportunité et de contrainte aux actions des autres acteurs dans le domaine de la non-prolifération et du désarmement. Plusieurs points marquants de cette évolution peuvent être mis en exergue. Tout d'abord un nouveau paradigme de sécurité va progressivement voir le jour: les Etats voyous. Il va permettre un renouveau de la réflexion autour des fonctions des armes nucléaires après la Guerre Froide. En effet, Etats voyous et ADM sont intrinsèquement liés dans un même système logique. Aussi, à travers l'approche de contre-prolifération, il sera possible d'utiliser les armes nucléaires américaines afin de contrer la menace ou l'utilisation des ADM par des Etats voyous. Deuxièmement, l'unilatéralisme, de plus en plus agressif, est devenu le *modus operandi* américain. Aussi, ces évolutions de la pensée stratégique américaine, de Bush Père à Bush Fils, ont eu pour conséquences une marginalisation grandissante des normes de non-prolifération et de désarmement ainsi que l'abandon des forums internationaux par les Américains.

Signalons ensuite le conservatisme de l'OTAN autour de la doctrine nucléaire de l'Alliance. Cette doctrine est toujours au cœur de la doctrine de dissuasion nucléaire pour le continent européen. Cela permet à certains acteurs européens de ne pas prendre position sur la question de la dissuasion dans le contexte de l'après-Guerre Froide. Il s'agit en tout cas d'un des justificatifs au manque de réflexion au niveau européen sur un sujet qui reste cantonné à l'OTAN.

Aussi, ces deux tendances du contexte idéologique semblent avoir contribué à un renforcement du consensus européen autour de la norme de non-prolifération et de la pertinence de la soutenir. Même si ce consensus existait déjà dans les années 1980

dans le cadre de la Coopération politique européenne, les changements de l'après-Guerre Froide ont permis l'apparition d'un créneau plus large d'action autour cette norme.

### L'UE, un acteur de plus en plus visible dans le jeu nucléaire?

L'UE a-t-elle néanmoins su profiter de ce créneau? À cet égard, deux moments forts dans la construction d'une approche «européenne» dans le domaine de la non-prolifération et du désarmement sont à signaler: l'institutionnalisation d'un cadre légal et d'instruments au service des activités de politique étrangère de l'UE par le Traité de Maastricht, ainsi que les principes et les moyens exposés dans les Stratégies de 2003. La Stratégie de l'UE contre la prolifération des ADM est importante car elle fut pensée dans un contexte assez particulier pour les Européens, à savoir le besoin de resserrer les liens tant intra-européens que transatlantiques. Des points forts et des faiblesses de cette Stratégie peuvent être mis en évidence. Les points forts sont à trouver dans l'accent mis sur le multilatéralisme efficace, l'universalisme du Traité de non-prolifération (TNP) et la centralité du droit international comme principes devant guider ses actions. Nous pouvons également citer le développement des capacités, et particulièrement l'outil diplomatique. La principale faiblesse des Stratégies de 2003 réside dans l'ambiguïté de la relation avec les Etats-Unis. Ainsi, à la volonté de promouvoir le multilatéralisme s'oppose la nécessité de ménager le partenaire américain unilatéraliste. Deux autres faiblesses sont à signaler: un silence complet est maintenu tant sur la question du désarmement que celle de la pertinence de l'instrument de dissuasion. Néanmoins, 2003 fut un moment d'impulsion pour une approche plus 'européenne' de la lutte contre la prolifération des ADM.



En relation avec les évolutions du contexte idéologique, nous expliquons cette « prise de parole » au niveau européen de la manière suivante: il semble, premièrement, que plus les Etats-Unis se positionneront par rapport à la logique de la prolifération des ADM, plus il sera opportun pour l'UE de s'occuper de cette question. Ce d'autant plus qu'une telle prise en charge du sujet sert les objectifs de légitimité externe de l'UE. Cette attention portée à la lutte contre la prolifération des ADM et le soutien à la norme de non-prolifération est favorisée, à l'interne, par le silence total sur le désarmement et par le cantonnement de la réflexion à la dissuasion au sein de l'OTAN: ces questions sont encore trop controversées et ne font pas consensus au niveau européen. Dans cette logique, la désertion des Etats-Unis des forums multilatéraux traditionnels de non-prolifération a donc facilité une meilleure appropriation de la norme de non-prolifération par des acteurs comme l'UE – en quête de légitimité pour

s'affirmer sur la scène internationale. Ainsi, il semble que l'UE s'est dotée d'un potentiel pour l'articulation de capacités de sécurité ainsi que d'engagements partagés autour de certaines valeurs et certains principes, tout particulièrement la défense du TNP.

#### **La pratique est-elle à la mesure des discours?**

Encore faut-il que ce potentiel « sur papier » soit respecté et mis en pratique dans les activités de l'UE dans le domaine de la non-prolifération et du désarmement. Trois types d'activités peuvent nous intéresser ici: l'implication européenne dans les négociations internationales sur le sujet; celle dans des cas de prolifération régionale; enfin la participation européenne à l'Initiative de Sécurité contre la Prolifération lancée en 2003. Chacune de ces activités nous renseigne sur l'influence européenne dans le jeu nucléaire, son *modus operandi* et le

degré de cohérence et d'efficacité dont l'UE a fait preuve. Elle nous permet également de vérifier si l'UE a su réellement profiter des changements du contexte idéologique pour s'affirmer davantage comme acteur de la non-prolifération et du désarmement.

Concernant le déroulement des conférences de révision du TNP, nous pouvons diviser chaque conférence en trois étapes: l'avant, le pendant, et le résultat.

L'« avant » consiste en la préparation de positions par les acteurs impliqués. Pour l'UE, cela équivaut, principalement, à la définition d'une position commune. Pour les trois conférences qui nous intéressent (1995, 2000 et 2005), nous nous sommes vite rendus compte que les consensus que les positions communes couvraient n'étaient qu'artificiels, partiels et fragiles face aux positions nationales. De plus, la difficulté à parvenir à une position commune en 2005

(face aux réticences françaises) est peut-être le signe que la « tradition des positions communes dans des négociations internationales » est encore à renforcer. N'oublions pas que le besoin d'un consensus pour définir une position commune implique que les Etats partent déjà sur une base du plus petit dénominateur commun, qui reflète souvent un certain conservatisme des Etats membres et leurs réticences au compromis. Ceci entame davantage la portée des positions communes.

Le « pendant » concerne les activités des Etats européens au nom de l'UE lors des négociations et le degré auquel la position commune est suivie. A chaque conférence, plusieurs Etats membres ont brisé les rangs et ont décidé de suivre d'autres types de solidarité au détriment d'un positionnement européen. Cela est particulièrement vrai pour la question du désarmement. Ainsi, le passage sous silence de cette dimension au niveau européen amène certains Etats à profiter des forums internationaux pour s'exprimer et même radicaliser leur position dans le domaine. Ce phénomène ne doit pas être pris à la légère, surtout lorsque les positions défendues font partie intégrante de la définition de l'identité nationale de ces pays. Aussi, face à une porte fermée au niveau européen, la recherche d'une fenêtre à d'autres niveaux apparaît comme primordiale pour rester fidèle à ces valeurs – cette recherche étant facilitée par l'existence d'Etats *like-minded* hors Europe. Cela doit être pris au sérieux au niveau européen car la tendance à définir quelque chose qui ne sera de toute façon pas suivi entièrement par la suite ne peut qu'entraver la perception d'unité et surtout la cohérence de l'UE aux yeux des acteurs tiers.

La troisième étape est le résultat en lui-même. Il semble que les contributions européennes aux débats finaux ont été

automatiquement limitées par le fait que les conférences de révision apparaissent de plus en plus comme des lieux d'expression des positions nationales au détriment de positions communes.

Une évaluation plus positive des activités régionales peut être faite. En ce qui concerne l'implication dans la crise nucléaire iranienne, l'UE, à travers le format UE-3, a su faire preuve de flexibilité et de cohérence sur la scène internationale. Même si elle n'a pas pu atteindre son objectif, à savoir amener l'Iran à la cessation complète et permanente de ses activités nucléaires, l'UE-3 a su faire preuve d'une capacité de négociation importante face à l'Iran, à travers l'usage d'un panel diversifié d'instruments et la mise en pratique du multilatéralisme par sa coopération avec l'AIEA. Le format UE-3 semble avoir apporté une « plus-value » à la négociation, ne fut-ce que temporairement. Aussi, il sera intéressant de voir si ce format inédit sera réutilisé à l'avenir dans d'autres activités.

Enfin, la participation européenne à l'Initiative de Sécurité contre la Prolifération est marquée par le sceau d'un manque de cohérence des Etats européens. Leur implication individuelle et le soutien apporté par l'UE ont été expliqués par la volonté d'ancrer l'initiative dans un cadre plus multilatéral et légal. Néanmoins cela ne peut effacer les logiques qui sous-tendent la création de cette initiative, à savoir un multilatéralisme à la carte version américaine et un renforcement de la marginalisation du régime de non-prolifération au profit de la logique de contre-prolifération préventive.

#### **L'UE, acteur encore absent du jeu nucléaire**

Aussi, notre évaluation de l'UE à faire preuve de cohérence et d'efficacité dans le domaine de la non-prolifération et du

désarmement ne peut être que mitigée. En effet, deux cas de figure se dessinent : Soit, profitant du créneau qui s'offre à elle, l'UE arrive à combiner ses instruments et à développer un agenda proactif, ce qui lui permettrait de dégager une image d'unité et de cohérence sur la scène internationale; Soit l'UE s'efface ou plutôt est effacée par les prises de positions nationales des Etats membres. En effet, tout dépend de la propension de ces derniers à faire des compromis pour développer un agenda politique européen. Celui-ci semble d'autant plus difficile à atteindre que les enjeux dans le domaine de la non-prolifération et du désarmement touchent le cœur des identités nationales. Nous pensons ici à la question du désarmement. Le traitement de cette dimension a rapidement été mis de côté au niveau européen, ce qui a permis au moins d'avancer sur d'autres dossiers concernant la non-prolifération. Néanmoins, si l'UE veut renforcer efficacement sa crédibilité dans le jeu nucléaire, elle devra rapidement se pencher à l'interne sur un règlement des différences sur la question du désarmement. Ajoutons à cela l'autonomie limitée de l'UE par rapport aux Etats membres et le silence sur la question de la dissuasion nucléaire, et nous avons les principales limites internes à notre acteur dans le domaine de la non-prolifération et du désarmement.

Quant aux limites externes, nous pensons principalement aux Etats-Unis. Une majorité des incohérences dans les activités de l'UE sont dues au besoin de maintenir un certain degré de cohésion transatlantique. Par conséquent, la tension entre la promotion d'une approche typiquement européenne et le besoin de ménager le partenaire américain sera souvent résolue au détriment d'une indépendance européenne. ■

## La dépendance énergétique européenne: relever le défi des énergies renouvelables

Marthe-Louise Boye, Diplômée en Relations européennes et internationales de l'Institut d'études politiques d'Aix en Provence et en études européennes de l'Institut d'études européennes (ULB)

### La situation énergétique de l'Union européenne: Panorama

L'Union européenne (UE) est aujourd'hui le deuxième marché énergétique du monde, représentant en 2006 16,2% de la consommation d'énergie primaire mondiale. Ne parvenant cependant à subvenir seule qu'à moins de la moitié de ses besoins énergétiques au cours des dernières années, elle prévoyait en 2000 atteindre une dépendance de 70% à l'égard de l'énergie extérieure à l'horizon 2030. Dès à présent, 50% du gaz et 70% du pétrole qu'elle consomme proviennent de pays tiers et ces chiffres sont appelés à atteindre respectivement 80% pour le gaz, 90% pour le pétrole et 100% pour le charbon en 2030.

Cette dépendance énergétique s'explique par différents éléments. Outre les problèmes géopolitiques, les scientifiques évoquent en effet l'imminence du «*Pic de Hubbert*», théorie énoncée par le géophysicien Marion King Hubbert dans les années 1940. Celui-ci suggérait que la courbe de production d'une matière première donnée, et en particulier du pétrole, passe par un maximum à la suite duquel elle est appelée à décliner. S'ajoute à cette question

de la gestion des approvisionnements celle de la hausse croissante de la demande, de la privatisation des entreprises du secteur énergétique, des effets du changement climatique comme autant de facteurs d'incertitude relatifs à l'avenir énergétique européen.

Ces réalités placent les Vingt-sept face à un défi majeur à l'aube de ce siècle et commandent l'élaboration de politiques *coordonnées* à court terme. L'on peine à dénombrer le nombre de rapports soulignant depuis plusieurs années l'impérieuse nécessité de repenser la politique de l'énergie de manière *globale*. Dans cette perspective, l'UE s'est engagée à traiter conjointement problèmes énergétiques et environnementaux. Elle oriente son action autour de trois axes principaux: la viabilité environnementale, l'accroissement de sa compétitivité économique et la sécurité de ses approvisionnements.

### Les atouts de la filière renouvelable

La politique de promotion des énergies renouvelables – il existe cinq familles d'énergies renouvelables: l'énergie solaire, éolienne, hydraulique, la biomasse et la géothermie – répond à plusieurs de ces objectifs. Elle permet notamment à l'UE de réaliser ses ambitions internationales en matière de développement durable. Cela par la promotion d'un usage soutenable de l'énergie, se départissant petit à petit

du primat accordé aux énergies fossiles qui présentent de nombreuses limites en termes d'approvisionnement, de coût, d'environnement.

Bien que l'UE utilise toujours majoritairement les combustibles fossiles pour produire son électricité, elle est cependant moins dépendante à ce sujet que d'autres régions du monde grâce au développement des filières renouvelables. Ainsi selon une analyse de l'Observatoire des sources d'énergies renouvelables (Observ'ER) de 2007 concernant *La Production d'électricité d'origine renouvelable dans le monde*, la consommation de ces énergies s'est accrue au rythme de 3,2% par an au cours de la décennie 1996-2006, contre 1,5% par an sur la même période pour les énergies conventionnelles. Selon l'analyse Eurostat dévoilée le 10 juillet 2008, la production communautaire issue de sources renouvelables atteignait la part sans précédent de 127.419 tonnes équivalent pétrole en 2006. Cela représente 8,5% de la consommation finale d'énergie.

Les énergies renouvelables offrent par ailleurs un potentiel économique non négligeable, appelé à croître. Basées sur des technologies de pointe, créatrices d'emploi, elles sont en corrélation avec les orientations européennes définies par la Stratégie de Lisbonne. Les Etats membres sont d'ailleurs détenteurs d'une expertise inégalée en la matière à l'échelle du globe. Citons en exemple la forte croissance du

secteur éolien européen, leader mondial avec 60% des parts de marché, et qui représente 90% du marché mondial de l'équipement dans ce domaine.

Pour autant, le potentiel qui réside dans l'exploitation de ces énergies ne doit pas occulter leurs limites intrinsèques : dépendance météorologique, coût des infrastructures et de leur entretien, contraintes physiques, spatiales, esthétiques, voire environnementales. Si leur développement constitue un incontournable moyen de lutter contre le changement climatique, ou encore de diversifier et de sécuriser les approvisionnements communautaires en énergie, on ne peut toutefois pour ces raisons envisager de les substituer entièrement aux énergies fossiles dans les prochaines années. Dès lors, les réponses apportées par l'Union européenne pour accroître le développement de la filière renouvelable la rendent responsable du devenir de ces énergies prometteuses.

### L'influence de l'Union européenne dans le secteur de l'énergie

Il n'existe jusqu'alors pas de politique énergétique harmonisée au niveau européen. Emblème de la souveraineté étatique, le secteur de l'énergie, paradoxalement à l'origine de la construction communautaire, échappe encore aux compétences de l'UE. Elle ne peut l'influer qu'au travers de ses prérogatives en matière de sécurité des approvisionnements, de marché intérieur, de réseau transeuropéen ou d'environnement. Conséquence directe: on observe une grande hétérogénéité du traitement de l'énergie au niveau des Etats membres. Celle-ci s'ajoute comme un nouveau défi au règlement de la problématique énergétique.

En matière d'énergies renouvelables, cela se traduit par une difficile conduite des négociations communautaires ou la transposition plus

ou moins fidèle des directives européennes, ce qui a pu conduire dans certains Etats membres à une baisse de la part de l'électricité d'origine renouvelable. En 2006, la Commission européenne a conclu, sur la base des rapports nationaux collectés auprès des Etats membres dans le cadre de la mise en œuvre des directives 2001/77/CE (sur la production électrique à partir des sources d'énergie renouvelables) et 2003/30/CE (sur la promotion des biocarburants), qu'elle ne pourrait atteindre à l'horizon 2010 que 19% d'électricité produite à partir d'énergies vertes et 4,2% de biocarburants. Cela ramène la part des énergies renouvelables dans la consommation totale d'énergie de l'UE à 9% au lieu des 12% escomptés.

Ces contrastes entre ambitions et réalité permettent de mesurer le chemin qu'il reste à parcourir dans le domaine, malgré les multiples incitations de la Commission ; si ces difficultés ne sont pas clairement avouées à l'échelle européenne, elles ne manquent pas de susciter la controverse hors de ses frontières.

Conscients de ce vide juridique, les membres de la Convention chargés d'établir le Projet de Traité constitutionnel de l'Union européenne ont fait figurer, à l'article I-3 du Projet, la politique énergétique parmi les domaines de compétence partagée de l'Union. Cette avancée politique a été reprise dans le Traité de Lisbonne.

Face à la multiplication des signes annonçant la détérioration de la situation énergétique de l'UE dans un proche avenir, et malgré l'absence d'adoption de ces deux textes à l'heure actuelle, les Vingt-sept sont ainsi désormais engagés depuis le Conseil européen de 2007 dans une réelle consécration au rang communautaire de la politique de l'énergie, qui accorde une large place aux énergies renouvelables.

### Les développements politiques actuels en faveur des énergies renouvelables

Le Conseil européen de mars 2007 représente une réelle prise de conscience de la part des Etats membres du besoin d'actions conjointes face à l'ampleur du défi énergétique: «*La mise en œuvre de ces objectifs sera fondée sur des politiques communautaires.*» Il inaugure par conséquent la première approche européenne globale en la matière. Le Paquet Energie et climat présenté par la Commission européenne en janvier 2008, dont l'adoption est prévue au plus tard début 2009, en constitue aujourd'hui l'une des réalisations majeures.

La Commission européenne y a ainsi présenté des propositions visant d'ici 2020 une proportion de 20% des énergies renouvelables dans la consommation énergétique totale de l'UE, et de 10% dans la consommation totale des véhicules. Elle consacre une large partie de ces développements au déploiement de ces énergies dans les secteurs de l'électricité, du chauffage, du refroidissement et des transports. Si les Etats membres se voient attribuer une large indépendance dans la réalisation des objectifs fixés pour chacun d'entre eux, ils devront néanmoins remettre un plan d'action national présentant leur stratégie qui favorisera le suivi de leurs actions. La proposition de la Commission normalise de plus les garanties d'origine – certifiant l'origine renouvelable de l'électricité ou du chauffage – et autorise leur transfert entre Etats membres. Elle insiste enfin sur l'importance de la simplification des cadres réglementaires, administratifs et techniques nationaux attachés à ces énergies.

Ces propositions sont à présent discutées par le Parlement européen et le Conseil dans le cadre de la procédure de codécision. Malgré la présence d'éléments de débat, notamment





sur les objectifs attribués aux Etats membres, il semble aujourd'hui exister un consensus global autour des principales caractéristiques de cette future directive. Un contexte aussi favorable qu'inhabituel dans le domaine, fruit de longues années d'attente, laisse espérer l'adoption prochaine du texte, consacrant par là même une avancée politique indéniable et la progression enfin acquise d'une politique initiée plus de cinquante ans plus tôt par la CEEA et Euratom.

**L'importance de la recherche dans le devenir du secteur renouvelable**

S'agissant de l'emploi et du développement des énergies renouvelables la réalisation des objectifs communautaires est directement liée à trois exigences: l'existence de volonté politique, la mise à disposition de moyens financiers suffisants et une orientation qualitative de la recherche.

En ce qui concerne ce dernier aspect, bien que les dotations financières du 7ème Programme-cadre pour la recherche et de développement technologique (7ème PCRD), – programme destiné à encourager la recherche au niveau communautaire et notamment le développement des énergies non-conventionnelles –, aient été revues à la hausse, force est de constater la faiblesse des fonds mobilisés par rapport aux autres grandes puissances internationales. Le budget total de la recherche a atteint 463,5 milliards de dollars aux Etats-Unis en 2007, soit 3% du PIB du pays (chiffré à plus de 13 500 milliards de dollars), et les deux prétendants à la Maison Blanche ont par ailleurs promis d'augmenter au cours de leur mandat les budgets de recherche fondamentale. Les budgets européens consacrés à la recherche sont quant à eux d'en moyenne 1,84% du PIB depuis les années 1990 avec de forts écarts entre les pays: de 0,4% à Chypre à 3,8 %

en Suède en 2006. Malgré l'objectif fixé par la Stratégie de Lisbonne d'atteindre 3% du PIB en recherche-développement pour 2010, l'UE laisse apparaître un décalage entre ses ambitions et la réalité.

En avançant l'objectif d'atteindre une part d'au moins 25% d'ici 2020 d'électricité d'origine renouvelable dans la consommation énergétique finale de l'UE, (et non-seulement les 20% proposés par la Commission européenne), le rapport de Claude Turmès, député européen chargé d'établir pour le Parlement européen le Rapport au fond sur les orientations prônées par la Commission en la matière, démontre à nouveau la force de proposition qui réside dans les institutions européennes, ce qui constitue leur principal atout.

Le succès de leurs initiatives repose ensuite sur leur capacité à isoler les problématiques en identifiant les intérêts communs. Si les institutions européennes ont prouvé leur capacité à s'illustrer de la sorte, elles n'ont pas pour autant toujours trouvé le moyen de pallier aux réticences des Etats membres vis-à-vis d'une politique au cœur des prérogatives régaliennes et à de nombreuses reprises handicapée sur le plan communautaire par son caractère stratégique.

Le devenir de la politique énergétique européenne semble toutefois désormais se présenter sous de meilleurs auspices. L'envergure des propositions récemment avancées par la Commission européenne en matière énergétique et climatique et le souhait affiché par le Conseil européen et la Présidence française en exercice de les traduire rapidement de manière contraignante sont autant de signes probants. Gageons que la réalité des prochains mois les confirmera ou témoignera au moins d'une tendance

progressive favorable en la matière, basée sur le long terme et le volontarisme politique. Ceci permettant à l'UE de se doter d'une politique à la hauteur des défis en présence, intégrée à la Stratégie de Lisbonne, dotée de financements suffisants, et donnant toute sa place à la recherche scientifique, au cœur du devenir et de l'optimisation des technologies valorisant les énergies renouvelables. ■

**Bibliographie:**

- Livre vert de la Commission européenne «Vers une stratégie européenne de sécurité d'approvisionnement», COM(2000) 769 final – Non publié au JOCE, 29/11/2000.
- Communication de la Commission européenne, Actions à la suite du livre vert: Rapport sur les progrès réalisés dans le domaine de l'électricité d'origine renouvelable, COM(2006) 849 final, 10/01/2007.
- Communication de la Commission européenne au Parlement européen et au Conseil du 10/01/2007 «Feuille de route pour les sources d'énergies renouvelables — Les sources d'énergies renouvelables au 21è siècle: construire un avenir plus durable», COM(2006) 848 final, JOCE C 138, 22/06/2007.
- Communication de la Commission européenne du 23/01/2008 «Deux fois 20 pour 2020 — Saisir la chance qu'offre le changement climatique», COM(2008) 0030 final {COM(2008) 13 final-COM(2008) 16 final-COM(2008) 17 final-COM(2008) 18 final-COM(2008) 19 final}, Journal officiel C 118 du 15/05/2008.
- Observatoire des sources d'énergies renouvelables, (Observ'ER), La production d'électricité d'origine renouvelable dans le monde, Collection chiffres et statistiques, 9è Inventaire, chapitre 3, Paris, Observ'ER 2007.

## L'Afrique, sujet de toutes les convoitises

Xavier FRIN, Journaliste spécialisé en affaires internationales et stratégiques.

**La Chine qui, depuis quelques années, a rejoint le groupe restreint des superpuissances, n'a pu arriver à ce résultat sans s'assurer les réserves nécessaires en matières premières qui lui font tant défaut. A la sortie de la Seconde guerre mondiale, l'Empire du Milieu n'était qu'un partenaire presque négligeable dans les volumes des échanges commerciaux. Depuis plus de trente ans, les relations sino-africaines n'ont cessé de se développer au détriment des relations afro-occidentales. Aujourd'hui, la Chine supprime les anciens pays colonisateurs dans les relations commerciales avec l'Afrique et occupe la seconde place derrière son éternel adversaire, les Etats-Unis.**

### Une mainmise progressive

Dans les années 1970, après que les pays africains eurent obtenu leur indépendance, la Chine a proposé de multiples partenariats arguant qu'elle était la plus à même de les aider, elle qui avait su faire oublier son passé colonial et qui défendait la logique du communisme international. C'est à ce moment que l'on vit arriver 15000 médecins et 10000 ingénieurs chinois, censés apporter l'aide nécessaire au démarrage socio-économique de ces nouveaux pays. Pékin a compris assez rapidement que le manque de liquidités pénalisait le développement et l'exploitation locale. Les banques chinoises qui étaient toutes liées au gouvernement et au parti ont dès lors constitué des fonds d'investissement destinés à rendre possible l'amorce d'un développement

socio-économique des anciennes colonies, en négociant leur remboursement par des ressources naturelles, elles-mêmes indispensables au développement de la Chine.

### L'Europe devient un simple observateur

Au début de la décolonisation, la structure de la CEE n'a pas encore atteint la maturité d'aujourd'hui. Chaque pays tente de conserver des liens privilégiés avec ses anciennes colonies. Cette politique est cohérente puisque ces jeunes nations n'ont pas encore d'expérience internationale. Très vite pourtant, ces jeunes gouvernements vont être courtisés par les différentes puissances industrielles tels la Chine et les Etats-Unis.

Aujourd'hui, rien n'a véritablement changé. Si l'on observe les recommandations faites sur le sujet par le Comité économique et social européen le 18 septembre 2008, à la demande du Commissaire Louis Michel, on peut deviner que la vision européenne de l'Afrique n'a pas évolué. Les conclusions du rapport prônent entre autres des partenariats sur des thèmes clés comme la paix et la sécurité, la gouvernance démocratique, les droits humains et soulignent avec justesse les périls qui découlent du chômage, de la malnutrition, de l'analphabétisme ou encore des déficiences de certaines infrastructures. Néanmoins, depuis bien longtemps, les dirigeants locaux semblent plus attirés par des aides financières dépourvues de contraintes politiques, chose que la Chine a bien comprise.

### La volonté non interventionniste de la Chine

Afin de se différencier, en apparence, des anciens pays colonisateurs, la Chine joue habilement la carte de la non-intervention. Mis à part l'exception consistant à pousser les pays bénéficiaires de ses largesses à renoncer à

la reconnaissance de Taïwan, Pékin n'a dérogé qu'une fois, en Angola, à ce principe de base de sa conquête commerciale en Afrique.

En effet, l'association britannique Global Witness laissait entendre dans l'une de ses publications qu'une aide de deux milliards de dollars destinée à la reconstruction de ce pays risquait d'être détournée de ses objectifs. Sachant que 30% du montant était destiné à des entreprises de construction locales, il restait 70% de subsides sans attribution claire. Or, comme le précise l'économiste indépendant José Cerqueira, «Le secteur de la construction est l'un des seuls où les angolais peuvent trouver du travail». Le gouvernement chinois exigea d'en savoir plus, afin de ne pas perdre la face vis-à-vis du monde international de la finance. Qu'advenait-il du milliard quatre cents millions restant? Des pots-de-vin à destination des dirigeants locaux ou chinois, une réserve pour l'achat d'armes? En tout cas, fort est à supposer qu'un montant a servi au financement du parti présidentiel lors de la campagne électorale suivante. La Chine a exigé un geste du gouvernement de Luanda, et c'est Monsieur Antonio Pereira Mendes De Campos Van Dunem, intermédiaire connu dans le monde des affaires angolaises, qui a dû démissionner de ses fonctions de secrétaire du Conseil des ministres.

### La Chine et son néo-colonialisme économique

Malgré ses grands principes non-interventionnistes, la Chine a superbement remplacé les pays colonialistes. Le fait d'avoir copieusement payé des pots-de-vin aux dirigeants politiques leur laisse les mains libres dans la manière de réaliser leurs travaux. Ainsi, les ouvriers des mines de cuivre gagnent entre 80 et 100 dollars par mois, alors qu'ils travaillent énormément et dans des conditions de sécurité désastreuses. Ainsi, plusieurs exploitations ont connu des



soulèvements de contestation, car les morts par accident de travail se comptent par dizaines. En 2005, 49 ouvriers sont décédés suite à des éboulements dans la mine de cuivre de Chambishi en Zambie. Le leader local de l'opposition, Michael Sata dirigea sa politique contre les Chinois, au point que le président Hun Jintao annula sa visite dans la région en février 2007, alors qu'il désirait effectuer une visite de «la ceinture de cuivre». M. Sata obtint 29% des suffrages aux élections présidentielles suivantes, ce qui est énorme. Pékin menaçant de se retirer s'il était élu, tout fut mis en œuvre pour éviter que ce dernier ne puisse s'imposer par les urnes.

Dans un autre domaine, de nombreux observateurs, dont Serge Michel, auteur du livre «La Chinafrique. Pékin à la conquête du continent noir», rapportent l'attitude agressive des supérieurs chinois à l'égard des ouvriers africains. Des grèves sont survenues dans les mines zambiennes de Chambishi en 2006 afin de réagir à cette agressivité latente.

Mais la police locale est intervenue faisant plusieurs morts et de nombreux blessés. Cela démontre qu'en payant les élus locaux, les Chinois parviennent à régler les choses selon leurs méthodes, car qui d'autres qu'eux avait intérêt à relancer le travail?

Rappelons enfin que certaines sociétés chinoises vont enfin jusqu'à interdire à leurs employés toute relation intime avec des Africains sous peine de renvoi immédiat au pays. Comme on sait que l'Etat chinois est directement impliqué dans la majeure partie des entreprises présentes, on peut aisément comprendre comment les soi-disant frères communistes s'affirmant désintéressés, sans passé colonialiste perçoivent les ouvriers.

#### Les relations sino-africaines en chiffres

Les échanges sino-africains réalisent une croissance hors du commun. On peut considérer qu'entre 2000 et 2007 ils sont passés de 10 à 70 milliards de dollars. A ce titre, la Chine occupe la seconde place dans

les partenariats commerciaux derrière les Etats-Unis, avant peut-être de les dépasser!

Ces montants astronomiques sont le résultat cumulé de plus de 674 sociétés publiques chinoises implantées sur le continent africain dans des secteurs aussi variés que la pêche, la construction, l'extraction minière, la téléphonie ou l'exploitation sylvicole et agricole. En 2004, sur les 15 milliards de dollars investis par la Chine dans le monde, 900 millions ont été consacrés à l'Afrique. A elle seule, la société de travaux publics China Road and Bridge gère exclusivement plus de 500 projets sur le continent.

#### Des contrats à tout prix

Si la Chine s'engage à livrer des constructions civiles destinées à améliorer la vie des Africains en échange de matières premières, il semblerait que ce soit parfois en dépit du bon sens. Il n'est pas rare de constater que des entreprises se soient vues confier des travaux de taille sans avoir les compétences requises.

C'est le cas du barrage d'Imboulou au Congo, pour lequel la Chine a investi 280 millions de dollars en échange de pétrole, et présenté comme une preuve de réussite et de succès du partenariat entre Brazzaville et Pékin.

Pourtant, des ingénieurs allemands engagés en sous-traitance et désirant rester anonymes s'inquiètent de la tournure des travaux. Tout d'abord, la compagnie chinoise Cmec n'a jamais construit de barrage auparavant. Sa spécialité est l'importation de matériel de génie civil. Cette inexpérience est probablement à l'origine de lacunes dans les relevés géologiques qui démontrent l'existence d'une poche d'eau sous les fondations. On peut redouter le pire quant à la solidité du barrage, mais aussi quant aux conséquences inhérentes à une rupture possible de celui-ci.

### La Chine et le pétrole africain

Parmi toutes les ressources convoitées par les Chinois, c'est indubitablement le pétrole qui a la priorité. Et pour l'or noir, aucun sacrifice n'est superflu. Actuellement, on estime que la part du pétrole importé d'Afrique représente approximativement 35% du volume avec une progression annuelle de 28%. La Compagnie nationale de pétrole de Chine a inauguré différents gisements comme les champs pétrolifères de Muglad au Sud-Soudan et récupère à son profit 50% de la production. Par le biais de cette même société, la Chine est entrée dans le consortium soudanais Greater Nile Petroleum Operating Company dont elle détient 40%.

Il est regrettable de constater que les livraisons d'armes chinoises vers Khartoum s'accéléraient lorsque le volume de pétrole soudanais à destination de la Chine augmentait. Vu la situation politique et humanitaire au Darfour, on serait en droit de se demander si la Chine ne s'est pas portée complice de génocide. Elle n'a pas hésité à brandir la menace de son droit

de veto sur les décisions onusiennes visant à circonscrire les actes de massacres organisés par le gouvernement soudanais.

### Une opportunité manquée pour les Européens ?

L'Europe cherche à diversifier l'origine de ses approvisionnements énergétiques afin d'éviter une dépendance à moyen terme vis-à-vis de la Russie. Certains s'étonnent que les réserves africaines ne soient pas présentées comme option de diversification. La question est pertinente et la réponse résume bien la situation des relations africano-européennes. Il est évident que les Européens devraient investir afin d'augmenter l'acheminement du pétrole et du gaz depuis l'Afrique. Vu l'instabilité politique qui règne dans de nombreuses régions, il est difficilement envisageable de construire des oléoducs. Il reste dès lors l'option maritime, dont les coûts, ajoutés à ceux de l'achat ainsi qu'à la construction de nouvelles infrastructures indispensables au traitement de ces ressources, rendent l'opération peu rentable.

Mais alors, pourquoi la Chine comme les États-Unis ont-ils opté pour cette méthode? Pour deux raisons. La première, c'est qu'ils se sont engagés dans cette solution depuis des années et que désormais les infrastructures existent. La seconde, qui est primordiale, est que, contrairement à l'Europe, ces deux superpuissances ont conservé des liens privilégiés avec les pays africains en leur assurant pour le premier des largesses financières aux différents membres de gouvernements ou pour le second un inconditionnel soutien politique.

### Mais l'Afrique en fin de compte...

Vu le volume exporté de richesses et les bénéfices que cela entraîne, il est anormal qu'une majeure partie du conti-

ment africain connaisse un tel niveau de sous-développement. C'est désolant, mais il faut admettre que les dirigeants africains ont aussi une part de responsabilité dans les malheurs qui leur arrivent. Premièrement, un nombre important de pays producteurs de ressources naturelles vivent dans un état d'instabilité politique permanente. Même si cela peut parfois bénéficier à des pays non africains, il est inutile de fustiger les pays occidentaux et de les dénoncer comme uniques responsables. La notion de démocratie a énormément de mal à s'établir dans ces régions, car les dirigeants sont plus motivés par le pouvoir et l'argent que par la bonne gouvernance. Trop souvent, pour ne pas dire systématiquement, la corruption et le clientélisme sont pratiqués au détriment des populations. Ce point, tout comme les pays occidentaux, la Chine l'a aussi découvert à ses dépens.

Il est évident que les Chinois ne sont pas les seuls à jouer le jeu du clientélisme. D'autres nations occidentales pratiquent les mêmes méthodes, mais avec d'autres règles. Aujourd'hui, le régime de Pékin se comporte à bien des égards comme les pays colonisateurs du XIXe siècle. Depuis en effet, les pays occidentaux ont mis toute une série de protections sur pied afin d'éviter les dérives lors d'investissements. Des entreprises, telles le Groupe Forrest en Belgique, ont développé un réel partenariat avec les populations locales en leur faisant bénéficier de véritables infrastructures de service public, écoles ou hôpitaux, avec une gestion et un soutien à long terme. Les accords de Kimberley qui visent principalement à limiter la vente de diamants de manière occulte, en sont une preuve. Il est évident qu'aucun système n'est parfait, mais on peut reprocher aux Chinois de ne pas essayer d'inclure dans leur logique, osons le dire, néo-colonialiste, une dimension humaine. ■

Studying the EU in Brussels, at the IEE-ULB, in the heart of Brussels, the Capital of Europe, where interacting with the European Institutions, European council, European Commission and European parliament is routine.

The Free University of Brussels (ULB), is the largest French speaking University in Belgium, a member of International networks of excellence, and is internationally well known for its secularized, tolerant, innovative and critical approach to

scientific research and the challenges of our times.

Spending one year in Brussels. Cultural life, youth clubs, libraries, cinemas, music, museums, exhibitions, conferences, businesses, trans-national networks, and international lobbying groups, all make Brussels an international city of incomparable linguistic and cultural diversity. In Brussels one can easily engage in a globalized community offering multiple opportunities for learning skills in European affairs.

## Institut d'Etudes Européennes

Université Libre de Bruxelles

[www.iee-ulb.eu](http://www.iee-ulb.eu)



### Education programme offered by the IEE

#### ◦ Post graduate programme

- Postgraduate Programme in European Integration  
Master in European Studies (M.E.U.S.)  
Teaching in English
- Certificate in European Law on Immigration and Asylum  
Teaching in English

#### ◦ Complementary Master (MC)

- Complementary Master in European Law  
Teaching in French and English
- Complementary Master in Multidisciplinary Analyses of European Construction  
Teaching in French and English

#### ◦ Master (MA)

- Master in European Studies, Specialisation in Politics  
Teaching in French and English
- Master in European Studies, specialisation in Economics  
Teaching in French and English
- Master in European Studies, specialisation in History and Cultures  
Teaching in French and English

## JUST A THOUGHT :

" Das wenige, das du tun kannst, ist viel "

--- Albert SCHWEITZER ---

" If hard work were such a wonderful thing, surely the rich would have kept it all to themselves. "

--- Lane KIRKLAND ---

" Aider le blessé et le faible, c'est ce qui différencie l'homme de l'animal "

--- Hugo PRATT ---

## Eyes on Europe Thanks Its Partners & Institutional Members :



Institut d'Etudes  
Européennes de l'ULB



UNIVERSITÉ  
DE GENÈVE

Institut Européen de  
l'Université de Genève



Freie Universität  
Berlin



Représentation Permanente  
française auprès  
de l'Union européenne



Representation of the  
European Commission  
to Belgium



Ständige Vertretung der  
Bundesrepublik  
Deutschland bei der EU



Alliance of Liberals and  
Democrats for Europe



The Greens EFA in the  
European Parliament



Group of the European  
People's Party and European  
Democrat in the EP



Party of European  
Socialists

Visit our website: [www.eyesoneurope.eu](http://www.eyesoneurope.eu)

ISSN : 1782 - 8449



9 771782 844908