

## ANALYSE

# Sécurité des frontières extérieures et lutte contre l'immigration illégale : une stratégie « globale et intégrée » de l'Union européenne ?

Intrinsèquement lié au projet originel européen visant à la construction d'un grand marché unifié, le principe de liberté de circulation (marchandises, personnes, capitaux et services) s'est concrétisé avec l'abolition progressive des frontières intérieures. Ainsi, tout citoyen européen dispose, depuis 1993, du droit d'entrer et de circuler librement sur le territoire des États membres<sup>1</sup>. Ces derniers ont cependant perçu dans la suppression des contrôles aux frontières interétatiques la source d'un déficit potentiel de sécurité. En outre, le contrôle des mouvements transfrontaliers de personnes étant l'une des premières prérogatives de la souveraineté des États, les enjeux liés à la liberté de circulation des personnes demeurent politiquement sensibles.

Néanmoins, dans un contexte marqué par l'accroissement des flux migratoires et par la lutte contre une menace terroriste diffuse, la nécessité d'un contrôle en commun plus efficace des frontières extérieures s'est progressivement imposée. Depuis 2001, et par étapes successives, l'Union européenne n'a eu de cesse de vouloir approfondir et renforcer cette dynamique, à travers la réalisation d'un « *système intégré de gestion des frontières extérieures* »<sup>2</sup>, conçu comme « *l'une des pierres angulaires de l'évolution progressive de l'Union européenne vers un espace de liberté, de sécurité et de justice* »<sup>3</sup>.

La présente note a pour ambition d'explicitier plus avant ce concept de gestion intégrée des frontières extérieures. Les conditions dans lesquelles a émergé cette stratégie européenne en matière de contrôle et de surveillance des frontières extérieures seront examinées. Fondée sur le renforcement du paradigme sécuritaire, cette approche présentée comme « globale et intégrée » repose sur une relation étroite entre sécurité des frontières territoriales communes et gestion des flux migratoires. Dans ce cadre, l'agence européenne FRONTEX joue un rôle institutionnel clé, particulièrement aux frontières maritimes méridionales, où le renforcement de la dimension extérieure de la politique migratoire, en coopération avec les pays tiers, ne va pas toutefois sans poser problème.

### Genèse d'une stratégie européenne de gestion commune des frontières extérieures

La construction d'une politique commune relative à la gestion des frontières extérieures, corollaire de l'abolition des frontières interétatiques, se heurte à un certain nombre de réticences de la part des États membres. En effet, le contrôle des frontières extérieures relève de leur compétence exclusive. Face à l'existence de divergences, parfois trop importantes pour créer une dynamique commune, certains États se sont engagés dans un processus de coopération hors du cadre communautaire. Signé en 1985 par l'Allemagne, le Benelux et la France, l'**accord de Schengen** avait ainsi pour objectif l'abolition progressive des contrôles aux frontières intérieures et l'instauration d'un régime de libre circulation des personnes. La coopération de Schengen a abouti par la suite à la mise en place de mesures compensatoires qui mettent l'accent sur le renforcement des

<sup>1</sup> Articles 14 et 18 § 1 TCE.

<sup>2</sup> Article 69 du nouveau traité institutionnel conclu à Lisbonne les 18 et 19 octobre 2007.

<sup>3</sup> Communication de la Commission au Conseil, *Renforcer la gestion de la frontière maritime méridionale de l'Union européenne*, Bruxelles : Commission européenne, 30 novembre 2006, COM(2006) 733 final, 14 p., p. 2.

contrôles aux frontières extérieures, lesquels doivent obéir à des principes communs susceptibles de garantir la sécurité au sein de ce nouvel espace sans frontières intérieures<sup>4</sup>.

Le système de Schengen instaure un arsenal juridique complexe, appelé « **acquis de Schengen** »<sup>5</sup>, communautarisé depuis le traité d'Amsterdam<sup>6</sup>. Dans ce cadre, certaines défaillances ont été identifiées en raison de la coexistence d'une multitude d'autorités, de méthodes, de techniques et de pratiques nationales différentes qui révèle un défaut de confiance entre les États membres. Cette situation a conduit l'Union européenne à imposer des exigences strictes d'intégration en prévision du cinquième élargissement. Les nouveaux États membres, placés en « première ligne de défense »<sup>7</sup> d'une Union désormais bordée de 85 600 km de côtes et de 8 100 km de frontières terrestres, ont eu l'obligation d'intégrer l'ensemble de l'acquis de Schengen, sans possibilité d'« *opt-out* », dans leur système juridique avant même leur adhésion à l'Union puis leur entrée dans l'espace Schengen, prévue pour décembre 2007. La préparation de l'élargissement de 2004, corrélée aux effets consécutifs de l'attentat du 11 septembre 2001, a ainsi incarné un « *momentum* » pour l'europanisation de l'enjeu frontalier.

**Dans ce cadre, l'Union s'attache depuis 2002 à donner corps à un concept de « gestion intégrée des frontières extérieures », d'abord fondé sur une « première génération » de dispositions, inspirées par le principe de solidarité<sup>8</sup> entre les États membres et la Communauté : établissement d'un corpus commun de législation, création d'un « corps européen de garde-frontières » et institution de divers mécanismes de coopération opérationnelle entre les États membres<sup>9</sup>. Appuyée sur une étude de faisabilité menée par certains États membres sur la création d'une police européenne des frontières, l'idée de ce « corps européen de garde-frontières » n'a toutefois pu se développer, compte tenu des réticences fortes exprimées par la Grande-Bretagne ou par les pays scandinaves. S'agissant des autres aspects, la mise en œuvre de cette « première génération de gestion des frontières extérieures » s'est achevée avec l'entrée en vigueur du code de franchissement des frontières Schengen<sup>10</sup>, l'adoption d'une décision portant création d'un fonds européen pour les frontières extérieures<sup>11</sup> et surtout la création de l'agence européenne FRONTEX.**

Résultant d'un processus d'institutionnalisation de structures fragmentées déjà existantes, cette agence réalise l'europanisation d'une partie de la gestion des frontières extérieures de l'Union. Elle est en effet chargée de coordonner la coopération opérationnelle entre les États membres en la matière. En ce sens, l'agence est placée au cœur de la « stratégie de gestion des frontières extérieures », notion définie par la Présidence finlandaise en 2006<sup>12</sup>, qui vise au **renforcement de la sécurité des frontières extérieures via des mesures coercitives de surveillance et de contrôle, l'approfondissement de la coordination et de la coopération inter-agences et la systématisation des analyses de risques**. FRONTEX est devenue la dix-neuvième agence européenne décentralisée créée par l'Union européenne<sup>13</sup>. Située à Varsovie, elle est en fonction depuis le 1<sup>er</sup> mai 2005 et a débuté ses activités le 3 octobre 2005.

### Une prise en charge de la sécurité des frontières pour répondre aux défis posés par la gestion des flux migratoires

Réaffirmée dans les priorités stratégiques annuelles pour 2008<sup>14</sup>, **cette approche associe sécurité des frontières et gestion des flux migratoires et aborde ainsi le problème de la gestion intégrée des frontières via le contrôle des pressions migratoires aux frontières méridionales de l'Union européenne**. Elle devrait se traduire par une augmentation de 10 % des dépenses consacrées à la politique de « Justice et affaires intérieures » (JAI) dans le budget de l'Union pour 2008, et plus précisément, par une hausse de 24 % des dépenses engagées en matière de gestion des flux migratoires, ce qui témoigne de la volonté de l'Union de répondre à cet enjeu de plus en plus prégnant.

<sup>4</sup> « *Convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des États de l'Union économique du Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes* », signée le 19 juin 1990 et entrée en vigueur en 1995. Treize États membres de l'Union européenne ont signé cette convention. Le Royaume-Uni et l'Irlande disposent d'un régime d'« *opt-out* », tout en ayant la faculté de participer à certaines dispositions de l'*acquis* (Décisions du Conseil 2000/365/CE et 2002/192/CE). L'Islande et la Norvège ont un statut d'État associé sur la base d'un accord conclu en mai 1999.

<sup>5</sup> L'acquis de Schengen représente l'essentiel du socle juridique en matière de gestion des frontières extérieures.

<sup>6</sup> Les dispositions de l'acquis de Schengen ont été ventilées au sein du titre IV TCE (visas, asile, immigration et autres politiques liées à la libre circulation des personnes : 1<sup>er</sup> pilier) et titre VI TUE (coopération policière et judiciaire en matière pénale : 3<sup>e</sup> pilier).

<sup>7</sup> La Pologne est, à elle seule, responsable de la surveillance de 1 258 km de frontières terrestres.

<sup>8</sup> Ce principe est inscrit à l'article 69 C du traité institutionnel.

<sup>9</sup> Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, *Vers une gestion intégrée des frontières extérieures de l'Union européenne*, Bruxelles : Commission européenne, COM (2002) 233 final, 7 mai 2002, 28 p.

<sup>10</sup> Ce code prévoit notamment en son article 2 une définition harmonisée de la notion de frontière. JOUE L 105, Bruxelles, 13 avril 2006.

<sup>11</sup> Décision 574/2007/CE du 23 mai 2007.

<sup>12</sup> Conseil de l'Union européenne, Justice et affaires intérieures, 2 768<sup>e</sup> session du Conseil, Bruxelles, 4-5 décembre 2006, Presse, 15801/06.

<sup>13</sup> Règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil du 26 octobre 2004 portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne, Bruxelles, JOUE L 349, 25 novembre 2004. Création reposant sur les articles 62 § 2 a) et 66 TCE (1<sup>er</sup> pilier).

<sup>14</sup> Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *Stratégie politique annuelle pour 2008*, Bruxelles, Commission européenne, COM (2007) 65 final, 21 février 2007, p. 6.

Une « **seconde génération** » de mesures, destinées à renforcer la sécurité des frontières extérieures, a été prévue par le programme de La Haye<sup>15</sup> dans le contexte de l'« Approche globale sur la question des migrations »<sup>16</sup>. Au cours de l'année 2006, la Commission a présenté une série de mesures opérationnelles supplémentaires, qui font de la gestion des frontières maritimes méridionales le « *préalable indispensable à l'élaboration d'un modèle européen de gestion intégrée des frontières* »<sup>17</sup>. Ces mesures de « seconde génération » sont destinées, d'une part, à la lutte contre l'immigration illégale et au renforcement du contrôle des frontières extérieures, et d'autre part, au développement de la dimension extérieure des politiques liées à l'espace de liberté, de sécurité et de justice (coopération avec les pays tiers).

Prenant appui sur des études de faisabilité et des analyses de risques qui constituent désormais la clé de voûte de cette stratégie dite « intégrée », les mesures opérationnelles de « seconde génération » prévoient une série de **nouveaux outils**, principalement mis en œuvre aux frontières méridionales. Il s'agit notamment de la **création d'équipes d'intervention rapide (RABIT, pour Rapid Border Intervention Teams)**<sup>18</sup> composées d'une réserve de 450 garde-frontières nationaux potentiellement mobilisable, de manière temporaire, à la requête des États membres confrontés à des situations de crise<sup>19</sup>. Structure créée au cours de l'été 2007, elle réalise actuellement son premier exercice au Portugal. De manière distincte, un **réseau européen de patrouilles côtières** a été lancé en mai 2007, à l'initiative de l'agence FRONTEX<sup>20</sup>. Conçu comme un outil flexible, dans lequel il est possible de voir les prémices d'un corps européen de garde-côtes, il permet de renforcer le contrôle et la gestion de l'immigration clandestine, en coopération directe avec les États tiers intéressés (en particulier les pays d'Afrique du Nord et de l'Ouest)<sup>21</sup> afin de détecter les situations d'urgence en mer. Il repose notamment sur la création, dans les États membres concernés, de centres de commandement régionaux coordonnés par FRONTEX. Enfin, la **mise en place d'un système de surveillance aux frontières maritimes méridionales de l'Union (EUROSUR)** est envisagée comme un moyen de rationaliser l'échange d'informations entre les différents systèmes de surveillance nationaux. La mise en œuvre de ces mesures opérationnelles est trop récente pour permettre une évaluation de ces mécanismes qui se limitent à une coordination de la coopération entre les États membres. Néanmoins, elle traduit la volonté de l'Union de mettre l'accent sur le renforcement de la sécurité des frontières extérieures, en s'appuyant sur des méthodes de coopération opérationnelle, sur la systématisation de l'usage de technologies modernes et sur le développement de la coopération avec les pays tiers comme moyen de lutter contre l'immigration clandestine.

Outre le développement de ces nouveaux outils, la stratégie « globale et intégrée » initiée par le Conseil européen en 2006 prévoit l'approfondissement, dans le cadre de sa « stratégie relative à la dimension extérieure de la JAI », des partenariats avec les pays tiers dans le domaine de la gestion des frontières et des flux migratoires. Si cette dimension extérieure de la politique JAI était déjà présente depuis 2002<sup>22</sup>, elle a été finalement consacrée en tant que « stratégie » lors du Conseil européen de décembre 2005<sup>23</sup> et devient une priorité centrale de l'Union dans ses relations extérieures, notamment dans le cadre de la politique européenne de voisinage. Composante essentielle de la « stratégie intégrée de gestion des frontières de l'Union », cette coopération avec les pays tiers est principalement conçue à destination du Maghreb, qui est non seulement une source d'immigration illégale mais aussi une zone de transit pour des immigrés clandestins venus d'Afrique subsaharienne.

Dans ces conditions, l'approche « globale et intégrée » développée par l'Union semble s'apparenter à une stratégie politique qui vise à **promouvoir un paradigme sécuritaire de contrôle et de surveillance comme moyen pertinent de réponse aux enjeux frontaliers et migratoires auxquels doit faire face l'Union européenne**<sup>24</sup>. En effet, la corrélation étroite introduite entre logique de sécurisation des frontières d'une part, et de régulation des flux migratoires d'autre part, trouve à se concrétiser dans la diversité des moyens déployés dans le cadre de cette stratégie, au sein de laquelle l'agence FRONTEX est présentée comme un acteur institutionnel clé.

### L'agence FRONTEX à l'épreuve de la déterritorialisation des contrôles aux frontières extérieures

L'agence FRONTEX a été instituée pour répondre au besoin de solidarité entre les États membres en leur apportant une **coordination et une assistance** dans leur tâche de surveillance et de contrôle des frontières

<sup>15</sup> Second programme pluriannuel pour 2005-2010 définissant les priorités pour la réalisation de l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

<sup>16</sup> Conclusions de la Présidence, 15-16 décembre 2005, 15914/01/05, 30 décembre 2005.

<sup>17</sup> Communication de la Commission au Conseil, 2006, *op. cit.*, p. 2.

<sup>18</sup> Règlement (CE) n° 863/2007 du Parlement européen et du Conseil, 11 juillet 2007, JOUE L 199/23.

<sup>19</sup> « Renforcement des capacités de FRONTEX : vers une évolution du modèle de gestion des frontières », Paris, Centre d'analyse stratégique, *La note de veille*, n° 56, 30 avril 2007.

<sup>20</sup> À la suite d'une étude de faisabilité (MEDSEA) relative à la structuration de la coopération et de la coordination entre les États membres aux frontières méridionales.

<sup>21</sup> « Une conception régionale de la sécurité des frontières : lancement du réseau européen de patrouilles frontalières », Paris, Centre d'analyse stratégique, *La note de veille*, n° 61, 4 juin 2007.

<sup>22</sup> La lutte contre l'immigration illégale est intégrée dans les accords d'association et de coopération depuis 1999. Le Conseil européen de Séville est allé plus loin en demandant l'inclusion d'une clause de réadmission obligatoire en cas d'immigration illégale dans tout futur accord de cette nature.

<sup>23</sup> À l'occasion duquel a été définie l'approche globale sur la question des migrations.

<sup>24</sup> Sergio Carrera, *The EU Border Management Strategy. FRONTEX and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands*, Bruxelles: Centre for European Policy Studies, Working document n° 261, mars 2007, 133 p., p. 8.

extérieures (notamment dans l'organisation d'opérations de retour conjointes)<sup>25</sup>. **L'agence ne dispose pas de pouvoirs d'exécution ni de pouvoirs répressifs, son intervention étant subordonnée à la requête d'un ou plusieurs États membres.** Cela ne l'empêche pas de procéder le cas échéant à des mesures de contrainte dès lors qu'elle y est habilitée par lesdits États. Dans ce cadre, elle a vu progressivement s'accroître ses capacités opérationnelles par une diversification et un renforcement des outils mis à disposition aux fins de lutte contre l'immigration clandestine. À cet égard, elle assure notamment le pilotage des équipes d'intervention rapide (RABIT), la coordination des activités du réseau européen de patrouilles côtières et l'établissement d'un répertoire centralisé d'équipements techniques (CRATE, pour Centralised Records of Available Technical Equipment). En 2008, la Commission européenne prévoit à nouveau **l'expansion de ses capacités** dans le cadre de ses missions d'appui aux États membres pour lutter contre l'immigration clandestine, grâce à la mise en place du système européen de surveillance<sup>26</sup>. À cette fin, le projet de budget de l'Union pour 2008 triple le montant de la dotation budgétaire de l'agence, ce qui la porte à 37 millions d'euros.

Ce renforcement des capacités de FRONTEX trouve une illustration dans le déroulement des opérations d'assistance menées par l'agence au second semestre 2006, à la demande de l'Espagne, pour faire face à l'afflux d'immigrants illégaux aux îles Canaries (opérations HERA I, II, III)<sup>27</sup>. Si l'objectif consistait au renforcement du contrôle de la zone côtière entre l'Afrique occidentale et les îles Canaries, l'agence FRONTEX a été amenée, dans le cadre de ses activités d'assistance aux opérations conjointes de retour, à procéder à des interceptions dans les eaux territoriales de pays tiers.

Ce **processus d'extra-territorialisation des contrôles et de prévention de l'immigration illégale** trouve son fondement juridique dans la conclusion préalable d'accords bilatéraux entre les États membres et les pays tiers africains participants. Toutefois, de tels accords, souvent conclus dans le secret diplomatique, ne permettent pas de constater en pratique si les méthodes d'interception « *sont compatibles avec les précautions spécifiques dues aux personnes qui requièrent une protection internationale* »<sup>28</sup>. La participation d'une agence européenne à de telles opérations pourrait certes permettre d'envisager des voies de contrôle parlementaire. Cependant, les activités de FRONTEX se caractérisent par un faible contrôle démocratique et un manque de transparence, en particulier concernant les analyses de risques, pour la plupart non totalement déclassifiées. Le Parlement européen n'est pas destinataire de ces analyses (et ne peut donc pas effectuer un contrôle du respect du principe de proportionnalité) alors qu'elles sont le préalable nécessaire à toute opération et constituent par là-même le fondement de la stratégie intégrée des frontières extérieures. **Le renforcement de la dimension extérieure de la problématique migratoire et la généralisation des procédés de contrôle « avant la frontière » posent ainsi un certain nombre d'interrogations au regard du respect du principe de non-refoulement et des principes de la Convention de Genève sur le statut des réfugiés de 1951.** Ce procédé de prévention, qui étend la gestion des frontières maritimes extérieures au territoire des pays tiers, instaure des restrictions d'ordre pratique aux conditions de dépôt de demandes d'asile. Il en résulte que **les opérations menées par FRONTEX dans ce cadre se déroulent hors du champ d'application du droit communautaire.** Les personnes ainsi interceptées n'ont pas la possibilité de bénéficier des garanties et protection afférentes.

L'évaluation des missions de l'agence FRONTEX par la Commission européenne prévue pour la fin de l'année 2007 est donc très attendue. Elle permettra de se prononcer sur l'étendue des activités opérationnelles confiées à l'agence (notamment sur la question du droit de la mer et les opérations de sauvetage, point d'achoppement entre les États membres sur le partage des responsabilités<sup>29</sup>) ainsi que sur l'opportunité de lui confier d'autres aspects de la gestion des frontières extérieures (spécialement en matière de coopération douanière). **En tout état de cause, et compte tenu de l'extension de ses missions, l'agence FRONTEX n'a manifestement pas encore atteint sa taille critique en même temps qu'elle reste profondément dépendante de la contribution des États membres.** Alors que la France s'apprête à présider l'UE, sa contribution aux dispositifs mis en œuvre sous l'égide de FRONTEX sera particulièrement observée. Il importera avant tout de « *veiller à un juste équilibre entre l'autonomie de l'agence et le maintien de son rôle d'outil à la disposition des États membres* »<sup>30</sup>. À l'heure où le Président de la République entend donner consistance au projet d'« Union méditerranéenne », la prochaine Présidence française de l'Union aura ainsi la lourde tâche de poursuivre le travail des Présidences précédentes en matière de protection des frontières maritimes de l'Union.

> **Hélène Jorry,**  
**Département Institutions et Société**

<sup>25</sup> Article 2 du règlement (CE) n° 2007/2004. Pour plus de précisions sur les missions et les compétences de l'agence, cf. Hélène Jorry, *Construction of a European Institutional Model for Managing Operational Cooperation at the EU's External Borders: Is the FRONTEX Agency a decisive step forward?*, Bruxelles, Centre for European Policy Studies, CHALLENGE Research paper n° 6, mars 2007, 32 p.

<sup>26</sup> Stratégie politique annuelle pour 2008-2007, *op. cit.*

<sup>27</sup> Sergio Carrera, 2007, *op. cit.*

<sup>28</sup> En 2003, des ressortissants érythréens interceptés en mer par des patrouilles maltaises ont ainsi été renvoyés dans leur pays d'origine, sans avoir pu accéder aux procédures d'asile, où ils ont été emprisonnés et torturés. Cf. Direction générale pour les politiques externes de l'Union (Direction B), *Analyse de la dimension externe des politiques d'asile et d'immigration de l'UE – Synthèse et recommandations pour le Parlement européen*, Bruxelles, Parlement européen, 8 juin 2006, 26 p.

<sup>29</sup> Conseil de l'Union européenne, Justice et affaires intérieures, 2 818<sup>e</sup> session du Conseil, Bruxelles, 18 septembre 2007, 12604/07.

<sup>30</sup> Nicolas Quillet, *La mise en œuvre par la France de la politique européenne en matière de Justice, Liberté, Sécurité : processus et perspectives*, Strasbourg, université Robert Schuman, SECURINT Working paper n° 1, 2007.

## BRÈVES

## Union européenne

**> LE TRAVAIL NON DECLARÉ, UN FREIN À LA STRATÉGIE EUROPÉENNE POUR L'EMPLOI**

Un nouveau rapport de la Commission européenne préconise d'« intensifier la lutte contre le travail non déclaré » qui aurait gagné du terrain dans certains pays de l'Union depuis 2004 (Allemagne, Bulgarie, Espagne, Malte, Suède). Selon une récente enquête Eurobaromètre, qui s'essaie pour la première fois à cerner le phénomène, 5 % des salariés reconnaissent être payés de la main à la main sur le territoire de l'Union, ce pourcentage variant de moins de 3 % dans les pays de l'Europe continentale (dont la France), au Royaume-Uni et en Irlande, à plus de 10 % dans certains pays d'Europe centrale et orientale. L'Observatoire européen de l'emploi estime quant à lui que la prévalence du travail non déclaré varie de 1,5 % du PIB (Autriche) à 30 % du PIB (Bulgarie). Dans son rapport, la Commission juge cette évolution contraire aux objectifs de cohésion sociale et d'emploi, préconisés par la Stratégie de Lisbonne. Facteur majeur de *dumping* social et de segmentation du marché du travail, le travail non déclaré présente des risques pour la santé des travailleurs. Plusieurs facteurs structurels encouragent son développement : la croissance de la demande de services à la personne ; la montée du travail indépendant et de la sous-traitance ; la multiplication des groupements transfrontaliers d'entreprises qui rendent plus difficiles le contrôle de la fraude. Pour intensifier la lutte contre le travail non déclaré, la Commission préconise trois types de mesures. Tout d'abord elle propose classiquement de réduire la fiscalité du travail et les charges administratives. Elle recommande également **d'accentuer la répression de la fraude et la coopération entre États membres en créant en particulier une plate-forme européenne des Inspections du travail**. De manière plus originale, la Commission suggère de **supprimer les mesures transitoires limitant la mobilité des travailleurs issus de huit nouveaux États membres** qui sont, selon elle, un facteur incitant au travail non déclaré.

[http://ec.europa.eu/employment\\_social/news/2007/oct/undeclared\\_work\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/news/2007/oct/undeclared_work_fr.pdf)

> C. J.

**> L'ÉGALITE DE TRAITEMENT DANS L'UNION EUROPÉENNE VAUT AUSSI POUR LES ÉTUDIANTS**

Deux étudiantes allemandes, Rhiannon Morgan et Iris Bucher, suivant respectivement des cours de génétique appliquée au Royaume-Uni et d'ergothérapie aux Pays-Bas, se voient refuser en 2004 leurs demandes de bourses. Les autorités allemandes estiment qu'elles ne remplissent pas le critère, inscrit dans la loi fédérale, suivant lequel les études menées dans un autre État membre doivent être la continuation d'une année d'études au moins en Allemagne. Saisie d'une même question préjudicielle, la Cour de Justice a donné tort le 23 octobre au gouvernement allemand. C'est la deuxième fois depuis septembre 2007 qu'elle sanctionne l'Allemagne pour violation du principe de libre circulation. La Cour rappelle dans ses arrêts que si les États membres sont compétents quant à l'organisation de leurs systèmes éducatifs, ils doivent le faire dans le respect du droit communautaire. Leurs ressortissants doivent pouvoir circuler et séjourner dans un autre État membre sans se voir opposer des restrictions injustifiées quant aux modalités des aides financières. Or **la condition d'un an d'études préalable en Allemagne entrave de manière disproportionnée le libre choix des étudiants d'étudier ou de se former dans un autre État que leur pays d'origine**. Cette condition est de plus impropre à prouver, comme l'argumentait le gouvernement allemand, le degré d'intégration des étudiants à la société. Elle ne leur permet pas non plus de démontrer leur volonté de poursuivre et d'achever rapidement leurs études ni de vérifier s'ils ont fait le bon choix.

<http://curia.europa.eu/jurisp/>

> M.-C. M.

**> LES PISTES D'ACTION DE LA COMMISSION EUROPÉENNE POUR 2008**

C'est le 23 octobre que la Commission européenne a présenté un programme de travail pour 2008 confirmant sa volonté de dépasser les questions institutionnelles pour se consacrer davantage aux dossiers concrets. Elle réaffirme avec force **la pertinence du cadre de la Stratégie de Lisbonne** pour faire de la mondialisation une opportunité. Rappelant son souci de mettre le citoyen au centre du projet européen, elle met en avant l'initiative qu'elle a présentée au printemps 2006, **le bilan des réalités sociales dans les États membres**, qu'elle est en

train de réaliser. Elle le conçoit comme un moyen de moderniser l'Agenda social européen et d'identifier les voies d'amélioration possibles en matière de bien-être. *A contrario*, elle paraît plus prudente en ce qui concerne le développement durable tout en annonçant un Livre Blanc sur l'adaptation des politiques communautaires aux défis du changement climatique, comme sur la politique migratoire où la seule gestion des frontières extérieures est mise en avant. Au final ce sont 26 « initiatives stratégiques » (évaluation de l'agence FRONTEX, taxation de l'énergie, etc.) pour la seule année 2008 et 61 « initiatives prioritaires » (préparation d'un Small Business Act européen, etc.) pour les 18 prochains mois qui sont présentées. Le nombre est en fait restreint par rapport à l'année précédente et il s'agit surtout de propositions non législatives. Ceci peut s'interpréter comme un recul de la Commission européenne dans l'exercice de son monopole d'initiative. Elle préfère mettre l'accent sur ses compétences de mise en œuvre et de contrôle des politiques, et sur des axes transversaux comme l'initiative « mieux légiférer ».

[http://ec.europa.eu/atwork/programmes/docs/clwp2008\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/atwork/programmes/docs/clwp2008_en.pdf)

> M.-C. M.

### > DÉSACCORD ENTRE LE GOUVERNEMENT ET LA CHAMBRE DES LORDS SUR LES ABUS LIÉS À L'UTILISATION D'INTERNET

Le gouvernement britannique a répondu le 25 octobre aux 23 recommandations émises dans un rapport daté du 10 août par le Comité des sciences et technologies de la Chambre des Lords. **Ce rapport fait un constat inquiétant sur le niveau de sécurité des technologies liées à Internet au Royaume-Uni et sur le manque d'implication des pouvoirs publics.** En particulier, les investissements sont faibles, comparés à ceux des États-Unis ; les centres de recherche – trop peu nombreux – ne sont pas suffisamment dotés. Il en résulte que pour 21 % des Britanniques le « crime » auquel ils sont le plus souvent confrontés est le « e-crime » (ou « crime électronique », autrement dit les fraudes à la carte bancaire, les escroqueries sur achats en ligne, etc.) ; à elles seules, les escroqueries liées à l'usurpation d'identité sur Internet se chiffrent à 2,4 milliards d'euros. Hormis les mesures techniques proposées par le Comité, le partage des responsabilités, en cas d'escroquerie, entre usagers et entreprises est remis en avant. Cependant, **le gouvernement britannique estime que la multiplication des abus constatés tient non pas à un manque d'implication de sa part mais plutôt à un phénomène normal lié au développement d'Internet.** Il ne reconnaît pas non plus la baisse de confiance des Britanniques envers Internet relevée par le Comité. Enfin, contrairement aux recommandations émises, le gouvernement ne souhaite pas tenir les banques pour responsables des pertes subies par leurs clients en cas d'usurpation d'identité *via* Internet.

<http://www.official-documents.gov.uk/document/cm72/7234/7234.pdf>

> J.-L. L.

## International

### > ÉTATS-UNIS : LA NOUVELLE PRÉSIDENTE DE L'UNIVERSITÉ HARVARD DÉFINIT LES MISSIONS DE L'UNIVERSITÉ

Le Dr Drew Gilpin Faust, historienne et première femme présidente de l'université Harvard, a choisi de centrer son discours de prise de fonction sur les valeurs de l'enseignement supérieur américain au XXI<sup>e</sup> siècle. Elle a commencé par aborder la question du paradoxe des universités américaines, critiquées pour leur coût ou leur obsolescence tout en étant aimées des étudiants et révérees par la population américaine. Selon Drew Gilpin Faust : « L'essence de l'université est qu'elle est comptable vis-à-vis du passé et de l'avenir – pas seulement ni même en premier lieu du présent. L'université, ce ne sont pas les résultats financiers du prochain trimestre (...) c'est un enseignement qui modèle la vie (...), qui façonne l'avenir ». Elle a, par ailleurs, insisté sur le rôle de l'université en tant qu'« organisateur de la tradition vivante », incubateur d'une « culture en mouvement et indocile » et lieu de progrès de la connaissance. **Ces définitions des missions de l'université s'opposent aux orientations actuelles de l'État fédéral**, telles qu'elles sont exprimées notamment dans le rapport sur l'enseignement supérieur de Margaret Spellings, secrétaire à l'Éducation (*A Test of Leadership*, 2006, voir lien ci-dessous). **Ces orientations visent à rendre les universités comptables de leur enseignement en l'évaluant quantitativement et à infléchir l'enseignement vers la formation d'une main-d'œuvre compétitive pour l'économie mondialisée.** Si le professeur Faust a insisté sur l'impératif de recherche de l'excellence scientifique à Harvard, elle a également déclaré : « il est urgent de nous poser les questions d'éthique et de sens de notre action qui nous permettront de nous confronter à la signification humaine, sociale et morale du changement de nos rapports avec le monde naturel ».

<http://www.thecrimson.com/article.aspx?ref=520029>

<http://www.ed.gov/about/bdscomm/list/hiedfuture/reports/final-report.pdf>

> E. D.-F.

---

**> LA TRANSPARENCE AU SERVICE DE LA NORMALISATION ?**

---

L'OMC vient de mettre en place un système complet de gestion des renseignements sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) prises par ses États membres. Il permet de notifier les mesures et d'accéder librement à une base de données qui les recense (par pays, zones géographiques, produits, codes ou encore mots-clés). Outre sa dimension d'outil d'information, ce système a pour but affiché d'« empêcher que des réglementations sanitaires rigoureuses ne servent de prétexte à la protection des producteurs nationaux ». Cette initiative pourrait ainsi contribuer à désamorcer la polémique autour du dévoiement de la normalisation à des fins protectionnistes. Les normes ont en effet pu être considérées et utilisées comme un obstacle non tarifaire, dans ce secteur comme dans d'autres, dans la mesure où leur prolifération comme leur opacité augmentent les coûts de transaction pour les exportateurs non originaires.

<http://spsims.wto.org/>

[http://www.wto.org/english/news\\_e/news07\\_e/sps\\_ims\\_oct07\\_e.htm](http://www.wto.org/english/news_e/news07_e/sps_ims_oct07_e.htm)

> C. M.

## Rapports, études, colloques

---

**> L'ENJEU DU COMITÉ DES SAGES SELON DEUX THINK TANKS ALLEMANDS**

---

Le Conseil européen de décembre prochain doit débattre de la proposition française d'un comité des sages questionnant la physionomie de la construction européenne à l'horizon 2020. Dans le numéro d'octobre de *Spotlight Europe*, publication de la Fondation allemande Bertelsmann, Dominik Hierlemann, chercheur à la Fondation et ses collègues Matthias Chardon et Sarah Seeger du Centre de recherche en sciences politiques appliquées de Munich (CAP), notent le soutien des opinions publiques allemande, française et britannique à cette formule. Pour mieux cerner les conditions de son efficacité, ils commencent par recenser les précédents historiques, du rapport Spaak (1956) au rapport Kok (2004) et les fortunes diverses qu'ils ont connues à court et long terme. Sur cette base, les auteurs tirent trois leçons : une composition du comité qui ne soit pas exclusivement diplomatique ou politique, un objectif de réforme et non de réajustement technique, un rapport final avec des recommandations claires et peu nombreuses. Ils y ajoutent en particulier l'impératif de prévoir des modalités de participation du public pour éviter un débat « derrière les portes closes » et le respect de la diversité des points de vue dans une Europe à 27. **Éviter d'instrumentaliser la question turque et envisager la présence d'une personnalité issue d'un pays non membre de l'Union** sont les deux recommandations les plus concrètes pour la création d'un comité de sages destiné selon les auteurs à donner une nouvelle densité à une réflexion européenne d'ensemble.

[http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-0A000F14-FAE16D13/bst\\_engl/xcms\\_bst\\_dms\\_22948\\_22949\\_2.pdf](http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-0A000F14-FAE16D13/bst_engl/xcms_bst_dms_22948_22949_2.pdf)

> M.-C. M.

---

**> CHANGEMENT CLIMATIQUE : L'OMS RAPPELLE SES CONSÉQUENCES MAJEURES SUR LA SANTÉ PUBLIQUE**

---

Le changement climatique occupe une place de plus en plus prépondérante dans les priorités internationales, comme en témoigne la récente attribution du prix Nobel de la paix à Al Gore et à une équipe d'experts des Nations unies pour leurs travaux sur le sujet. Dans un tel contexte, l'OMS a rappelé, dans un communiqué le 23 octobre 2007, les conséquences majeures du changement climatique sur la santé publique. **Des pressions nouvelles et plus fréquentes s'exerceront sur la santé publique et cela, de façon hétérogène selon les pays.** Ainsi, seront en particulier concernés les États qui ont déjà les populations les plus vulnérables et un système de santé comportant des carences importantes ou confronté à des maladies infectieuses nombreuses. Il est alors très probable que les faiblesses de ces systèmes s'accroissent. C'est pourquoi **l'OMS souhaite placer la santé publique au cœur des priorités à traiter dans le cadre du changement climatique, au niveau international.** Cela suppose une coopération étroite de multiples acteurs (gouvernements, professionnels de santé, populations) pour répondre à trois objectifs principaux : renforcer la surveillance et la lutte contre les maladies infectieuses ; utiliser de façon appropriée les ressources en eau qui diminuent ; organiser l'action sanitaire en situation d'urgence. En ce sens, à l'occasion du 60<sup>e</sup> anniversaire de l'OMS en 2008, la Journée mondiale de la santé organisée annuellement sera consacrée au thème de la protection de la santé face au changement climatique afin de sensibiliser les différents acteurs à ces problématiques.

<http://www.who.int/mediacentre/news/releases/2007/pr58/fr/index.html>

> V. G.

*Rédacteurs des brèves : Evelyne Douville-Feer (DTEF), Virginie Gimbert (DQS), Cécile Jolly (DTEF), Jean-Loup Loyer (DRTDD), Céline Mareuge (DAEF), Marie-Cécile Milliat (DIS)*

**Les sujets d'analyse de la *Note de veille* des derniers mois**

N° 61 – 4 juin 2007 – Quelle nouvelle donne pour les politiques agricoles ?

N° 62 – 11 juin 2007 – À quoi sert la formation professionnelle continue ?

N° 63 – 18 juin 2007 – Des pères et des mères « plus responsables », une réponse à la délinquance des mineurs ? Une perspective internationale

N° 64 – 25 juin 2007 – « L'évaluation participative des choix technologiques » : aide à la décision dans le champ des nanotechnologies ?

N° 65 – 2 juillet 2007 – Le statut de l'opposition : une perspective internationale

N° 66 – 9 juillet 2007 – Les ressources de l'Union européenne : changement ou statu quo ?

N° 67 – 16 juillet 2007 – Les avantages liés à l'ancienneté entravent-ils la mobilité des salariés ?

N° 68 – 23 juillet 2007 – La politique de communication de l'Union européenne : mission impossible ?

N° 69 – 30 juillet 2007 – Pour un traitement européen de la question des sans-abri

N° 70 – 25 août 2007 – Quelle est l'influence du capital-risque en France ?

N° 71 – 3 septembre 2007 – Le débat public : un outil possible de préparation des réformes ?

N° 72 – 10 septembre 2007 – Réduire la segmentation du marché du travail selon le genre et accroître les taux d'emploi féminin : à court terme, est-ce compatible ?

N° 73 – 17 septembre 2007 – Contrôle des lieux d'enfermement : les enjeux internationaux

N° 74 – 24 septembre 2007 – « Classes moyennes » et redistribution : le cas français dans une perspective internationale

N° 75 – 1<sup>er</sup> octobre 2007 – La préférence communautaire, un choix collectif en évolution

N° 76 – 8 octobre 2007 – Un Espace européen de la recherche compétitif au service de la société européenne

N° 77 – 15 octobre 2007 – Le vieillissement porteur de dynamique d'innovation au Japon ?

N° 78 – 22 octobre 2007 – Les nouvelles technologies de l'information et de la communication au service du développement durable ?

*Directeur de la publication :*  
Philippe Mills, directeur général adjoint

*Directeur éditorial :*  
Bruno Héroult, rapporteur général

*Rédacteur en chef de la note de veille :*  
Jérôme Tournadre-Plancq, chargé de mission au Département Institutions et Société

Pour consulter les archives  
de la Note de Veille  
en version électronique :  
[http://www.strategie.gouv.fr/  
rubrique.php3?id\\_rubrique=12](http://www.strategie.gouv.fr/rubrique.php3?id_rubrique=12)

Centre d'analyse stratégique  
18, rue de Martignac  
75700 Paris cedex 07  
Téléphone 01 42 75 61 00  
Site Internet :  
[www.strategie.gouv.fr](http://www.strategie.gouv.fr)

