

COLLECTION LIGNES DE REPÈRES



RAPPORT SCHUMAN SUR L'EUROPE L'ÉTAT DE L'UNION 2020

Wolfgang Schäuble, Bruno Le Maire, Peter Altmaier, Thierry Breton, Edmond Alphandéry, Patrick Bellouard, Joachim Bitterlich, Jean Casabianca, Bruno Deffains, Corinne Deloy, Olivier d'Ormesson, François Escarras, José Manuel Fernandes, Jean-Guy Giraud, Jean-Dominique Giuliani, Pascale Joannin, Fabienne Keller, Laura Codruța Kövesi, Alain Lamassoure, Olivier Lenoir, Juliette Loesch, Emma Loignon, Hélène Miard-Delacroix, Pascal Orcier, Thomas Perroud, Emmanuel Sales

FONDATION ROBERT
SCHUMAN

L'ÉTAT DE L'UNION

RAPPORT SCHUMAN 2020 SUR L'EUROPE

L'ÉTAT DE L'UNION

RAPPORT SCHUMAN 2020

SUR L'EUROPE

Publication de la Fondation Robert Schuman

Collection Lignes de repères
aux Éditions Marie B

*Sous la direction
de Pascale Joannin*

*avec le concours de Ramona Bloj
et Stefanie Buzmaniuk*

L'État de l'Union 2020, Rapport Schuman sur l'Europe est une œuvre collective créée à l'initiative de la Fondation Robert Schuman au sens de l'article 9 de la loi 57-298 du 11 mars 1957 et de l'article L.113-2 alinéa 3 du code de la propriété intellectuelle.

Textes originaux en allemand et en anglais traduits en français par Mathilde Durand

Mise en page : Nord Compo
Couverture : M Graphic Design
Image de couverture :
MUDAM Luxembourg (Alamy image)

copyright Éditions Marie B/collection Lignes de repères
ISBN : 9791093576657

Sommaire

En guise de préface

Une nouvelle histoire d'Europe (Jean-Dominique Giuliani)

1. Les questions politiques

La gouvernance de l'Union européenne (Alain Lamassoure)	29
Le parquet européen : espoirs et défis (Laura Codruta Kövesi)	35
2020, nouveau départ pour l'Europe ? (Pascale Joannin)	39
Nomination de la Commission : une interprétation extensive des règles du traité (Jean-Guy Giraud)	45
Peurs allemandes, peurs en Allemagne (Hélène Miard-Delacroix)	51
Bilan des élections européennes et des élections nationales de 2019 (Corinne Deloy)	59

2. Les questions économiques

L'unité européenne fait la force : construire ensemble une industrie européenne plus forte et plus compétitive à la hauteur des défis de notre temps (Peter Altmaier et Bruno Le Maire)	71
Enjeux de l'intelligence artificielle : en quoi l'approche européenne est-elle géopolitique ? (Thierry Breton).....	77
Le cadre financier pluriannuel 2021/2027 : être le phare (José Manuel Fernandes)	83
Quelle politique monétaire pour la BCE ? (Emmanuel Sales).....	89
Une stratégie européenne pour les villes (Fabienne Keller)	95
Cibler le prix du carbone en Europe : une stratégie indispensable pour réussir la transition énergétique (Edmond Alphandéry)	101
Politique de concurrence et politique industrielle : pour une réforme du droit européen (Bruno Deffains, Olivier d'Ormesson, Thomas Perroud)	109

3. La place internationale de l'Europe

Que représente l'Europe dans le monde ? (Wolfgang Schäuble)	117
Repenser la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne, en particulier celle du développement : une urgence (Joachim Bitterlich).....	123

Méditerranée : paradigme des conflictualités contemporaines (Jean Casabianca)	131
Enfin l'Europe s'intéresse à sa défense : un vrai réveil (Patrick Bellouard)	141
Le concept français de sûreté maritime : une vision globale au service de l'Europe (François Escarras et Juliette Loesch)	151

4. L'Union européenne vue par les statistiques (Olivier Lenoir et Emma Loignon)

Le poids de l'Union européenne dans le monde – Les sources du pouvoir européen.....	165
Questions d'économie politique	193
Comprendre le Pacte vert européen.....	249

Sommaire des cartes

1959-2020 : la construction européenne	17
L'Europe au 1 ^{er} février 2020.....	18
Territoires de l'Europe 2020	19
Les espaces ultra-marins de l'Union européenne.....	20
1. Les questions politiques	
La confiance des citoyens.....	30
Le Parquet européen.....	36
Les peurs allemandes.....	52
L'Europe politique en 2020	60
L'Europe au féminin	62
Le Parlement européen en 2020.....	64
2. Les questions économiques	
Les grandes villes européennes	96
Les 13 plus grandes agglomérations mondiales en 2030.....	98
Un projet d'intérêt commun européen pour la chaîne de valeur des batteries...	110
3. La place internationale de l'Europe	
Enjeux maritimes en Méditerranée	132
Politique de défense européenne	142
Sécurité dans le monde : interventions et participations de l'Union européenne.....	144
Politique de défense	146
Enjeux maritimes de l'Union européenne	152
Présence maritime française	154
4. L'Union européenne vue par les statistiques	
Importation et exportations extracommunautaires	172
Migrations internes	180
Migrations externes.....	181
La croissance économique en Europe	194

Géographie de la zone euro.....	198
La politique monétaire internationale.....	200
L'euro, monnaie de réserve mondiale.....	205
Inégalité et pauvreté dans les États membres.....	222
Attractivité du système universitaire européen.....	230
Le budget de l'Union européenne.....	238
Indice de performance environnementale des Etats membre.....	252
Part des énergies renouvelables dans le mix des Etats membres.....	254
Émissions de gaz à effet de serre par secteur d'activité.....	258
Stress hydrique dans les États membres.....	261

RAPPORT SCHUMAN SUR L'EUROPE

L'État de l'Union 2020

Sous la direction de Pascale Joannin

Ont contribué à cet ouvrage :

Edmond Alphandéry, Peter Altmaier, Patrick Bellouard,
Joachim Bitterlich, Thierry Breton, Jean Casabianca,
Bruno Deffains, Corinne Deloy, Olivier d'Ormesson, François Escarras,
José Manuel Fernandes, Jean-Guy Giraud, Jean-Dominique Giuliani,
Pascale Joannin, Fabienne Keller, Laura Codruța Kövesi, Alain Lamassoure,
Bruno Le Maire, Olivier Lenoir, Juliette Loesch, Emma Loignon,
Hélène Miard-Delacroix, Thomas Perroud, Pascal Orcier,
Emmanuel Sales, Wolfgang Schäuble

AVERTISSEMENT

L'essentiel de cette quatorzième édition de « l'état de l'Union, Rapport Schuman sur l'Europe » 2020, a été bouclé avant le déclenchement de la pandémie due au virus Covid-19. Les personnalités et experts qui ont bien voulu nous confier leurs contributions n'ont donc pas pu prendre en compte son influence et ses conséquences.

Nous désirons, malgré cela, ne pas vous priver de leurs analyses qui, par leurs qualités, peuvent être détachées de l'actualité.

C'est pourquoi nous avons choisi de publier, dès à présent, le présent ouvrage en format numérique.

Pascale Joannin

31 mars 2020

Ont contribué à cet ouvrage

Textes

Edmond Alphandéry

Ministre de l'Économie de 1993 à 1995, **Edmond Alphandéry** a été président d'EDF puis président de CNP Assurances (1998-2012), ainsi qu'administrateur d'ENGIE et président de son comité stratégique (2010-2019). Président-fondateur de l'Euro50 Group qui suit les questions concernant la monnaie européenne, il a lancé en 2018 une « Task Force » sur le prix du carbone en Europe pour lutter contre le changement climatique. Diplômé de Sciences Po, il est agrégé d'économie politique. Il a enseigné de nombreuses années à l'Université Panthéon-Assas, dont il est maintenant professeur émérite.

Peter Altmaier

Peter Altmaier est ministre allemand de l'Économie et de l'Énergie depuis le 14 mars 2018. Ancien fonctionnaire à la Commission européenne (1990-1994), il devient en 1994 membre de la commission de la Justice du Bundestag. Il a été le porte-parole du groupe parlementaire CDU/CSU au Bundestag de la première commission d'enquête parlementaire (2002-2003), conseiller juridique du groupe parlementaire CDU/CSU (2004-2005). Secrétaire d'État parlementaire au ministère de l'Intérieur (2005-2009), ministre de l'Environnement, de la Protection de la nature et de la Sûreté nucléaire (2012-2013) et chef de la Chancellerie fédérale (2013-2018), il a été ministre chargé de Missions spéciales et coordonnateur du gouvernement pour le dossier des réfugiés (de 2015 à 2018).

Patrick Bellouard

Ingénieur général de 1^{re} classe de l'armement (2S). Depuis 2015, **Patrick Bellouard** est président de l'Association EuroDéfense-France, dont il est membre du bureau depuis 2013. Il a été directeur de l'OCCAR-EA (Organisation Conjointe de Coopération en matière d'armement – administration exécutive) de 2008 à 2013 et chargé de mission auprès du Premier ministre pour la coordination interministérielle du programme Galileo de 2004 à 2008. Chef du service des programmes aéronautiques de la DGA de 1999 à 2004, il a été également auditeur du Centre des hautes études militaires (CHEM) et de l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN-48^e session nationale).

Joachim Bitterlich

Ambassadeur e.r. et ancien conseiller européen, diplomatique et de sécurité du chancelier allemand Helmut Kohl. De 2003 à 2012, **Joachim Bitterlich** a été *Executive Vice President International Affairs* de Veolia Environnement, de 2009 à 2012, *Chairman* des activités du groupe en Allemagne. Il est membre du conseil d'administration d'institutions publiques et privées. Président du Cercle économique franco-allemand (DFWK) et membre de la commission

indépendante d'historiens auprès du ministère allemand de l'Alimentation et de l'Agriculture, professeur à l'ESCP Paris, il est co-fondateur du Club rhénan et membre du comité scientifique de la Fondation Robert Schuman.

Thierry Breton

Thierry Breton est commissaire européen au Marché intérieur. Ancien président-directeur général du groupe Atos (2009 à 2019), il a également été directeur de la stratégie et du développement, puis directeur général de Bull (1996-1997), président-directeur général de Thomson Multimedia (1997-2002) puis de France Télécom (2002-2005). Il a été ministre français de l'Économie, des Finances et de l'Industrie de 2005 à 2007. Il a enseigné le *Leadership* et la responsabilité des entreprises à l'université de Harvard de 2007 à 2008.

Amiral Jean Casabianca

Ingénieur atomicien, diplômé de l'École navale, l'**amiral Jean Casabianca** a navigué essentiellement sur sous-marins mais aussi sur des bâtiments de surface avant de terminer sa carrière embarquée en 2002 comme commandant adjoint du porte-avions Charles de Gaulle. Breveté de l'École de guerre, il a servi durant trois années comme chef d'état-major de l'École navale et du groupe des écoles du Poulmic. Auditeur de la 55^e session du Centre des hautes études militaires et de la 58^e session de l'Institut des hautes études de défense nationale, il est nommé chef du cabinet militaire du ministre français de la Défense et haut fonctionnaire correspondant de défense et sécurité. Il est major général des armées depuis le 1^{er} septembre 2018.

Bruno Deffains

Professeur de droit et d'économie à l'université Paris II-Panthéon-Assas, Président du pôle numérique du Club des juristes et directeur du Centre de recherches en économie et droit (CRED), **Bruno Deffains** a enseigné dans plusieurs universités (Yale, Columbia, Liverpool, Montréal, Berlin, Amsterdam). Il est membre de la Commission d'examen des pratiques commerciales et de la Commission nationale consultative des droits de l'Homme. Il dirige le master « Droit des affaires et économie » à l'université Panthéon Assas, ainsi que le DU « Transformation digitale du droit et *legaltech* » et la *Summer School* organisée avec la Yale Law School et l'ESSEC *Private Law and Economics*.

Corinne Deloy

Diplômée de Sciences Po et titulaire d'un DEA de sociologie politique de l'université de Paris I – Panthéon Sorbonne, **Corinne Deloy** a été journaliste au *Nouvel Observateur* et secrétaire générale de la Fondation pour l'innovation politique (Fondapol). Elle est chargée d'études au Centre de recherches internationales de Sciences Po (CERI) et rédactrice de l'Observatoire des élections en Europe (OEE) de la Fondation Robert Schuman.

Olivier d’Ormesson

Avocat spécialisé en droit de la concurrence, **Olivier d’Ormesson** a été membre du collège de l’Autorité de la concurrence de 2014 à 2019. Il a travaillé à Bruxelles et à New York. Il a débuté sa carrière d’avocat au sein du cabinet Gide Loyrette Nouel. Il devient associé responsable du bureau de Bruxelles, puis responsable du bureau de New York en 1989, avant de revenir prendre la responsabilité du bureau de Bruxelles en 1992. Sept ans plus tard, il rejoint le cabinet Linklaters, à Bruxelles, puis à Paris en 2003, en tant qu’associé responsable de l’équipe droit de la concurrence et droit communautaire. Il enseigne le droit de la concurrence à Sciences Po, HEC et Paris II-Panthéon-Assas.

François Escarras

Après des études en Histoire et en Sciences Politiques, **François Escarras** a intégré l’école du Commissariat de la Marine en 1995. Il a occupé divers postes embarqués à bord des bâtiments de la marine. Il s’est ensuite spécialisé dans les domaines des ressources humaines et des relations internationales. Il a occupé de 2013 à 2016 le poste d’attaché de défense près l’Ambassade de France à Lisbonne. Il est l’adjoint au coordonnateur ministériel pour la sécurité des espaces maritimes du ministère français des Armées depuis juin 2018. Il est breveté du cours d’état-major interarmées de l’Institut d’études supérieures militaires de Lisbonne.

José Manuel Fernandes

Député européen (PPE, PT) depuis 2009, membre de la commission des Budgets, **José Manuel Fernandes** est le négociateur du Parlement européen pour le Cadre Financier Pluriannuel 2021-2027, notamment sur la réforme des ressources propres. Entre 2014 et 2019, il a été rapporteur du budget de l’Union, du programme *InvestEU* et du Fonds Européen pour les Investissements Stratégiques (EFSD). Il préside la Délégation pour les relations avec la République fédérative du Brésil. Il a été maire de Vila Verde de 1998 à 2009. Il est diplômé en Ingénierie de Systèmes et d’Informatique de l’université de Minho.

Jean-Guy Giraud

Diplômé d’études supérieures de droit de l’université Paris I, de Sciences-Po Paris et de l’université Johns Hopkins (SAIS Washington DC), **Jean-Guy Giraud** a suivi une carrière européenne de 1973 à 2009, notamment au sein du Parlement européen : collaborateur d’Altiero Spinelli, membre de cabinets présidentiels, directeur des commissions puis du bureau de liaison à Paris. Il a également dirigé le secrétariat de la Cour de justice (Greffier) puis celui du Médiateur européen (Secrétaire général). Il a collaboré avec le Mouvement européen international et a présidé l’Union des fédéralistes européens-France. Depuis 2016, il tient un blog sur l’actualité européenne (<https://www.lesamisdutraitedelisbonne.com>).

Jean-Dominique Giuliani

Président de la Fondation Robert Schuman et Président de l'Institut Libre d'Études des Relations Internationales (ILERI), **Jean-Dominique Giuliani** a été directeur de cabinet du Président du Sénat René Monory et directeur à la SOFRES. Ancien Conseiller spécial à la Commission européenne et membre du Conseil de Surveillance d'Arte, il codirige l'*Atlas permanent de l'Union européenne*, Éditions Marie B, (4^e édition, 2018). Il est l'auteur de *La grande bascule*, éditions de l'école de Guerre, 2019 et de *Pour quelques étoiles de plus... Quelle politique européenne pour la France ?* éditions Lignes de repères, 2017.

Pascale Joannin

Directrice générale de la Fondation Robert Schuman. Ancienne auditrice de la 56^e session nationale de l'Institut des hautes études de la défense nationale (IHEDN), **Pascale Joannin** codirige l'*Atlas permanent de l'Union européenne* éditions Marie B, (4^e édition, 2018). Elle est l'auteur de *L'Europe, une chance pour la femme*, Note de la Fondation Robert Schuman, n° 22, 2004. Elle a publié de nombreuses études sur les questions européennes.

Fabienne Keller

Diplômée de Polytechnique et de l'université de Berkeley, **Fabienne Keller** a débuté sa carrière au ministère français des Finances et au Crédit Industriel d'Alsace et Lorraine. Conseillère départementale et régionale, elle est maire de Strasbourg de 2001 à 2008. Après son mandat de sénatrice de 2014 à 2019, elle est élue députée européenne (RE, FR) en mai 2019. Très engagée sur les sujets urbains, elle est particulièrement mobilisée sur les quartiers fragiles, avec le Conseil national des villes qu'elle co-préside et l'Intergroupe URBAN au Parlement européen dont elle est vice-présidente.

Laura Codruța Kövesi

Laura Codruța Kövesi est le premier Procureur général européen et l'ancienne Procureur en chef de la direction nationale anticorruption (DNA) de Roumanie, (2013-2018). De 2006 à 2012, elle a été Procureur général de Roumanie, rattaché à la Haute cour de cassation et de justice. Elle est titulaire d'un doctorat en droit. Sa thèse de doctorat s'intitulait « La lutte contre le crime organisé par le biais des dispositions du droit pénal ».

Alain Lamassoure

Diplômé de Sciences Po Paris et de l'ENA, **Alain Lamassoure** commencé sa carrière comme conseiller à la Cour des comptes. Ministre des Affaires européennes (1993-1995), ministre du Budget et Porte-parole du gouvernement français (1995-1997), il a été député à l'Assemblée nationale de 1986 à 1995 et député européen de 1989 à 1993 et de 1999 à 2019. Il a présidé la commission des Budgets (2009-2014) ainsi que les commissions spéciales sur les rescrits fiscaux (TAX 1 et 2) et a été rapporteur sur l'assiette commune consolidée sur l'impôt sur les sociétés (ACCIS). Il est le président du comité scientifique de la Fondation.

Bruno Le Maire

Normalien, agrégé de lettres modernes, diplômé de Sciences Po Paris et ancien élève de l'ENA, **Bruno Le Maire** commence sa carrière comme conseiller au ministère français des Affaires étrangères. Il devient en 2002 conseiller pour les affaires stratégiques du ministre des Affaires étrangères puis conseiller auprès du ministre de l'Intérieur en 2004. En 2005, il devient conseiller, puis directeur de cabinet du Premier ministre de 2006 à 2007. En juin 2007, il est élu député de l'Eure. Il est nommé secrétaire d'État aux Affaires européennes (2008-2009) puis ministre français de l'Agriculture et de la pêche (2009-2012). Il est depuis mai 2017 ministre français de l'Économie et des finances.

Juliette Loesch

Chargée de mission pour l'Asie du Sud-Est, **Juliette Loesch** est référente pour la stratégie de défense française dans l'Indo-Pacifique à la Direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS) du ministère français des Armées. Elle a travaillé comme consultante pour des ONG dans le domaine de la paix et du développement aux Philippines. Elle est titulaire d'un master en relations internationales de Sciences-Po Aix et d'un master en droit international de l'université d'Aix-Marseille.

Hélène Miard-Delacroix

Professeur des universités en histoire et civilisation allemandes à Sorbonne Université depuis 2008, spécialiste de l'Allemagne contemporaine. Normannoise, **Hélène Miard-Delacroix** a été formée à la Sorbonne, à Sciences Po Paris et à l'Université de Fribourg en Brisgau. Membre de l'UMR 8138 SIRICE, ses recherches portent sur l'Allemagne dans les relations internationales, l'histoire de la République fédérale et des relations franco-allemandes, avec notamment, parmi ses nombreuses publications, *Le défi européen. Histoire Franco-allemande de 1963 à nos jours* (Presses du Septentrion, 2011). Elle est membre du conseil scientifique d'importantes institutions de recherche allemandes.

Thomas Perroud

Diplômé d'HEC, de Sciences Po Paris et docteur en droit de l'université Panthéon-Sorbonne, **Thomas Perroud** est aussi titulaire d'un MPhil et d'un PhD de la Warwick Law School. Il est professeur en droit public à l'université Panthéon-Assas, membre du Centre d'études et de recherches de sciences administratives et politiques (CERSA). Il est en outre régulièrement invité pour enseigner et faire des recherches : à Yale où il fut *Deputy Director of the Comparative Administrative Law Initiative*, à Berlin (université Humboldt), à l'université d'Oxford (Saint John's College) ainsi qu'aux universités de Rome 2 et 3, et à Bocconi. Ses domaines de recherches sont le droit public comparé et le droit public de l'économie.

Emmanuel Sales

Président de la Financière de la Cité depuis 2005, **Emmanuel Sales** est ancien élève de l'École normale supérieure (Ulm) et agrégé de philosophie.

Wolfgang Schäuble

Après avoir étudié le droit et les sciences économiques aux universités de Fribourg et de Hambourg, **Dr. Wolfgang Schäuble** a obtenu son doctorat en 1971. Il est membre du Bundestag depuis 1972 où il a été secrétaire du groupe parlementaire CDU/CSU de 1981 à 1984, président du groupe parlementaire CDU/CSU de 1991 à 2000 et vice-président du groupe parlementaire CDU/CSU pour la politique étrangère et de sécurité de 2002 à 2005. Ministre avec attributions spéciales et directeur de la Chancellerie fédérale de 1984 à 1989, il a été ministre de l'Intérieur de 1989 à 1991 et de 2005 à 2009, puis ministre des Finances de 2009 à 2017. Membre du Comité exécutif fédéral de la CDU, il a été le président de la CDU de 1998 à 2000. Depuis le 24 octobre 2017, il est le président du Bundestag.

Statistiques

Olivier Lenoir

Élève à l'École normale supérieure (Ulm), où il suit un master en économie appliquée et politiques publiques, **Olivier Lenoir** a complété sa formation par un séjour de recherche sur les institutions européennes à La Sapienza à Rome et en travaillant à l'Office français de l'immigration et de l'intégration, auprès du Défenseur des droits, au BIT et au sein des sociétés Xerfi et Orange. Il est également membre actif du Groupe d'études géopolitiques.

Emma Loignon

Élève à l'École normale supérieure (Ulm), **Emma Loignon** est titulaire d'un master en économie appliquée et politiques publiques. Après des expériences dans l'administration – à la préfecture d'Île-de-France et au ministère français de l'Économie et des finances, – elle s'est orientée vers les questions liées au développement des énergies renouvelables. Elle complète sa formation à l'université de Columbia, New York.

Cartes

Pascal Orcier

Ancien élève de l'ENS de Lyon, **Pascal Orcier** est professeur agrégé et docteur en géographie, spécialiste des pays baltes, cartographe, enseignant en classes européennes au lycée Beaussier de La Seyne-sur-Mer (83) et en classes préparatoires au lycée Stanislas de Cannes (06).

L'Union européenne

1^{er} février 2020



www.robert-schuman.eu

© 2020 Fondation Robert Schuman. Tous droits réservés.

Territoires de l'Europe

Projet de Traité
Bâtisseurs

L'Union européenne au 1^{er} février 2020 :

États membres

États candidats - les négociations sont à court terme, la TUE de 14-15 langues compte 21 (25, 14 en 15), le réajustement (25-30 langues compte, 21-30) et la Serbie (16 langues, 21-30).
Pour le tiers d'élargissement de 16 (16) pour l'adhésion européenne, à la fin de 2014, 2015. Les traités ont été adoptés, 2010. Malheureusement, l'adhésion n'a pas eu lieu.

Candidats potentiels

État membre de la zone euro

État non membre de la zone euro

Les États candidats qui ont leur statut de candidat de l'Union européenne. L'adhésion à l'Union européenne est soumise à l'approbation de la Commission européenne, du Conseil européen et du Parlement européen. L'adhésion est soumise à l'approbation de l'Assemblée parlementaire de la zone euro.

Partenaires de l'Union européenne :

États membres de l'Union européenne

Les États membres de l'Union européenne (UE) sont les États membres de l'Union européenne (UE) qui ont rejoint l'Union européenne.

Partenaires de l'Union européenne :

Accords signés

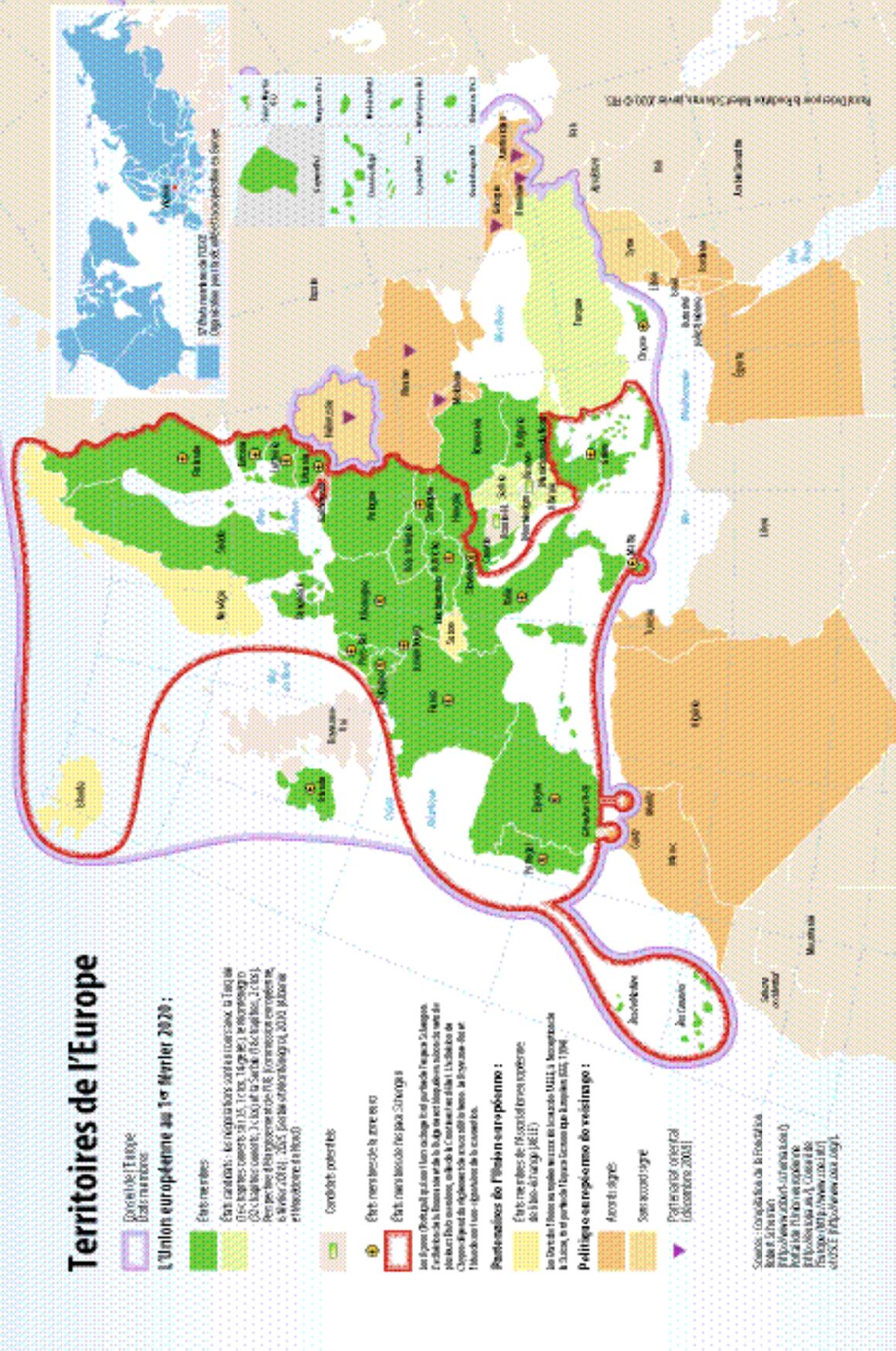
Sans accord signé

Partenariat officiel
(décembre 2013)

Sources : Commission européenne
Bâtisseurs
EUROPEAN COMMISSION
EUROPEAN COMMISSION
EUROPEAN COMMISSION
EUROPEAN COMMISSION
EUROPEAN COMMISSION
EUROPEAN COMMISSION

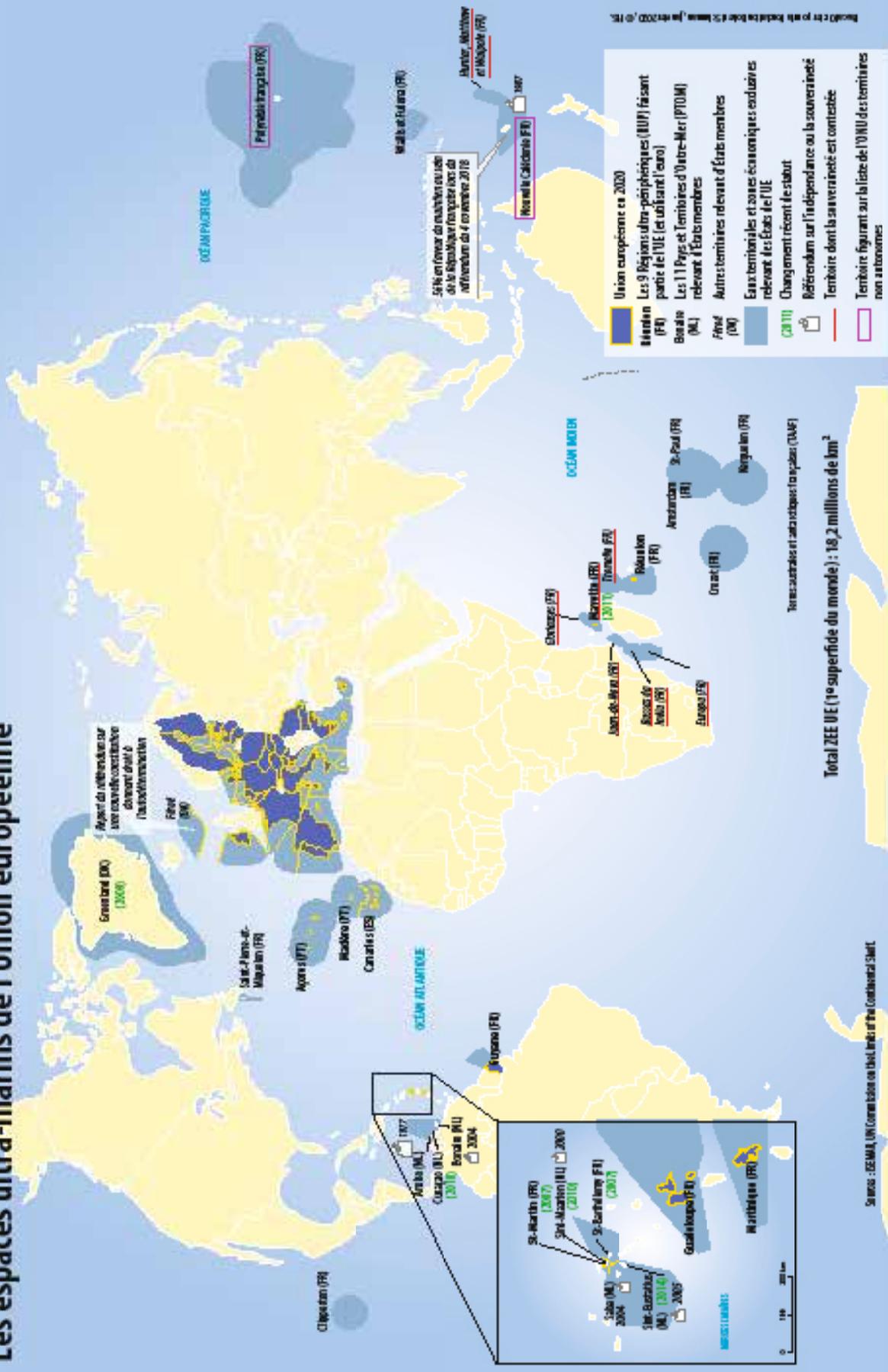


Albanie	Arménie	Bosnie-Herzégovine	Bulgarie	Chypre	Israël	Macédoine du Nord	Monténégro	Roumanie	Serbie	Turquie	Ukraine
Albanie	Arménie	Bosnie-Herzégovine	Bulgarie	Chypre	Israël	Macédoine du Nord	Monténégro	Roumanie	Serbie	Turquie	Ukraine



Projet de Traité Bâtisseurs

Les espaces ultra-marins de l'Union européenne



Préface

Une nouvelle histoire d'Europe

Jean-Dominique GIULIANI

Il n'est point de lieu où l'on ne puisse lire ou entendre des interrogations sur l'Europe, ses imperfections, ses retards, sa fin trop souvent pronostiquée. Longtemps critiquée par les peuples, elle l'est davantage désormais par les élites européennes, qui n'entrevoient pas ses évolutions possibles sans nouveaux transferts de compétences au niveau européen et donc sans perte de pouvoir. En 2019, les citoyens ont pris part majoritairement aux élections européennes. Les études d'opinion traduisent une remontée de la confiance des peuples et de véritables attentes envers la dimension européenne.

Jamais, pourtant, au sein des classes politiques nationales, des gouvernements et du Conseil de l'Union européenne qui en rassemble les représentants, les doutes n'ont été aussi forts sur la pertinence de l'Union européenne et de ses politiques. Il est d'usage de chercher « à ré-enchanter l'Europe », de « retrouver le rêve européen », avec une vraie nostalgie pour les débuts de l'Europe communautaire. On réclame même « un nouveau narratif » pour elle, comme les paroles d'une chanson oubliée. Autant d'affirmations un peu décalées par rapport à la réalité, au point de se demander si ce n'est pas la certitude du déclin qui anime leurs auteurs.

À 70 ans, la construction européenne a certainement besoin d'un lifting, à défaut d'une « réinvention » après laquelle courent nombre de politiciens en mal d'idées précises. De fait, l'Union entre dans une nouvelle ère, qui exige de nouveaux objectifs et certainement de nouveaux moyens. Elle ne mérite certainement pas nombre de jugements hâtifs qui lui sont consacrés. Elle ne peut être jugée que dans la durée, au regard de l'histoire. Et de ce point de vue, ses succès passés, malgré ses difficultés présentes, laissent entrevoir quelques espoirs de sursaut. Sa première histoire a été un succès longtemps contesté mais désormais incontestable. Il lui faut écrire une nouvelle histoire correspondant à un nouveau moment de l'histoire de la planète.

Après une phase de construction glorieuse, elle a, en effet, fort mal entamé le **xxi^e** siècle. Mais ses évolutions récentes conduisent à penser qu'elle se transforme plus rapidement qu'on ne le dit.

Une première Europe réussie

L'intégration par le droit et l'économie fut un pari audacieux. Il a été gagné. En 1950, cinq ans après la fin des combats, il aurait été bien vain de vouloir engager le rapprochement des peuples d'Europe par la politique, le régalién et le partage des compétences de police, de justice, de diplomatie ou de défense. Les conflits avaient créé de graves divisions et une trop profonde méfiance, due aux horreurs du conflit, prévalait entre partenaires. En revanche, tous les États du continent étaient intéressés par la reconstruction et demandeurs de croissance économique.

La méthode Monnet, que porta politiquement Schuman, correspondait parfaitement aux exigences du moment. Elle était la bonne. Toute autre aurait échoué. Dans l'histoire, les fédérations se sont construites en partageant d'abord la force armée, la diplomatie, la police, la justice et ce ne fut jamais sans conflit.

Faire l'Europe à l'envers fut un choix délibéré car vouloir la construire autrement aurait vraisemblablement conduit de nouveau à la guerre. Nouer des intérêts communs et les développer concrètement en laissant de côté les questions régaliennes, a conduit les États membres à s'entendre pour s'intégrer chaque fois un peu plus : l'Union douanière a réclamé le marché intérieur qui a appelé à son tour l'euro...

De fait, les résultats furent au rendez-vous. L'Europe s'est reconstruite, redressée et, dopée par l'aide du plan Marshall, une vision intelligente des Américains et des intérêts de l'Amérique, elle est passée de l'état d'un véritable champ de ruines à celui d'un continent parmi les plus développés.

Les États membres de l'Union européenne ont connu une croissance soutenue de leur économie et une élévation massive du revenu par habitant. L'intégration européenne a apporté la prospérité et même le Royaume-Uni, pourtant son adversaire, a été convaincu et l'a rejointe. Jusqu'à la fin des années 80, cette croissance est comparable à celle des États-Unis, dont l'Europe affiche alors 80 % du revenu par habitant.

Le bouclier américain lui a assuré, à moindre coût, une protection efficace pendant la guerre froide. Aux succès intérieurs correspondait simultanément un désintérêt certain pour les affaires extérieures. On s'en remettait à d'autres, selon les conditions de la fin de la Seconde Guerre mondiale. L'OTAN était en charge de la sécurité et a d'ailleurs rempli sa mission en développant l'interopérabilité entre les alliés, une situation dont les Européens tirent encore profit.

Les siècles n'ont pas forcément cent ans. Le xx^e avait commencé en 1914 ; il s'est terminé avec la chute du Mur de Berlin en 1989 et la dissolution de l'Union soviétique en 1991.

C'est un tout nouveau contexte qui entoure l'Europe à partir de ces dates. L'Union européenne triomphe, son élargissement se poursuit, son modèle attire et elle « aspire » littéralement ses frontières de l'Est. Excès de confiance ? En réalité, depuis déjà le début des années 80 l'économie européenne a changé de visage : dépenses publiques et endettement en hausse, alternances politiques dans plusieurs pays de l'Union. C'est bien ce qu'indiquent les statistiques de croissance. La « période bleue », moment béni de l'économie européenne, semble terminée.

Un mauvais début dans le siècle

L'Europe termine le xx^e siècle dans un laisser-aller budgétaire, une insouciance économique et une euphorie sécuritaire, qu'elle va immédiatement payer avec la crise des dettes publiques.

L'introduction de l'euro coïncide avec l'entrée dans le nouveau siècle. Phase essentielle de l'intégration politique de l'Union européenne, elle en est une étape inachevée sur le plan économique et budgétaire. Emportés par la générosité des fonds structurels européens, qu'on doit à la vision solidaire de Jacques Delors, la Grèce, l'Espagne, le Portugal et l'Irlande, leurs bulles spéculatives, immobilières et leurs déficits cachés, sont frappés de plein fouet par une crise venue de l'autre côté de l'Atlantique, comme un rappel brutal à la réalité. Certains, comme la France, s'affranchissent des disciplines et continuent à dépenser sans compter, spécialité qu'elle cultive depuis l'alternance de 1981. D'autres, comme l'Allemagne, adeptes avec certains États du Nord de l'ordolibéralisme le plus strict, refusent la mutualisation des budgets et nourrissent le sentiment permanent de toujours « payer pour les autres ». Ils poussent aux mauvaises décisions, souhaitent faire payer les créanciers, donner une leçon aux dispendieux ; ils entraînent toute la zone euro dans les turbulences. C'est donc un euro inachevé qui doit faire face aux doutes des investisseurs, stimulés par les rivaux et adversaires de l'Europe. Les Américains auraient voulu inventer cette crise qu'ils ne s'y seraient pas pris autrement. Intellectuellement et financièrement, ils mènent l'assaut contre la monnaie unique.

Au laxisme succède alors la rigueur, autre erreur de politique économique. La Grèce est saignée à blanc mais néanmoins sauvée par la solidarité européenne, dont bénéficient aussi l'Espagne, le Portugal et l'Irlande. Les États peu enclins à la solidarité, qui auraient pu faire échec aux spéculateurs de quelques assurances assumées, se trouvent alors contraints de se porter garants et d'abonder un robuste mécanisme européen de solidarité, capable de mobiliser près de 700 milliards €, mais qui n'ira pourtant pas jusqu'à la création d'un Fonds monétaire européen.

Avec le recul, on peut dire que la gestion de cette crise ne pouvait pas être pire. Les mesures restrictives prise par l'Union européenne pour ses banques, ses compagnies d'assurance et ses budgets nationaux, à l'inverse des États-Unis, ont accentué et prolongé la crise.

Les dirigeants des États membres n'ont pris que tardivement et douloureusement la mesure de la crise et les institutions communes n'ont pas particulièrement brillé par leur action ! On se souvient que José-Manuel Barroso, président de la Commission européenne avait, dans un premier temps, nié la crise et que la chancelière allemande a exigé un *hair-cut* c'est-à-dire une annulation de près de 100 milliards des dettes contractées par la Grèce auprès des banques, déclenchant ainsi véritablement la crise de confiance envers la dette publique grecque.

La situation économique, l'immobilisme des grands acteurs politiques traditionnels et la montée des inquiétudes ont entraîné nombre d'alternances en Europe et ont nourri une véritable poussée populiste. Extrémismes et

nationalismes réapparaissent sur le continent comme ils le font ailleurs, en Inde, au Japon, en Turquie, en Russie et bientôt aux États-Unis. L'Europe n'y échappe pas et se met en place des mécanismes centrifuges qui annoncent de profondes divisions entre le Nord et le Sud et entre l'Est et l'Ouest du continent.

Le Brexit en est l'une des expressions. À leur tour, les Britanniques ont été frappés de doute envers une construction qui a pris tellement d'ampleur et de compétences qu'elle est devenue un enjeu de politique intérieure. Le référendum du 23 juin 2016 a profondément divisé le pays alors qu'il était destiné à réunifier un parti, celui des conservateurs. Il a été, par la campagne électorale qui l'a précédé comme par l'incapacité d'en interpréter les résultats pendant trois ans, la plus parfaite illustration de l'inanité et des mensonges des promesses populistes.

Les conflits au Moyen-Orient, spécialement en Syrie, mais aussi en Afghanistan, ont engendré une très forte émigration à destination de l'Europe. Cette vague de réfugiés, s'ajoutant à une émigration économique de ressortissants africains, a surpris les Européens. Ils ont réagi dans le désordre et les efforts de la Commission européenne, notamment pour financer les États ou les organisations internationales qui hébergent les réfugiés loin du territoire européen, n'ont pas suffi à en tarir le flux. 34 000 personnes ont trouvé la mort dans la Méditerranée depuis l'année 2000. Un grave échec pour l'Europe.

Enfin, dans ce contexte mouvant et dégradé, l'Union européenne, ses États membres comme ses institutions communes, n'ont pas gagné la bataille de l'opinion. La confiance dans la construction européenne a reculé, des doutes sont apparus au sein des élites du continent, permettant à tous les partenaires, amis, rivaux ou ennemis, d'accentuer encore la pression sur une Europe ébranlée.

Le tournant du siècle restera comme celui des épreuves pour la construction européenne. Force est de reconnaître cependant qu'elle y a résisté. La crise des dettes publiques, la vague migratoire, le Brexit, la crise financière, les déstabilisations de ses voisins, n'ont pas eu raison d'une Europe résiliente et beaucoup plus forte qu'en apparence. Pendant les crises, l'intégration a continué, c'est-à-dire que l'évidence selon laquelle « l'union fait la force » s'est imposée dans de nombreux domaines. Les juges et les policiers veulent travailler ensemble à traquer la criminalité transfrontière, les militaires ont appris à intervenir ensemble et savent agir en coalitions, l'Union poursuit son travail progressif de mutualisation. Cette solidité pourrait permettre aux Européens d'écrire désormais une nouvelle histoire du continent.

Écrire une nouvelle histoire d'Europe

Alors que la planète se ferme et que nombre de régimes se replient sur eux-mêmes, l'Union européenne est confrontée à de nouveaux défis. Celui de sa sécurité, de son modèle de croissance, de ses valeurs contestées jusqu'en son sein, et de sa gouvernance.

C'est un tout nouveau contexte géostratégique auquel doivent répondre les Européens. L'environnement diplomatique, sécuritaire, politique et

économique n'a plus grand-chose à voir avec celui des années 1950. Il convient donc, pour l'Union européenne, de se fixer des objectifs précis et de tout mettre en œuvre pour les atteindre, quitte à rompre avec les règles passées. D'ores et déjà apparaissent de nouveaux mots d'ordre jusqu'ici tabous dans les enceintes communautaires : sécurité, défense, politique industrielle, gouvernance.

Les valeurs de l'Europe sont directement interpellées par le nationalisme, qui a gagné toutes les régions de la planète. Il est, le plus souvent, le fait d'États-continentaux, qui ont la taille et les moyens d'engager des rapports de forces avec leurs rivaux. L'Union européenne n'est ni un État ni un empire. Alliance volontaire et inédite de nations souveraines, ses membres doivent toujours composer et s'entendre pour lui permettre de décider. Et cette caractéristique, dans cette période de bouleversements successifs, entrave sa capacité à agir et met en exergue les divergences entre ses membres.

Le retour du nationalisme en Europe, c'est l'assurance, à terme, de graves conflits. Et si l'Union s'est montrée résistante aux assauts de ceux qui lui reprochaient son laxisme et sa permissivité, elle demeure interpellée par exemple par la Chine, qui conteste la valeur universelle des droits de l'Homme, issus de ses rangs.

L'Europe est certainement l'espace politique où les libertés individuelles et collectives sont les mieux protégées, consacrées par des traités et sanctionnées par des juridictions. Elle est contestée pour cela par des régimes autocratiques ou totalitaires (Russie, Chine, Turquie), moquée parfois par certains de ses alliés, et attaquée de l'intérieur par des régimes politiques un peu jeunes (Pologne, Hongrie). Le défi de la défense et de la promotion de ses valeurs ne se résout pas à la défense évidente des droits de l'Homme ; nous devons aussi nous interroger pour comprendre pourquoi certains n'acceptent pas l'esprit de liberté et d'égalité qui a soufflé sur l'Europe depuis les années 1950 et trouver les moyens, au prix d'un combat politique plus vigoureux, de rattraper ces errements. Le retour d'une droite extrême, nationaliste et xénophobe, de l'antisémitisme dont on aurait pu croire l'Europe guérie, d'une extrême-gauche de plus en plus violente aussi, sont des sujets de préoccupation qui méritent un engagement politique fort et plus résolu. La violence de l'extrême-droite allemande et son discours complètement désinhibé sont à cet égard très inquiétants. Ils auraient vraisemblablement mérité un combat politique plus assumé.

Pour autant, il faut constater que le paysage politique européen n'a pas enregistré de victoire durable des mouvements populistes ou extrémistes. Au contraire, les traités, la pression des institutions communes et la recomposition politique dans nombre d'États membres ont permis de contenir, voire de battre ceux d'entre eux qui avaient approché la direction des affaires. L'Europe reste le continent des libertés, celui qui compte le moins d'ennemis et qui incarne les valeurs de dialogue, de solidarité sociale, de paix et de solidarité. S'il lui est nécessaire de réapprendre le langage des rapports de forces, cela fait d'elle un espace politique unique au monde. Elle pourrait valoriser ces caractéristiques et en engranger les bénéfices.

La souveraineté européenne est un objectif proposé par le président français et partagé par plusieurs de ses homologues. Elle concerne la défense et la sécurité du continent, mais aussi l'économie et la protection du modèle européen. De ce point de vue, une prise de conscience, tardive mais réelle, a réveillé les Européens. Jean-Claude Juncker a joué son rôle de président de la Commission européenne en lançant le Fonds européen de défense et la France et l'Allemagne ont rendu possible une « coopération structurée permanente » dans le domaine des équipements de défense. Avec un retard chronologique certain, avec des contraintes politiques et juridiques très particulières comme en Allemagne, la défense de l'Europe a fait en quelques mois des progrès inattendus. Ils devront être confirmés dans les faits et les budgets, mais ils constituent une innovation qui ne doit pas être négligée.

Le président français est allé plus loin que ses prédécesseurs en déclarant officiellement que la dissuasion française, désormais la seule au sein de l'Union, avait évidemment une dimension européenne et en invitant ses partenaires au dialogue nucléaire et à des exercices communs.

Une dizaine d'opérations extérieures européennes sont en cours. Des Européens sont au Mali aux côtés des forces françaises. Une mission de sécurisation européenne navigue dans le détroit d'Ormuz. La défense de l'Europe avance, même si certains estiment que c'est trop lentement. L'Union pourrait prendre acte de ces réalités sur lesquelles on ne reviendra pas. Elle pourrait partager très vite une culture stratégique commune, qui lui a longtemps fait défaut. Elle pourrait même apprendre à mieux défendre collectivement ses intérêts, y compris au loin. Elle dispose de l'article 44 du Traité d'Union européenne qui permet de confier une mission particulière à un groupe d'État membres et elle pourrait prévoir un jour le financement d'interventions extérieures sur crédits européens.

Cette souveraineté doit aussi s'affirmer dans les domaines économique et juridique. Le droit de la concurrence doit impérativement être réformé, comme le réclament plusieurs États membres. La commissaire européenne en charge, Margrethe Vestager, a promis d'entamer des consultations en ce sens. Une véritable politique industrielle se dessine, avec la décision de créer une filière européenne de batteries, de mieux contrôler les investissements étrangers et, peu à peu, comme pour la défense, d'introduire le principe de préférence européenne jusqu'alors ignoré. L'Union avait longtemps eu l'obligation de s'ouvrir au monde et son développement en dépendait. Elle avait alors raison. Sans se refermer, elle doit désormais se protéger, défendre ses intérêts et les promouvoir à l'extérieur. Ce sont de nouveaux objectifs correspondant à un nouvel état du monde.

Pour lutter contre l'immigration illégale et réguler les flux migratoires, les Européens ont créé un corps de garde-frontières et de garde-côtes européens qui pourra compter jusqu'à 10 000 fonctionnaires appuyant les efforts des États les plus confrontés à la pression. Celui-ci, peu à peu, se dotera de moyens propres et offrira à l'Union une véritable police aux frontières. Les États continuent de rapprocher leurs législations de l'asile et de l'immigration. Il leur faut accélérer et il est quasiment certain qu'ils seront contraints de le faire sous l'empire de la nécessité.

Autant d'avancées qui peuvent paraître tardives mais qui vont dans le sens d'une souveraineté commune revendiquée et organisée. Car si l'Union accuse un retard chronologique dans la prise en compte du nouveau contexte stratégique, ses membres partagent de plus en plus les mêmes craintes et pourraient donc s'accorder plus vite que prévu sur d'importantes évolutions.

Le bras de fer budgétaire auquel ils se livrent chaque fois qu'il faut adopter un budget commun est d'ailleurs la mesure de leurs convergences en la matière. Force est de reconnaître que les « radins » s'opposent toujours aux autres avec des arguments très nationaux, mais qu'ils sont de moins en moins nombreux.

Reste aux États membres à accepter de modifier et compléter des traités qui datent.

Sujet tabou, tant l'unanimité requise pour cela est réputée impossible à atteindre. Mais rester en l'état, comme si l'environnement n'avait pas bougé, pourrait s'avérer pire que de tenter des innovations.

Si un complément aux traités actuels n'est pas possible, l'Union avancera hors-traités, comme elle l'a déjà fait et ces transgressions se multiplieront sous l'empire de la nécessité.

La première obligation des dirigeants européens est de sortir d'un cadre purement diplomatique pour faire ensemble de la politique. Ils en sont capables quand l'urgence l'exige et que leurs intérêts le réclament.

La seconde est de ne pas tenter à tout prix d'avancer à 27. Quelques États membres suffisent pour développer des coopérations novatrices. Si elles s'inscrivent dans des objectifs européens et restent ouvertes aux autres, celles-ci constituent alors le meilleur moyen de progresser. La méthode communautaire, qui doit être conservée pour les politiques communes déjà engagées, ne peut pas toujours fonctionner pour des actions entraînant de vrais transferts de souveraineté dans des domaines relevant jusqu'ici exclusivement des États. « L'intégration par l'exemple », ouverte aux autres, risque d'être le seul véritable moyen de poursuivre la mutualisation nécessaire de nos moyens.

Pour cela, il faut se concentrer sur des objectifs précis avant que de penser aux moyens à mettre en œuvre. Une Union au sein de laquelle les chefs d'État et de gouvernement prennent toutes leurs responsabilités politiques et ne laissent pas à leurs diplomates le soin de trouver des compromis, est en mesure de s'élever au niveau des enjeux. Ceux-ci doivent être définis à quelques-uns comme des buts collectifs à atteindre.

Qu'on le veuille ou non, les Européens progressent dans cette direction plus vite qu'on ne le croit. Au regard des évolutions récentes, on peut affirmer que si « le verre de l'Europe » peut être jugé à moitié plein, à moitié vide, il se remplit. Peut-être trop lentement, mais sûrement et sans retour.

Il est temps d'écrire une nouvelle histoire d'Europe, en étant fiers du chemin accompli et lucides sur ses difficultés récentes. À chaque période de l'histoire correspond une Europe différente. Les Européens peuvent dessiner celle du XXI^e siècle. Ils semblent avoir commencé ce travail.

Les questions politiques

La gouvernance de l'Union européenne

Alain LAMASSOURE

La gouvernance : l'histoire ancienne nous parle encore

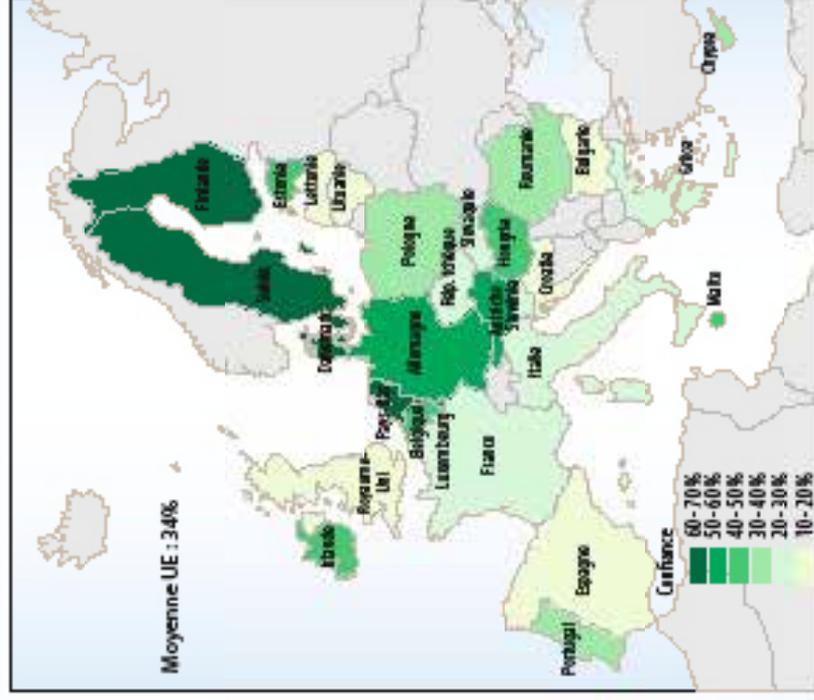
Cent cinquante ans avant Jésus-Christ, l'historien grec Polybe est fasciné par la manière dont Rome vient de conquérir l'ensemble du monde méditerranéen en moins d'un demi-siècle. L'exploit est d'autant plus inouï qu'à la différence des empires vaincus, Rome est une étrange république, mue par une machinerie compliquée, incarnée, non par un homme-dieu mais par un sigle : SPQR¹ – « le Sénat et le Peuple romains ». La République romaine lui paraît combiner heureusement les avantages des trois régimes déjà identifiés par les philosophes : la monarchie, pouvoir d'un seul ; l'oligarchie, pouvoir de plusieurs ; la démocratie ou pouvoir de tous. Le turbulent peuple de Rome est représenté par un magistrat incontournable, le tribun de la « plèbe » ; le tout-puissant Sénat ne réunit pas seulement une aristocratie ploutocratique, sa composition est aussi le fruit d'une remarquable sélection des élites, l'aboutissement du *cursus honorum* ; et si l'on recourt parfois à la désignation d'un dictateur-général en chef, c'est pour une durée limitée, quand l'exigent la gravité des temps ou l'urgence des ambitions.

Au fond, vingt-deux siècles plus tard, sous des formes évidemment très différentes, les démocraties complexes ont besoin du même trépied : le chef, les élites, le peuple. Désormais, la légitimité est montante : c'est la *vox populi* qui a l'autorité de la parole divine. Mais le pouvoir s'incarne finalement dans une seule personne, et la complexité des sociétés exige la formation, la sélection et le bon emploi d'élites très variées, à la fois miroirs de la société (élus, syndicats), vigies (enseignants, chercheurs, autorités spirituelles) et officiers de pont ou de machine (administrateurs, managers). Les systèmes qui réussissent sont ceux qui combinent les avantages du soutien du sentiment populaire, de la gestion par les meilleurs spécialistes et du pilotage par un seul. Cette personne seule est l'incarnation, non d'un pouvoir *suprême*, mais du pouvoir *ultime* : le dernier dans

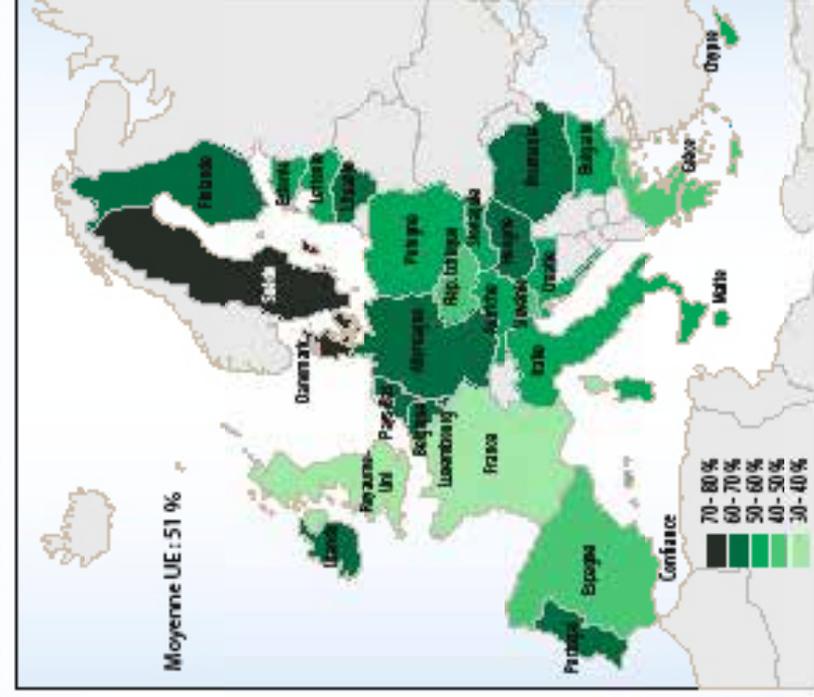
1. *Senatus populus que romanus*. Paradoxalement, le sigle fut inventé par l'empereur Auguste, qui se voulait le continuateur de cette République décrite par Polybe.

La confiance des citoyens

dans les parlements nationaux



dans le parlement européen



la chaîne de commandement, responsable de la « patate chaude » devant les citoyens, dans la limite des contrepoids et règles déontologiques de l'État de droit.

Et l'Union européenne ? Jugée à ce critère tripode, elle présente une situation originale. Paradoxalement, c'est le niveau intermédiaire, « l'oligarchie », l'élite, qui fonctionne le mieux – tout ce qui est généralement vilipendé sous l'image de la bureaucratie européenne : les institutions proprement communautaires, la Commission, le Parlement, la Cour de Justice, la Banque centrale, les agences, etc. L'ensemble constitue un moteur abominablement (inutilement ?) complexe, mais il tourne. Anu Bradford, professeur à l'Université de Columbia², peu suspecte de préjugé pro-européen, décrit son étonnante performance sous le nom de « l'effet Bruxelles. » En revanche, le niveau supérieur et la base populaire sont particulièrement mal en point.

Base populaire ? Quarante ans après la première élection du Parlement européen au suffrage universel, reconnaissons que, dans les esprits et dans les cœurs, l'Union ne bénéficie pas d'une vraie légitimité démocratique directe. Au mieux, elle est vue comme un despotisme éclairé de technocrates, encadrés par des dirigeants nationaux, certes démocratiquement élus, mais chacun pour gouverner son seul pays. Au pire, pour les *Brexiters*, elle est illégitime par essence.

Niveau supérieur ? Au fait, qui s'intéresse à la fonction de « Monsieur ou Madame Europe » ? Le président du Conseil européen est élu par les dieux nationaux de l'Olympe continental, mais il n'a ni pouvoir, ni moyens propres. Il reste inconnu du grand public. La présidente de la Commission a été désignée après les élections européennes, mais sans avoir participé à la campagne électorale et contre les candidats des partis vainqueurs de ces élections. Elle devra donc son autorité politique à ses seules qualités personnelles. Après tout, Jacques Delors y était bien parvenu, dira-t-on. Certes, mais personne n'a imaginé que c'était à lui de négocier la réunification allemande et la fin de la guerre froide, qui étaient les événements planétaires du moment. Or, trente ans après, c'est désormais d'un leader parlant au nom de toute l'Europe dont on a besoin pour parler commerce, migrations, terrorisme, prolifération nucléaire, climat, pandémies, partenariat euro-africain avec Washington, Pékin, Moscou, Téhéran ou Addis-Abeba.

Comment remédier à ces faiblesses paralysantes ?

La conférence sur l'avenir de l'Europe : une occasion à saisir

Pour faire progresser l'Europe, on connaît deux approches classiques. La première, l'élaboration d'un nouveau traité, est bloquée pour longtemps : la naissance du traité de Lisbonne a montré que la durée de gestation du dinosaure européen est plus proche de neuf ans que de neuf mois, compte tenu notamment de l'exigence de l'unanimité des ratifications. La seconde consiste à mettre à profit la campagne de l'élection du Parlement européen pour faire valider des choix forts par les électeurs : c'est ainsi que, cahin-caha, les démocraties se réforment. Hélas, neuf élections au suffrage universel n'ont

2. Bradford, Anu, "The Brussels Effect" (2012). *Northwestern University Law Review*, Vol. 107, No. 1, 2012 ; Columbia Law and Economics Working Paper No. 533.

pas encore suffi pour que les partis politiques se servent de la campagne européenne pour parler d'Europe au lieu de se contenter d'en découdre à nouveau au niveau national, chacun chez soi.

À défaut, l'idée lancée par Emmanuel Macron d'une longue conférence sur l'avenir de l'Europe est mieux qu'un pis-aller : à l'image de ce qu'avait fait la Convention européenne présidée par Valéry Giscard d'Estaing en 2002-2003, un rassemblement d'élus européens et nationaux, élargi à tous les publics désormais joignables par les réseaux sociaux, peut être le lieu où nous nous posons, les uns aux autres, la question de confiance : que voulons-nous faire ensemble au niveau de l'Union dans la décennie qui commence ? Qui est prêt à faire quoi et jusqu'où ? Et l'on va découvrir qu'il y a beaucoup de compléments ou d'améliorations possibles de notre gouvernance commune, même à traités inchangés.

Le sommet de l'Olympe : comment élire M. ou Mme Europe

C'est le plus simple. Il suffit d'appliquer, dans le traité, non pas la lettre – qui tue –, mais l'esprit – qui vivifie – sur l'élection du président de la Commission par le Parlement. Car c'est la définition même d'un régime parlementaire : au lendemain de l'élection des députés, le Conseil européen, exerçant ici un rôle de chef de l'État collectif, appelle naturellement la personnalité la mieux placée pour réunir une coalition majoritaire au sein du Parlement. Si celle-ci échoue à constituer une majorité, il appelle alors le leader d'un autre parti. Les Premiers ministres de nos 26 partenaires européens sont désignés ainsi. Ce n'est pas toujours le candidat du groupe parlementaire le plus nombreux : l'actuel Premier ministre letton est même issu du plus petit parti de sa majorité très composite. En 2014, première année d'application de cette disposition, Jean-Claude Juncker, candidat du Parti populaire européen (PPE) soutenu par les sociaux-démocrates (S&D), a été choisi, puis élu selon cette logique. En 2019, le PPE, trop sûr de lui, a pris le risque d'avancer un candidat sans la moindre expérience gouvernementale, offrant l'occasion au « chef d'État collectif » de reprendre la main en imposant politiquement sa propre solution. Ne nous y trompons pas : c'est un recul sévère. L'année même où, pour la première fois, les électeurs sont venus plus nombreux dans les bureaux de vote européens, leurs dirigeants nationaux leur répondent : le choix de la présidence de la Commission est un sujet trop important pour vous être soumis. Étonnons-nous ensuite de la désaffection populaire à l'égard de l'Europe !

Une fois la température retombée et les blessures d'amour-propre pansées, la solution s'impose d'elle-même : revenir à l'esprit du régime parlementaire. Cela exige d'abord que les partis politiques européens organisent de vraies primaires populaires, et non des petits arrangements entre amis. Facilitant ainsi le rôle du Conseil européen, un rôle éminent mais qui ne peut pas aller jusqu'à ignorer les acteurs et les débats de la campagne électorale.

Du coup, fort/forte de sa vraie légitimité démocratique, le président/la présidente de la Commission pourra enfin s'inviter dans tous les journaux télévisés (JT) en *prime time* des 27 États membres – un exercice qu'ils n'ont jamais fait

jusqu'à présent ! Car ce sera à ses vrais électeurs, donc tous les citoyens européens, que le titulaire aura des comptes à rendre. Imaginons avec jubilation la première fois qu'une personnalité européenne viendra présenter directement aux Français une vision de l'Europe différente de celle qu'offre leur président : même si les mots et l'inspiration sont les mêmes, il y aura l'énorme différence entre la vision en deux dimensions (2D) et la vision en 3D : ça change tout. L'Europe est née.

La base populaire : les citoyens et l'Europe

En même temps, le retour aux sources du régime parlementaire est le plus sûr moyen de donner le pouvoir aux citoyens : celui de choisir le responsable ultime et donc, ce faisant, l'orientation générale de sa politique. À condition, là encore, que les familles politiques européennes s'organisent et se démocratisent : il y a là une grande marge de progression.

La pleine légitimité du Parlement ne sera toutefois atteinte que lorsque les modes de scrutin, laissés à la discrétion des États membres, seront suffisamment harmonisés. Le seul point commun est le recours à la représentation proportionnelle. L'interprétation faite en France, en Espagne et en Allemagne (en partie) est une parodie de choix démocratique : le pays est considéré comme une circonscription unique, chaque parti présente une liste de candidats dont il a établi l'ordre, sans que les électeurs puissent en changer quoi que ce soit. Si bien qu'au vu des sondages, c'est le chef de chaque parti qui choisit ses candidats vraiment éligibles. Les premiers de la liste sont sûrs d'être élus sans avoir besoin de faire campagne, les derniers sont dans la situation inverse. Le vote populaire décide à la marge, pour des candidats totalement inconnus. Quant aux heureux élus, totalement « hors sol », ils sont fortement poussés à courtiser, pendant tout leur mandat, leur véritable électeur : le leader de leur parti.

Face à cette situation, la proposition de listes transnationales revient, là aussi, à changer de dimension, mais dans le mauvais sens : un éloignement déjà excessif à l'échelle de l'hexagone serait complété ou remplacé par un éloignement en 3D, au niveau continental. Comment le pêcheur de Boulogne, le salarié d'Alstom à Belfort, le producteur d'abricots en Pyrénées-Orientales se sentirait-il mieux représenté par une liste comportant 705 noms appartenant à 27 nationalités différentes, dont aucun n'a mis ni ne mettra les pieds chez lui ?

Là encore, la solution est connue : définir des circonscriptions à taille humaine, et offrir à l'électeur la possibilité d'établir lui-même sa hiérarchie des candidats ou de classer ses préférences. Les pays d'Europe du Nord et l'Irlande pratiquent un tel système avec bonheur. Dans le cas de la France, les 13 régions ont une vocation évidente à devenir les circonscriptions de l'élection européenne.

Le niveau intermédiaire

Ce n'est pas parce que le niveau intermédiaire est relativement efficace qu'il n'appelle pas des améliorations substantielles, loin de là. Évoquons en quelques-unes, rarement citées.

– Voilà des années que des voix françaises réclament la constitution d'une avant-garde d'États membres prêts à avancer ensemble sans attendre des partenaires trop tièdes ou trop prudents. La réponse existe dans le traité de Lisbonne. On y a eu recours pour la défense. Ce sont les coopérations renforcées. En instituant un « club » de pays volontaires, on peut même s'affranchir de l'exigence paralysante de la règle de l'unanimité. Il est clair que sur la politique migratoire, la politique étrangère ou la fiscalité il n'y aura pas de vraies avancées sans mise en place d'une telle formule.

– La représentation des États au sein de l'Union est vieillotte et dépassée. Le rôle de représentants permanents confiés à des diplomates rattachés à leur ministère des Affaires étrangères est une survivance d'un autre siècle. Dès les années 1990, Edouard Balladur avait proposé que cette fonction soit confiée à des ministres ou des secrétaires d'État résidant à Bruxelles. La logique devrait conduire aussi à couper le cordon ombilical entre les affaires étrangères et les affaires européennes. C'est déjà le cas chez plusieurs de nos partenaires.

– L'Europe manque de grands rendez-vous périodiques. Les Conseils européens se sont banalisés. Et la vie démocratique exige que l'on ne traite pas des grands problèmes politiques uniquement à huis clos entre Excellences. Si l'on veut impliquer davantage les opinions publiques, il faut y associer aussi les parlements nationaux. Un événement fort serait l'organisation d'un grand débat annuel sur « l'état et l'avenir de l'Union », avec la participation du président du Conseil européen et des représentants des parlements nationaux. Inaugurée par José Manuel Barroso, à qui la nomination d'un président du Conseil européen portait ombrage, la formule du débat sur l'état de l'Union, limitée au dialogue entre le président de la Commission et le Parlement européen, a fait flop. En revanche, un grand rendez-vous annuel, devant un auditoire beaucoup plus large, aurait une tout autre portée.

– Au-delà des parlements nationaux, n'oublions pas la représentation des collectivités territoriales. Parmi les parties prenantes aux politiques communautaires, le système actuel de gouvernance européenne comprend deux lacunes fâcheuses : d'un part, les régions qui disposent de compétences législatives (États fédéraux comme l'Espagne, la Belgique, l'Italie) ; d'autre part, les grandes métropoles européennes, qui sont les moteurs de la croissance à l'âge de la mondialisation.

– Enfin, osons nous attaquer au problème majeur de l'analphabétisme des citoyens sur les institutions et sur la vie politique européenne. Une approche originale serait la mise au point d'une Charte des droits des citoyens européens à la formation et à l'information sur la vie de l'Union. Contrat collectif entre partenaires très variés, ce document serait ouvert à la signature des institutions de Bruxelles, pour obliger la Commission à organiser enfin une vraie information sur la politique européenne ; à celle des gouvernements, notamment pour améliorer la formation en histoire et en éducation morale et civique ; et aussi à celle de tous les organes d'information qui souhaiteraient prendre des engagements précis sur la couverture médiatique de la vie européenne : les JT de France Télévisions nous parleront-ils enfin d'Europe ?

Le parquet européen : espoirs et défis

Laura Codruta KÖVESI

L'expérience vitale de l'honnêteté ainsi que la volonté de respecter les règles de droit adoptées démocratiquement et d'administrer la justice de façon juste et efficace donnent à l'État de droit une incarnation sociale.

À l'inverse, le non-respect de l'État de droit porte atteinte au fondement même de l'Union européenne puisque celle-ci est conçue comme l'union toujours plus étroite de démocraties vivantes.

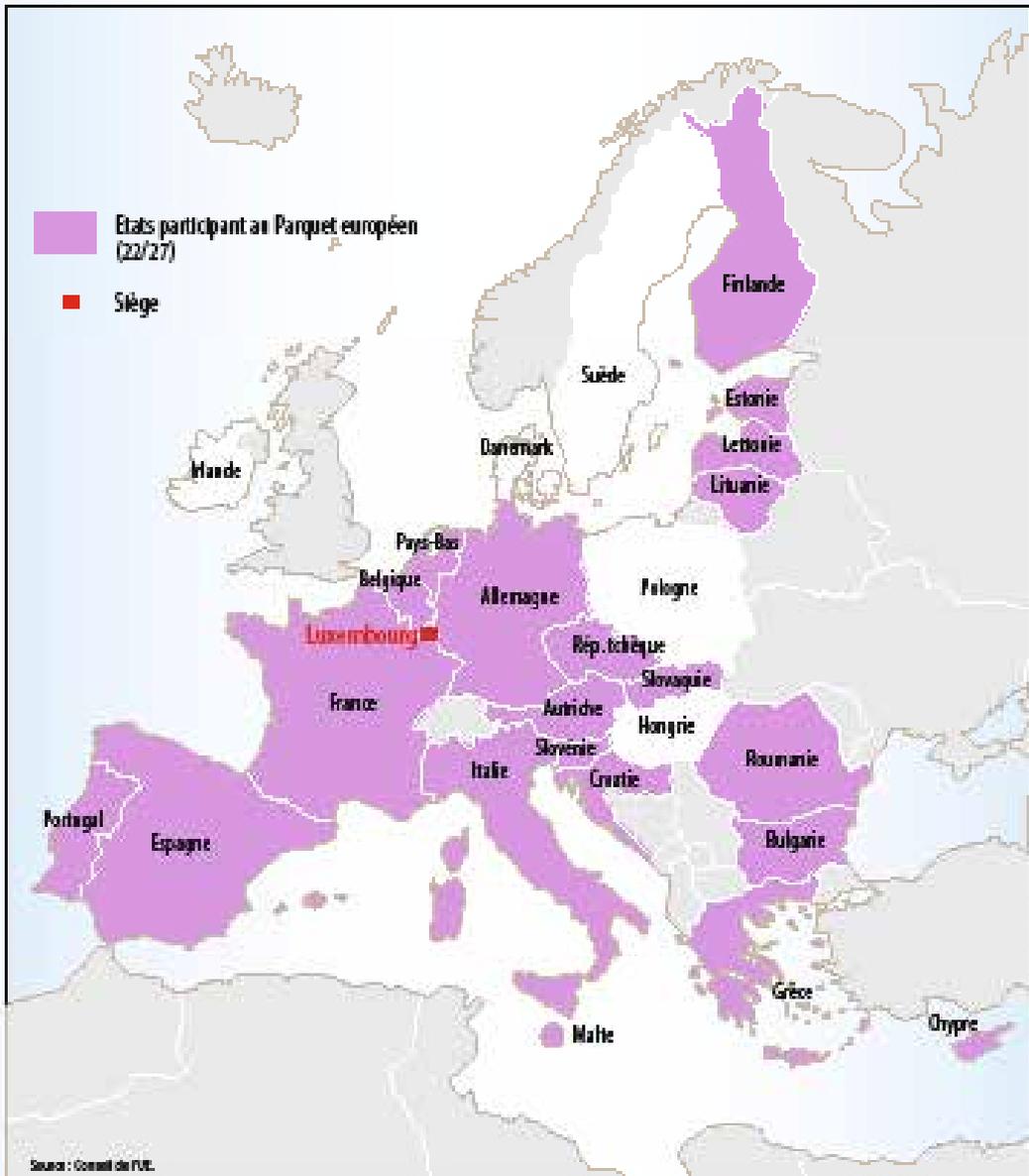
D'aucuns ont abondamment décrit ailleurs la crise de confiance que traverse l'Union européenne, confrontée à des mouvements migratoires non maîtrisés, à certaines formes de terrorisme international, à l'urgence des défis environnementaux ou, plus simplement, à l'essoufflement des modèles économiques.

Mais, au fond, l'Union européenne matérialisée par une mise en commun des facteurs de production complétée par des politiques sectorielles communes, et couronnée d'une coordination des politiques étrangères, économiques et monétaires, d'une coopération policière et judiciaire, cette Union européenne-là, n'avait-elle pas de toute façon besoin d'un supplément d'âme ?

Après plus de vingt années de discussions et quatre ans de négociations, la création du Parquet européen vient, c'est du moins le vœu que je formule, renforcer le fondement même de la légitimité démocratique de l'Union.

Au-delà d'un raffermissement du dispositif chargé de la protection des intérêts financiers de l'Union, la création du Parquet européen renforce le pilier du pouvoir judiciaire européen. Par-delà, ce sont les valeurs de l'État de droit, ancrées au cœur du projet européen, et l'équilibre des pouvoirs qui en sont fortifiés.

Le Parquet européen (entrée en fonction : novembre 2020)



Poursuivre les infractions et assurer le droit au procès équitable

L'objectif immédiat d'une approche commune dans la poursuite des infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne doit nous faire regretter que tous les États membres ne participent pas à cette entreprise dès le départ. Le Parquet européen est bien le résultat d'une procédure de coopération renforcée qui peut laisser les partisans de l'intégration européenne sur leur faim.

L'efficacité des poursuites que le Parquet européen a vocation à renforcer ne peut se faire que dans le respect des garanties fondamentales données aux citoyens justiciables. Après tout, la création de cette nouvelle instance du pouvoir judiciaire vient également assurer et rendre effectif le droit au procès équitable reconnu par l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme.

Étapes de mise en œuvre à court terme

Chaque décision préparatoire a un impact immédiat sur l'objectif premier de commencer les opérations d'ici la fin de l'année 2020. Chaque décision a également un impact à plus long terme. C'est particulièrement vrai de la définition du cadre financier pluriannuel qui s'échelonne sur une période de 7 ans (2021-2027).

Concrètement, que faut-il faire à court terme, c'est-à-dire d'ici la fin de l'année 2020 ?

- Les États membres doivent transposer en temps utile la directive sur la protection des intérêts financiers¹ de l'Union européenne et décider, en leur sein, des adaptations législatives et réglementaires nécessaires en vue du bon fonctionnement du Parquet européen sur leurs territoires respectifs ;
- Les procureurs européens doivent être approuvés et installés à Luxembourg, afin de constituer le collège et de prendre les décisions stratégiques prévues par le règlement créant le Parquet européen ;
- Il faut trouver les accords avec les États membres s'agissant du nombre de procureurs européens délégués, sélectionner ces derniers et déterminer le personnel et les moyens nécessaires à leur soutien ;
- Il faut encore mettre sur pied le système de gestion des dossiers et recruter et former le personnel nécessaire au traitement de ceux-ci dès le premier jour.

En substance, pour que le Parquet européen soit opérationnel :

- Il doit être capable de recevoir les informations, plaintes et dossiers qui vont remonter des États membres participants, des institutions de l'Union, agences, instances, entités juridiques et des particuliers ;
- Il doit être capable d'enregistrer le tout, de traduire ce qui est nécessaire et d'analyser l'ensemble des données afin d'ouvrir une enquête ou d'évoquer un dossier sur la base de critères objectifs tout en respectant la légalité ;

1. Directive (UE) 2017/1371 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2017 relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal

- Enfin, il doit être capable de lancer les poursuites et de participer aux procédures judiciaires.

Les défis à surmonter à plus long terme

Si la création du Parquet européen revêt une dimension historique, il n'en reste pas moins que les négociations qui ont présidé à son avènement ont diminué le niveau d'ambition du projet initial.

Ainsi, la relative imprécision du règlement sur le Parquet européen² s'agissant des modalités de coopération entre ce dernier et les États membres non participants est un premier obstacle à surmonter. La tension existante dans le règlement sur le Parquet européen entre, d'une part, la recherche d'une grande efficacité des enquêtes et, d'autre part, le respect des ordres juridiques nationaux en est un autre. Un degré supplémentaire de complexité apparaît encore lorsque l'enquête et la poursuite d'une infraction prennent une dimension transfrontalière.

Les solutions novatrices du règlement sur le Parquet européen impliquent, en effet, une combinaison des dispositions tirées du droit de l'Union et des ordres juridiques nationaux. Enfin, le règlement aurait pu faire preuve de plus d'ambition s'agissant de la définition des compétences du Parquet européen et des dispositions relatives à l'admissibilité des preuves.

C'est assez dire que, dans une perspective à moyen ou à long terme, le Parquet européen devra faire également face à ces difficultés.

Quelques raisons d'espérer

La mise sur pied du Parquet européen ouvre de nouvelles perspectives importantes s'agissant du pilier judiciaire de l'Union européenne et ce, pour deux raisons majeures.

La relation dynamique qui se nouera entre les chambres permanentes, les procureurs européens et les procureurs européens délégués devrait garantir l'indépendance du Parquet européen et sa résistance effective à toute sorte de pression.

Le fonctionnement du Parquet européen implique la mise en œuvre de mécanismes de poursuite spécifiques sans harmonisation préalable des dispositions du droit pénal des États membres. Lorsqu'ils auront démontré leur efficacité, ces mécanismes pourraient être élargis à d'autres secteurs du droit.

Les défis comme les obstacles sont clairement identifiés. Il faut maintenant avancer. Tout doit être fait pour que le Parquet européen soit opérationnel à la fin de l'année 2020. Il viendra renforcer la protection du budget de l'Union européenne mais surtout créer une nouvelle dynamique dans le domaine de la justice. Il s'agit maintenant de gagner la confiance des citoyens européens.

2. Règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen

2020, nouveau départ pour l'Europe ?

Pascale JOANNIN

Nous fêtons, le 9 mai prochain, le 70^e anniversaire de la déclaration par laquelle Robert Schuman, alors ministre français des Affaires étrangères, lança le processus de la construction européenne, avec la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA). Il s'agissait, seulement cinq ans après la fin de la Seconde Guerre mondiale, de mettre en place une nouvelle phase de l'histoire de l'Europe basée sur la coopération et non plus sur la confrontation, « plus jamais ça », qui avait émaillé tragiquement la première partie du xx^e siècle.

Jusqu'en 1989, le continent européen s'est pacifié et développé, réunissant presque tous les pays situés dans sa partie occidentale. La guerre froide divisait alors l'Europe en deux. Les événements qui ont conduit à la chute du mur de Berlin en 1989 et à la dislocation de l'URSS en 1991 ont amené les pays situés à l'Est du continent à se libérer du joug communiste et à recouvrer leur indépendance. Le continent s'est réuni en 2004 et en 2007, dates auxquelles les pays d'Europe centrale et orientale ont pu enfin rejoindre l'Union européenne.

Peu après cette adhésion, le monde, et donc l'Europe, ont dû affronter la pire crise financière depuis 1929. L'Europe encore en construction a été plus secourue que d'autres et a dû faire face à des difficultés qu'elle a mis plus longtemps à surmonter, notamment dans certains États membres, principalement la Grèce.

Alors que le renouvellement des institutions intervenu en 2019 a apporté de nombreux changements, le temps est-il venu d'un nouveau départ pour l'Europe ?

Des institutions métamorphosées

Au Parlement

Les élections européennes de mai 2019 ont connu une participation en hausse (50,66 %) pour la première fois depuis 1994. Cette tendance mérite d'être soulignée alors que nombre de commentateurs estiment que le projet européen est incapable de relever des nouveaux défis. Il semblerait que les citoyens en aient décidé autrement et que, dans un monde globalisé avec toutes les inquiétudes qu'il fait naître, l'Europe soit encore perçue comme une entité d'avenir.

L'autre enseignement majeur de cette élection est la fin du bipartisme en vigueur depuis les premières élections au suffrage universel direct en 1979 et la naissance d'un nouveau rapport de force politique au sein de l'Assemblée de Strasbourg.

Les deux principaux groupes, le centre droit, le parti populaire européen (PPE), et le centre gauche, les socialistes et démocrates (S&D), n'ont plus, à eux seuls, la majorité absolue. S'ils restent toujours les groupes les plus importants numériquement avec respectivement 187 et 147 élus, ils sont désormais obligés de s'allier avec d'autres forces, comme les Libéraux (REnew) ou les Verts (Verts/ALE), pour obtenir la majorité. Et cela change tout. On le voit déjà dans la répartition des postes de présidents de commission parlementaire, du collège de la Commission et dans certaines priorités déjà annoncées.

En ce qui concerne l'activité parlementaire, il est encore trop tôt pour en tirer des enseignements puisque la Commission, qui a le monopole de l'initiative, n'est entrée en fonction qu'en décembre 2019. Mais gageons que cela va entraîner un certain bouleversement des équilibres politiques.

À la Commission

La mise en place de la Commission de juillet à novembre 2019 a donné lieu, dans la pratique, à quelques surprises.

Alors que, depuis 2014, le Parlement veut faire des élections européennes un élément déterminant du choix du président de la Commission, et que le résultat de ce scrutin impose le chef du parti arrivé en tête aux fonctions de président de la Commission, il n'en a rien été cette année. En 2014, le parti populaire européen (PPE) arrivé en tête avait vu son candidat, Jean-Claude Juncker, être effectivement désigné président de la Commission européenne. Il faut dire que ce dernier était particulièrement capé : Premier ministre du Luxembourg pendant dix-huit ans (1995-2013) et ministre des Finances, ancien président de l'Eurogroupe, il connaissait bien les arcanes communautaires. Ce n'était pas tout à fait le cas du candidat désigné par ce parti en 2019.

Compte tenu du nouvel équilibre politique au Parlement, aucun parti politique n'était plus en mesure de s'imposer vraiment. Des tractations ont été lancées pour tenter de trouver lequel des candidats choisis par les trois partis arrivés en tête (Manfred Weber pour le PPE, Franz Timmermans pour le S&D et Margrethe Vestager pour l'ALDE) parviendrait à rallier une majorité. Ce fut une vraie foire

d'empoigne qui n'a pas été conclusive. Ce qui était alors redouté par le Parlement est donc arrivé : le Conseil a repris la main pour dénicher le candidat idoine.

En l'occurrence, et pour la première fois dans l'histoire européenne, le choix des dirigeants européens s'est porté sur une femme : Ursula von der Leyen, membre du parti arrivé en tête (PPE) et provenant du même pays que le candidat initial de ce parti, l'Allemagne, pays qui n'avait plus présidé la Commission depuis Walter Hallstein (président de 1958 à 1967).

Cette décision doublement symbolique n'a toutefois pas empêché les députés européens de manifester leur mauvaise humeur lors du vote d'investiture le 16 juillet 2019, où la présidente désignée n'a obtenu, à bulletins secrets, qu'une très faible majorité de sept voix (383 sur 751).

Les députés ne se sont pas contentés uniquement de cette fronde lors de ce vote. Ils ont par la suite – et pour la première fois – retoqué d'emblée deux prétendants au poste de commissaire désignés par leur pays, à savoir celui de Hongrie (PPE) et celle de Roumanie (S&D), sans même leur permettre d'être auditionnés comme prévu par les commissions compétentes du Parlement. Et comme l'équilibre politique est modifié, ils ont poursuivi leur hargne en refusant d'investir, après deux auditions, la candidate (ALDE/REnew) proposée par la France. Ce qui a constitué là encore une première.

Malgré ces vicissitudes, le collège ainsi modifié a été investi par 461 voix (contre 157 et 89 abstentions) le 27 novembre 2019, ce qui est plus important qu'en 2014 !

Demandez le programme

La présidente de la Commission, Ursula von der Leyen, a tenté de mettre tous les atouts de son côté en annonçant une répartition nouvelle du Collège tenant compte des nouvelles réalités politiques avec trois vice-présidents exécutifs (un issu de chacune des grandes familles politiques) et cinq vice-présidents répartis selon la même règle. Elle a aussi déroulé un programme autour de six priorités dont la première est le pacte vert.

Ce volet environnemental a été détaillé dix jours après la mise en place de la Commission le 11 décembre à Strasbourg. Il a pour ambition de faire du continent européen le premier climatiquement neutre au monde. Cela peut être vu comme une main tendue à une quatrième force politique, les Verts, qui n'ont obtenu qu'un seul poste au sein de la Commission. Le pacte vert a été adopté par 482 voix (contre 136 et 95 abstentions).

Suivent ensuite les préoccupations économiques et sociales. Après la décennie qui vient de s'écouler et qui a été éprouvante pour de nombreux Européens, la Commission veut mettre l'économie au service des citoyens et agir en faveur de l'équité sociale et de la prospérité. En somme, consolider le modèle européen d'économie sociale de marché.

Pour ce faire, la Commission souhaite façonner l'avenir numérique de l'Europe afin de ne pas manquer les révolutions technologiques à venir. Une stratégie européenne pour les données, l'internet des objets, la robotique et l'intelligence artificielle, axée sur l'excellence et la confiance, a ainsi été présentée le 19 février.

La Commission souhaite aussi promouvoir le mode de vie européen, ce qui a donné lieu à de nombreuses controverses, et la démocratie européenne. Cela touche aux principes fondamentaux et aux valeurs de l'Union qui doivent être précisés et défendus alors que nos voisins immédiats comme la Russie ou la Turquie ne les partagent pas et que l'évolution du monde peut faire craindre des ingérences extérieures venant remettre en cause notre modèle. L'Europe est considérée comme le lieu de la planète où l'on vit le mieux.

Enfin, la Commission se veut « géopolitique » en permettant à l'Union européenne de jouer un rôle plus actif et de s'exprimer d'une voix plus forte sur la scène internationale. Il en va de la place de l'Europe face aux États-Unis qui se désolidarisent de plus en plus du continent européen et face à la Chine dont l'ambition affichée est de devenir le numéro un mondial en 2049. Ne rien faire nous amènerait vraisemblablement à ne plus compter parmi les grandes puissances mondiales. L'Union européenne est membre en tant que telle du G20 et est toujours invitée au sommet des sept plus grandes puissances mondiales (G7). L'Europe possède encore de nombreux atouts qu'elle doit transformer dans le nouvel ordre mondial du XXI^e siècle.

L'Europe sera plus forte si elle reste unie face à ses partenaires. Or nos rivaux ou adversaires ne nous laisseront aucune chance dans la compétition si l'Europe présente la moindre faiblesse. Il n'a échappé à personne que leurs dirigeants sont tous des hommes, du genre viril, qui cherchent quelque part à dominer. Avoir choisi de désigner une femme à la tête de la Commission est risqué mais carrément novateur. Ce choix pourrait être le signal de l'ouverture d'un nouveau chapitre de l'histoire européenne. Au-delà de la stratégie, il convient de s'en donner les moyens et surtout la volonté.

Deux écueils à franchir

La négociation britannique

Pour la première fois de son histoire, l'Union européenne a vu un État membre la quitter : le Royaume-Uni au terme de plus de trois ans de négociations et de rebondissements politiques outre-Manche. Et cela n'est pas encore fini puisqu'une nouvelle négociation s'est ouverte au début du mois de mars pour définir nos relations futures avec cet État devenu tiers.

Depuis son adhésion en 1973, le Royaume-Uni avait toujours occupé une place à part au sein de l'Union. Certains ne voient que son refus de participer pleinement à toutes les politiques, notamment de partager la monnaie unique ou de rejoindre l'espace Schengen, et de bloquer par principe toutes les avancées de l'Union. Mais il ne faut pas oublier non plus son rôle international, notamment vis-à-vis de notre voisin russe.

Maintenant que ce pays a largué les amarres, c'est un peu l'heure de vérité pour l'Union.

D'abord dans les négociations dont il peut ressortir le meilleur, un accord gagnant-gagnant pour tous, comme le pire, c'est-à-dire pas d'accord (no deal) avec tout ce que cela entraînera comme incertitudes.

Le débat budgétaire : un défi

Nous sommes dans la dernière année du cadre financier pluriannuel européen (2014-2020) auquel le Royaume-Uni est toujours lié. Des négociations sont en cours pour en définir un nouveau (2021-2027). Le Royaume-Uni était prétendu comme le moins disant en termes budgétaires bien que contributeur net, mais les États membres ne peuvent plus s'abriter derrière lui pour dire qu'ils n'ont pas obtenu de décisions ou ce qu'ils voulaient.

Or ce débat est mal parti. Il révèle la pingrerie de certains États membres qui refusent de mettre davantage au pot budgétaire européen, au demeurant bien restreint puisque se situant autour de 1 % du RNB de l'Union, alors qu'il convient de se donner les moyens de ses ambitions, et notamment d'abonder les nouvelles priorités de la Commission, et de pouvoir répondre aux enjeux auxquels l'Europe doit faire face. La Commission a proposé 1,11 % du RNB, soit 1 135 milliards. Le Parlement souhaite que le montant soit porté à 1,3 % du RNB, soit 1 325 milliards. Le Conseil, c'est-à-dire les États, ont échoué le 20 février à s'accorder sur un budget que son président, Charles Michel, avait diminué et ramené à 1,07 %, soit 1 095 milliards € !

Les dirigeants européens ne peuvent pas continuer ainsi, sans poser une réflexion d'ensemble sur le montant du budget européen et notamment de ses ressources venant principalement des contributions des États membres. Ils doivent par ailleurs redéfinir les politiques devant être financées par l'Union pour lui permettre d'être efficace.

Car, *in fine*, la perception que les Européens auront de la volonté de leurs dirigeants d'aller de l'avant, de mettre toutes les chances du côté de l'Europe pour affronter dans les meilleures conditions les défis mondiaux, en bref d'être utile, sera déterminante. De cette perception pourraient dépendre la poursuite de la hausse de la participation aux prochaines élections européennes et surtout le choix du soutien au projet européen.

Qui dit nouveau départ dit aussi nouveaux challenges. L'Europe a la possibilité de compter encore dans l'avenir et c'est que ce que les citoyens attendent. Ils auront d'ailleurs l'opportunité de participer à la conférence sur le futur de l'Europe qui sera mise en place dans les prochaines semaines. Il ne faut toutefois pas tout en attendre.

Les dirigeants européens ont la lourde responsabilité par leurs décisions d'orienter durablement l'avenir du continent. Ils ont les cartes en main et peuvent provoquer le sursaut nécessaire pour franchir les obstacles du ^{xxi}e siècle afin de maintenir l'Europe comme un acteur de premier plan sur la scène internationale. En auront-ils la volonté ? Ils ont pour mission de porter haut et fort la voix d'une Europe dans un monde incertain. Ils savent bien pourtant qu'aucun État européen, seul, ne peut s'imposer dans ce monde d'États-continent. Ils peuvent, si besoin, retrouver l'inspiration des pères fondateurs, penser à long terme et surtout avoir le courage de leurs ambitions. Si l'Europe est forte et unie, leurs voix continueront encore à être entendues et prises en compte dans les soixante-dix prochaines années.

Nomination de la Commission : une interprétation extensive des règles du traité

Jean-Guy GIRAUD

Le 13 janvier 2020, une audience solennelle de la Cour de Justice européenne a eu lieu à Luxembourg à l'occasion de la prestation de serment de la présidente et de chacun des vingt-six membres de la Commission. Par ce serment, prononcé individuellement devant la plus haute juridiction de l'Union en vertu de l'article 245 TFUE, les commissaires s'engagent personnellement à respecter pendant la durée de leur mandat un certain nombre d'obligations dont la principale concerne leur indépendance, notamment vis-à-vis des gouvernements mais aussi de « toute institution ». Les termes précis sont les suivants :

« Je m'engage solennellement (...) à exercer mes responsabilités en pleine indépendance (...) à ne solliciter ni accepter d'instructions d'aucun gouvernement, institution, organe ou organisme (...) Je prends acte de l'engagement de chaque État membre (...) de ne pas chercher à influencer les membres de la Commission dans l'exécution de leurs tâches. »

Cette exigence d'indépendance figure parmi les critères fixés par l'article 17 § 3 TUE pour le choix des commissaires par le Conseil : « Les membres de la Commission sont choisis (...) parmi des personnalités offrant toutes garanties d'indépendance. »

Cette exigence et ce principe ont pour but d'assurer que la Commission, qui a en charge de « promouvoir l'intérêt général de l'Union » selon l'article 17 § 1 TUE, jouisse de toute l'autonomie nécessaire pour accomplir son mandat, notamment vis-à-vis des États membres et des autres institutions ; ce principe d'indépendance et d'équilibre des pouvoirs étant par ailleurs corrélé par celui de la responsabilité politique du Collège devant le Parlement européen.

C'est en tenant compte de ce principe et de cet équilibre que les auteurs du traité de Lisbonne ont soigneusement rédigé les clauses de la procédure visant à la nomination de la Commission.

Les divers incidents qui ont émaillé la mise en place de la Commission en 2019 ont attiré l'attention sur une interprétation assez large de ces clauses par les différents acteurs, en l'occurrence les États, le Conseil européen et le Conseil, la présidente désignée de la Commission et le Parlement.

Pour apprécier la portée de ce qui a pu apparaître comme des débordements, voire des détournements de cette procédure, il convient de reprendre une à une les étapes successives, telles que réglées par l'article 17 § 7 TUE et telles que mises en œuvre par les acteurs concernés.

L'élection du Président

« En tenant compte des élections au Parlement européen, et après avoir procédé aux consultations appropriées, le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée, propose au Parlement un candidat à la fonction de président de la Commission. Ce candidat est élu par le Parlement européen à la majorité des membres qui le composent. »

Sur la base de cet article, le Parlement a tenté d'imposer l'application du système dit du *Spitzenkandidat* par lequel le Conseil européen se voit invité à désigner le candidat préalablement choisi par le parti politique majoritaire à l'issue des élections européennes. Cependant, une majorité de membres du Conseil s'est prononcée en faveur d'une autre candidate, issu du même parti et de la même nationalité.

Il est difficile de considérer que, dans l'état actuel des textes, le Parlement puisse ainsi imposer son choix – en fait celui d'un parti politique – au Conseil. Très clairement, le traité donne seulement au Parlement le droit d'approuver ou de rejeter le candidat proposé par le Conseil européen dont la seule obligation est de « tenir compte » du résultat des élections et de « procéder à des consultations préalables ». Le même article prévoit d'ailleurs que, en cas de rejet, le Conseil doit proposer un nouveau candidat, lequel sera soumis à la même procédure.

Les « consultations » prévues entre les deux institutions¹ portent sur « le profil des candidats aux fonctions de président ». Elles ont pour but de rechercher un accord sur une personnalité commune, mais elles ne sauraient autoriser un renversement de la responsabilité finale du choix qui demeure celle d'une majorité – qualifiée – des membres du Conseil européen.

Les auteurs du traité ont voulu établir un équilibre précis : s'il revient au Parlement « d'élire » le président de la Commission, le choix individuel du candidat sur lequel porte cette élection revient au Conseil européen, invité toutefois à tenir compte de la composition du Parlement issu des élections. En clair, le système est fait pour que le président de la Commission soit de

1. Déclaration annexée au traité

la même orientation politique que le parti majoritaire ou dominant du Parlement sans qu'il puisse être sélectionné uniquement et discrétionnairement par ce parti.

De cette façon, le président de la Commission tire sa légitimité à la fois des États (Conseil) et de la représentation du peuple (Parlement). Cet équilibre vise finalement à préserver une indépendance équidistante du président et du futur Collège vis-à-vis des deux autres institutions.

L'adoption de la liste des autres membres de la Commission

« Le Conseil, d'un commun accord avec le président élu, adopte la liste des autres personnalités qu'il propose de nommer membres de la Commission. Le choix de celles-ci s'effectue, sur la base des suggestions faites par les États membres (...) Les membres de la Commission sont choisis en raison de leur compétence générale et de leur engagement européen et parmi des personnalités offrant toutes garanties d'indépendance ».

Ces dispositions semblent avoir été quelque peu malmenées lors de l'établissement de la composition des membres de la Commission à l'automne 2019. Il est d'abord apparu que les « suggestions » des États membres sur « leur » candidat respectif ont été acceptées sans broncher. À partir du moment où un gouvernement a fait part, publiquement, de son choix, celui-ci a semblé s'imposer *ipso facto*.

De plus, la présidente élue ne semble pas, non plus, avoir été en mesure de contester l'un ou l'autre choix gouvernemental et son « accord » sur la liste dressée par le Conseil est apparu de pure forme.

Si tel a vraiment été le cas – ce qui est difficile à vérifier du fait de la non-publicité de cette phase de la procédure –, l'esprit du traité n'a pas été respecté.

Ensemble, le Conseil et la présidente élue auraient dû apprécier l'adéquation de chacune des candidatures suggérées avec les critères fixés par le traité, c'est-à-dire la compétence générale, l'engagement européen et les garanties d'indépendance offertes.

Par ce mécanisme, les auteurs du traité ont voulu à la fois permettre aux États de participer au processus mais aussi laisser au Conseil et à la présidente élue la responsabilité collective du choix final des candidats. Cette responsabilité implique notamment un contrôle rigoureux des suggestions des États membres quant au respect des critères susvisés.

Cette responsabilité collective du choix final des candidats a pour objectif de renforcer l'indépendance de chacun vis-à-vis de « son » gouvernement, d'associer la présidente élue au choix de sa future équipe, d'assurer une double légitimité à celle-ci et de faire de la « liste » un ensemble collégial plutôt qu'une compilation de désignations individuelles.

À noter que, ensemble, le Conseil et la présidente élue doivent veiller à d'autres équilibres comme la coloration politique du Collège et la parité entre les hommes et les femmes.

L'approbation du Collège de la Commission par le Parlement

« Le président, le haut représentant de l'Union (...) et les autres membres de la Commission sont soumis, en tant que collègue, à un vote d'approbation du Parlement européen ».

Cette phase de la procédure a fait l'objet d'une interprétation plutôt extensive de la part des acteurs responsables, en l'occurrence le Parlement, avec l'accord implicite de la présidente élue et du Conseil.

Le Parlement a examiné chaque candidature au moyen d'une procédure très élaborée (auditions) dans laquelle il a notamment entrepris de vérifier lui-même leur adéquation aux critères évoqués de l'article 17 § 3 TUE. Critères auxquels il a ajouté d'autres éléments tels que ceux de la probité des candidats et les risques de conflits d'intérêt du fait de leurs activités passées.

Pour la première fois, cet examen a été jugé négatif et a abouti à un rejet de deux candidatures qui n'ont pas été soumises à auditions et que les gouvernements concernés, le Conseil et la présidente élue ont accepté de remplacer.

Les auditions ont été menées publiquement et ont fait l'objet, y compris au sein du Parlement, de polémiques médiatisées laissant apparaître à l'opinion que chaque membre du Collège était soumis à l'approbation du Parlement et ce dans des conditions parfois discutables.

De plus, les attributions (« portefeuilles ») de chaque candidat ont été prises en compte dans ce processus.

S'il est clair que les auteurs du traité ont voulu que la Commission soit approuvée démocratiquement par un vote du Parlement, ils avaient bien précisé que ce vote devait porter sur l'ensemble du Collège et ils n'avaient pas prévu que ce vote soit, en quelque sorte, conditionné par une approbation individuelle de chacun de ses membres par l'Assemblée. Ils avaient plutôt conçu un mécanisme semblable à celui d'un vote global d'investiture d'un exécutif gouvernemental par le pouvoir législatif.

Ainsi, le lien originel entre la présidente et les membres de son équipe – et la collégialité de celle-ci – se trouvait renforcé. Par là même, l'indépendance de l'institution et l'équilibre interinstitutionnel se trouvaient assurés.

Mais cet équilibre repose évidemment sur le présupposé que le choix des candidats par les autorités habilitées (gouvernements, Conseil, présidente élue) soit conforme aux règles du traité et notamment aux critères fixés par celui-ci ; le non-respect éventuel de ces critères ayant pour effet de légitimer en quelque sorte l'intervention du Parlement en amont de son vote d'investiture.

L'organisation interne de la Commission

« Le Président de la Commission (...) décide de l'organisation interne de la Commission afin d'assurer la cohérence, l'efficacité et la collégialité de son action (...) nomme des vice-présidents parmi les membres de la Commission (...) les responsabilités incombant à la Commission sont structurées et réparties entre ses membres par le président ».

Cette règle fixée par le traité n'a manifestement pas été respectée lors de la mise en place de la Commission en 2019.

Sur le plan chronologique d'abord : la future organisation interne de l'institution a fait l'objet de débats dès la première phase de la procédure, c'est-à-dire dès les « suggestions » de candidats par les États, alors que le traité prévoit clairement que cette organisation soit effectuée après l'investiture du Collège.

Plus gravement, tant les gouvernements séparément que le Conseil ou le Parlement collectivement, sont intervenus directement et publiquement dans une décision que le traité attribue entièrement et exclusivement à la présidente investie.

À chaque stade de la procédure, l'attribution et la répartition des portefeuilles – comme la hiérarchie des membres et les vice-présidences – ont fait l'objet de négociations entre les gouvernements, puis de remises en cause par le Parlement. Négociations qui ont surtout été basées sur la nationalité et l'orientation politique de chaque titulaire de portefeuille – les auditions du Parlement ayant aussi pris en compte les compétences spécifiques des candidats quant à leurs futures fonctions.

Ainsi, les gouvernements, le Conseil et le Parlement ont largement influencé l'organisation interne du Collège avant même que la présidente ne la confirme après son investiture. Celle-ci est donc apparue plus comme une spectatrice qu'une actrice dans l'organisation interne d'une instance qu'elle s'apprêtait à diriger.

Les auteurs du traité avaient clairement conçu les choses autrement. Ils avaient estimé que, une fois le Collège investi, il appartenait à son seul président de définir les principales fonctions et portefeuilles au sein du Collège et de les répartir librement entre ses membres – tout en s'efforçant de tenir compte de certaines données objectives tant régionales que politiques. Ils avaient d'ailleurs logiquement aussi attribué au président le pouvoir de « remanier la répartition des responsabilités en cours de mandat ».

Ceci était d'abord prévu dans le propre intérêt de l'institution, c'est-à-dire de « sa cohérence, son efficacité et sa collégialité ». Mais aussi pour fixer dès le départ l'autorité et le rôle prédominant du président chargé de « définir les orientations dans le cadre desquelles la Commission exerce sa mission ». Enfin et surtout pour affirmer, une fois investie, son indépendance en tant que Collège – et celle de ses membres individuellement – vis-à-vis des États comme des autres institutions.

Des évolutions confrontées à des exigences

Ces remarques – qui peuvent certes être taxées de juridisme – visent à mesurer l'ampleur du décalage entre les règles et leur mise en œuvre effective. Décalage déjà perceptible lors de la mise en place des deux précédentes Commissions, mais chaque fois amplifié.

Il faut prendre en compte, dans la réalité des choses, la redoutable complexité de l'exercice due notamment au nombre sans doute excessif des membres de la Commission : un des éléments de l'équilibre du système prévu par le traité était d'ailleurs la diminution de ce nombre, ce qui aurait distendu les liens originels entre commissaire et gouvernement.

De même, le besoin accru de démocratisation et de transparence s'accommode mal, à l'expérience, d'une observation stricte des règles fixées par le traité en la matière. Aussi, l'« euro-responsabilité » des gouvernements ainsi que leur « coopération loyale » dans l'application de ces règles ne semblent plus être aussi acquises que les auteurs du traité ne l'envisageaient. Enfin, la politisation de l'exercice, c'est-à-dire l'influence croissante des partis politiques, ainsi que l'évolution des rapports de force interinstitutionnels – au profit notamment du Parlement – ont fortement contribué au décalage susmentionné.

Encore faut-il que ce décalage n'aboutisse pas à la dénaturation de la procédure et, finalement, à une mise à l'écart d'exigences fondamentales d'ordre supérieur.

La première exigence, de caractère général, est celle du nécessaire respect des règles de droit primaire fixées par le traité. Celles-ci ont une valeur et une autorité supérieures, de nature constitutionnelle. Leur application comme leur interprétation doivent être « strictes » et ne peuvent pas conduire, *de facto*, à un détournement jurisprudentiel susceptible d'altérer les équilibres fondamentaux voulus par les auteurs du traité.

Parmi ces équilibres figure celui qui régit les relations entre les États et les institutions – et entre les institutions elles-mêmes. Dans une construction *sui generis* et complexe comme celle de l'Union, il convient d'éviter tout parallélisme exagéré avec les systèmes qui régissent tant les organisations inter-gouvernementales que les États fédéraux. Les révisions successives du traité ont tenté d'adapter progressivement le système institutionnel européen à l'évolution de l'Union : accroissement des compétences, diversité et nombre des États. Le fait que cette évolution soit encore insuffisamment prise en compte dans le traité – du fait de la difficulté croissante des exercices de révision – ne saurait valider une interprétation extensive et potentiellement déstabilisante des règles, créant une situation où des rapports de force – par nature fluctuants et conflictuels – l'emporteraient sur le respect de la norme constitutionnelle.

Enfin, le principe de l'indépendance de la Commission est – depuis la Haute Autorité – une des clefs de voûte de la gouvernance communautaire. Et ce pour des raisons bien établies, peut-être plus justifiées encore maintenant que dans le passé. Cette indépendance doit être assurée dès l'origine, c'est-à-dire dès la phase de sa nomination. Une Commission – placée dès le départ « sous influences » diverses – aurait du mal à convaincre de son impartialité et de son objectivité, voire de sa compétence. Sa nécessaire autorité – au service de l'intérêt général et sous le contrôle parlementaire continu prévu par le traité – s'en trouverait affaiblie et la poursuite du projet et de la construction communautaires entravés.

La prochaine « Conférence sur l'avenir de l'Europe » se penchera sans doute sur ces questions. Le cas échéant, elle devra examiner quelles révisions de l'article 17 TUE s'avèreraient opportunes. C'est effectivement la prérogative du pouvoir constituant que d'adapter à sa convenance les règles existantes face à de nouvelles situations ou exigences. Mais, ce faisant, il voudra certainement veiller à ne pas bouleverser les équilibres interinstitutionnels *sui generis* sur lesquels est basée l'Union depuis ses origines.

Peurs allemandes, peurs en Allemagne

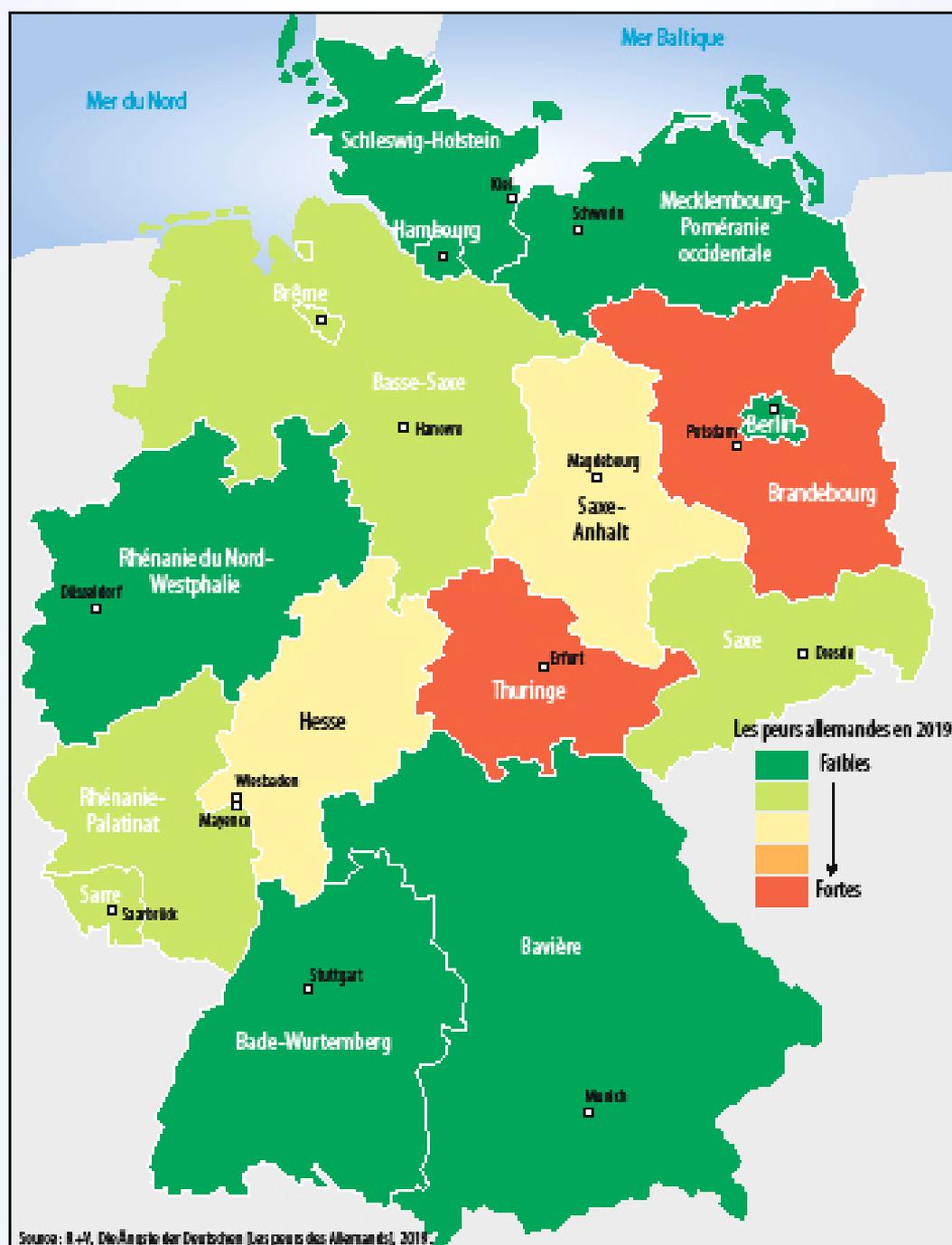
Hélène MIARD-DELACROIX

Un livre d'histoire vient de connaître un vrai succès de librairie en Allemagne : *La République de la peur. Une autre histoire de la République fédérale d'Allemagne*¹. Au-delà de l'intérêt récent pour l'histoire des émotions, ce succès révèle l'attraction qu'exerce le mot *Angst*, la peur, un sentiment individuel mais dans lequel il n'est pas rare de se reconnaître collectivement en Allemagne. Il y a dix ans, en 2009, c'est sous le titre *La recherche de la sécurité* que l'historien Eckart Conze retraçait l'histoire de l'Allemagne fédérale².

Désormais, la peur se vend bien. Cela correspond d'ailleurs aux résultats de l'étude annuelle des assurances R+V sur « les peurs des Allemands », publiée en septembre dernier et qui, en dehors de son effet en soi anxiogène, mesure chaque année l'ampleur du phénomène et son évolution. Les chiffres, légèrement en recul en 2019, permettent d'établir le palmarès des sujets de crainte, d'angoisse, voire de terreur en Allemagne : 56 % des personnes interrogées déclarent avoir peur de l'incapacité de l'État à faire face au défi migratoire ; 55 % ont peur de la politique étrangère erratique de Donald Trump ; 47 % se disent effrayés par l'extrémisme politique, entre les succès électoraux de l'AfD (*Alternative für Deutschland*) et les violences des néonazis, tandis que 45 % déclarent avoir peur de ne pas pouvoir payer leur logement. Enfin, les conséquences du changement climatique font peur à 41 % des sondés. Entre la peur du retour de démons que l'on avait cru éliminés et celle de phénomènes où la perte de contrôle dépasse le niveau local et national, on a une palette assez large de ce que seraient des peurs spécifiquement allemandes.

1. Frank Biess, *Die Republik der Angst. Eine andere Geschichte der Bundesrepublik*, Berlin, Rowohlt, 2019
2. *Die Suche nach Sicherheit. Eine Geschichte der Bundesrepublik Deutschland*, Munich, Siedler, 2009

Les peurs allemandes



Comme les différentes réponses se cumulent mais se répartissent aussi dans la population, on ne sait pas, finalement, combien d'Allemands ne ressentent pas de peur du tout. Mais l'ampleur du phénomène « peur » en Allemagne surprend car il paraît en contradiction avec la situation d'un pays qui sort d'un quart de siècle d'expansion et qui est admiré, voire envié, par ses voisins pour son bas taux de chômage et ses résultats économiques exemplaires. Ils voient une Allemagne sûre d'elle, confiante, et la perçoivent volontiers comme arrogante avec ses exportations mirobolantes et les leçons données aux autres Européens. Cette image d'Allemands inquiets et apeurés ne colle pas non plus avec ce que l'on se représente de l'éthique de l'efficacité, de la rationalité et de la discipline que l'on associe généralement au pays économiquement le plus puissant d'Europe.

Pourtant, le sujet n'est pas nouveau. Cela fait déjà longtemps qu'il est question, à l'étranger, d'une spécificité allemande en matière de peur, à tel point que la formule *german angst* est entrée dans le vocabulaire des pays de langue anglaise : elle qualifie une inclination particulière pour la peur allant jusqu'à la délectation, qui serait propre à une population aspirant à la normalité et à la tranquillité mais se laissant régulièrement emporter par une sorte d'hystérie collective. Existente-elles, ces peurs allemandes ? Ces peurs existentielles, économiques ou politiques qui, dans le passé, ont été raillées ou redoutées comme une pathologie nationale se déplaçant d'un objet à l'autre, de la menace nucléaire aux inquiétudes financières, de la menace terroriste aux effets de la « vague » migratoire ? Il est vrai que la peur a une longue histoire en Allemagne. Quoi qu'on en dise, elle y est bien présente. Quelques petits retours sur le passé aideront à comprendre les phénomènes actuels.

Une longue histoire de peurs

Comme l'*angoisse* en français, le mot allemand *Angst* (du latin *angustia*) qualifie un resserrement, une oppression. Certains l'associent à une émotivité propre au romantisme, d'autres à une irrationalité qui, mauvaise conseillère, aurait particulièrement fait ses preuves dans les emportements collectifs du ^{xx}e siècle. Plus sérieusement, les populations de l'espace germanique ont connu, depuis le Moyen Âge, les mêmes peurs que leurs voisins européens. Mais il est vrai qu'à l'exemple de la guerre de Trente ans, les nombreux conflits armés et leurs désastres collatéraux pour la population ont pu marquer durablement. Il en va de même de l'addition de phénomènes déstabilisants au ^{xix}e siècle, tels la modernisation brutale et l'incertitude territoriale, sans parler des faillites économiques et politiques de la première moitié du ^{xx}e siècle. Mais quand on s'intéresse au temps présent, c'est clairement la période de la Guerre froide qui, après le nazisme, est la matrice des peurs contemporaines.

En raison de la position particulière de l'Allemagne au contact direct du bloc soviétique, le conflit bipolaire qui dura de 1947 à 1991 a été particulièrement propice à des peurs collectives. On peut en retenir au moins trois enseignements. D'abord, à l'Ouest, l'anticommunisme et son « émotionnalisation »

comme levier de mobilisation en faveur du camp de la liberté ont montré que les peurs sont des constructions sociales et politiques. Il n'en a pas été autrement pour les habitants de la RDA, eux aussi mobilisés, en miroir, contre l'agression potentielle de l'ennemi de classe. Deuxièmement, ces décennies, avec l'angoisse de la destruction et celle de perdre l'aisance ou la sécurité tout juste acquises, ont montré l'effet retard des traumatismes de la guerre que des Allemands ont subis : fuites, expulsions, bombardements, captivité, défaite. La perte des économies, la perte des repères et la perte des proches furent autant d'ébranlements s'ajoutant à ceux qu'on avait déjà pu connaître sous la République de Weimar et pendant le nazisme. Les peurs existentielles de la Guerre froide, en particulier face au feu nucléaire, ont été des phénomènes de rejeu. Enfin, troisième enseignement décisif, l'après-guerre a fixé une relation particulière avec les États-Unis. La protection américaine, matérialisée dès 1948 par le pont aérien de Berlin, a joué un rôle essentiel dans l'apaisement de la population allemande face à la menace soviétique. Mais la guerre du Vietnam et surtout les choix stratégiques américains à partir de la fin des années 1970 ont ébranlé la confiance en l'indéfectible allié protecteur. Les États-Unis ont pu devenir une source d'angoisse en Allemagne – comme actuellement.

La peur de l'anéantissement

Le mouvement pacifiste et la mobilisation massive contre les euromissiles au tournant des années 1980 ont reposé sur la peur d'être sacrifié sur le probable champ de bataille de la guerre atomique. Mais la peur de la destruction par l'atome a nourri le mouvement antinucléaire qui, en Allemagne plus qu'ailleurs, se développa dès les années 1960. Plus fortement que dans les pays voisins, la perception du nucléaire civil a été, en Allemagne, contaminée par celle du nucléaire militaire. Avec le recul historique, on sait aussi que cette défiance est liée à une peur, surprenante dans le pays des ingénieurs et de la technique, face à la modernisation et l'automatisation, une défiance par rapport au progrès technologique rendant possible une perte de contrôle. Et la perte de contrôle est clairement associée au crime collectif impardonnable. Dans les manifestations impressionnantes des années 1982-83, certains évoquèrent un « holocauste atomique ». La peur a été revendiquée, assumée comme l'expression de la lucidité face à l'irrationalité de la technique débridée.

Autre expression de l'impuissance dans la constellation de la Guerre froide, le mouvement allemand pour le respect de l'environnement a été fortement lié à des scénarios de disparition. Aussi le mouvement pacifiste a-t-il trouvé un écho dans la peur du dépérissement des forêts en raison des pluies acides. Vue par certains voisins comme une forme d'hystérie collective, la peur du *Waldsterben* dans les années 1970 et 1980 a touché des milieux bien plus larges que la gauche écologiste et pacifiste. Cette peur de la fin à cause d'une modernité devenue folle a été réactivée par l'accident nucléaire de Tchernobyl en 1986, puis celui de Fukushima en 2011. Ce dernier motiva la décision radicale de la sortie du nucléaire. Dans tous ces cas, la peur a été assumée, revendiquée dans

la conscience historique du mal dont sont capables les humains et la fierté d'ériger la sensibilité comme une valeur en décalage avec la virilité guerrière. Et cela nous amène au temps présent.

Les peurs économiques

Les connaisseurs de l'Allemagne ne cessent de le répéter, mais les autres ont du mal à y croire : l'expérience de l'inflation, donc de la perte de contrôle sur la valeur de la monnaie (en 1923, dans les années 1930 et à nouveau dans la seconde partie des années 1940 en RFA), a été un traumatisme tel qu'il justifie toutes les craintes du présent, toutes les mesures de rigueur et tous les blocages face aux demandes des partenaires de la zone euro réclamant un peu plus de souplesse. C'est, dit-on, l'une des explications de l'intransigeance budgétaire allemande. Le problème est qu'elle a conduit ces dernières années à un mépris à peine masqué pour ceux des Européens du Sud qui ont été moins regardants, et à un manque de solidarité avec les plus faibles. Ainsi se dégagent trois enseignements de cette peur allemande.

Le premier est que l'hyperinflation est indéniablement associée en Allemagne à la fois à l'appauvrissement brutal des épargnants et à la destruction de la démocratie. Le deuxième est que ce traumatisme est une construction sociale et politique qui a permis l'expansion en interne, mais aussi le maintien de la position de force que la monnaie allemande a donnée à l'Allemagne en Europe. La troisième leçon est que la peur face à la possible perte de contrôle par l'État, telle qu'elle s'est exprimée sur la question des migrants dans l'enquête évoquée, agit comme un frein à une gestion collective en Europe et à des transferts de souveraineté allemande. Depuis la crise financière de 2008, l'Union européenne est devenue un objet de crainte, en potentialisant des fantasmes de perte de son épargne, de déclassement social, de pauvreté dans le grand âge, et ce dans une population d'épargnants où la proportion de propriétaires de leur logement est très faible en comparaison européenne. Ce sont des angoisses de riches, dira-t-on, mais elles s'inscrivent dans une mémoire qui se transmet.

La peur pour les libertés et la démocratie

L'Allemagne est un des pays européens où l'on est le plus sensible aux atteintes potentielles aux libertés fondamentales de l'individu et, en particulier, au stockage des données. L'expérience de la Stasi, la police politique de RDA, est venue amplifier une peur sourde de la surveillance qui était déjà répandue dans l'ancienne Allemagne de l'Ouest. Cette peur s'est appuyée sur celle du retour de tendances autoritaires, voire fascistes, lorsque, dans les années 1960, a été discutée l'inscription de lois d'urgence dans la Constitution fédérale. La peur de la police dans le mouvement de 1968 prit le relais avant de se cristalliser dans la crainte que la lutte contre le terrorisme de la bande à Baader (*Rote Armee Fraktion* / Fraction Armée Rouge) ne bafoue la démocratie pour ouvrir la voie à un État policier et autoritaire. Ces peurs sont dorénavant

réactivées, en creux, par la découverte de l'existence d'un nombre important de militants néonazis en Allemagne et de vrais réseaux prêts à recourir à la violence. L'assassinat du préfet Walter Lübcke à Kassel au printemps dernier, un véritable crime politique, provoqua un mouvement de peur face à la montée en puissance de l'extrême droite, sous sa forme policée de l'AfD comme sous celle des crânes rasés qui veulent tenir la rue.

Les peurs actuelles en Allemagne

Depuis l'arrivée d'un grand nombre de réfugiés en 2015, des Allemands parlent sincèrement de la peur qu'ils ressentent face à des étrangers qu'ils jugent différents, mal intégrés et parfois violents. Cette peur est souvent plus diffuse que fondée, comme le montre le décalage entre les chiffres du vote pour l'offre populiste d'extrême droite et la présence réelle d'étrangers dans la même région. Elle masque l'autre peur, souvent physique, que ressentent les minorités et, en particulier, les migrants en Allemagne. Il n'est pas nouveau que des immigrés aient peur dans ce pays³. Récemment, des chasses aux étrangers à Chemnitz ont fait l'actualité, rendant soudain palpable la peur que ressentent certaines femmes musulmanes. Plus récemment, on a pu mesurer la peur d'Allemands de confession juive face à la montée de l'antisémitisme. Et si, à Halle, en octobre 2019, la porte de la synagogue n'avait pas résisté lors de l'attaque d'un tueur fanatisé par l'extrême droite ? Et les immigrés sont-ils vraiment les seuls à avoir peur lorsqu'un néonazi se lance dans une équipée mortelle dans des bars à shisha à Hanau, assassinant neuf personnes à l'apparence étrangère en février dernier ? La découverte brutale de l'existence d'une extrême droite organisée et violente en Allemagne a provoqué la sidération, puis une peur diffuse dans toute la population, à l'idée que l'on aurait négligé un vrai danger et qu'il puisse être déjà trop tard ? Certains craignent que l'on soit arrivé au bout du système parlementaire si équilibré et que les extrêmes puissent avoir raison d'une démocratie apaisée et longtemps exemplaire.

Ce sont, pour finir, de nombreuses incertitudes sur l'avenir qui provoquent actuellement des sentiments de peur en Allemagne. L'AfD, qui se nourrit du rejet d'une mémoire coupable, mise sur la perte des repères et sur la peur de voir disparaître la fameuse « culture » allemande, sur un solide fond d'islamophobie, d'antisémitisme et de xénophobie. À cela s'ajoute, plus diffuse dans la société et la classe politique, la peur de changer de statut. Il s'agit du risque de quitter la « zone de confort » d'une puissance commerciale s'abstenant de participer activement à des interventions militaires extérieures, entre la peur de perdre des soldats et celle de devoir dire adieu à l'illusion d'une puissance exclusivement pacifique.

3. Ce fut d'ailleurs, en 1974, le ressort du film de Rainer-Werner Fassbinder *Tous les « autres » s'appellent Ali (Angst essen Seele auf)*.

La peur majeure qui sous-tend cet ensemble est fondée sur l'incertitude quant à l'avenir de la protection américaine. Le comportement et les propos réitérés du président Trump ébranlent profondément la confiance dans les certitudes immuables de l'Allemagne depuis 1945. Il y a d'un côté, en Allemagne, la conscience d'un besoin existentiel de la protection militaire américaine, de l'autre la conscience de sa grande fragilité. Sans que l'on ose penser la suite. Il en découle une attitude frileuse généralisée, comme sur l'idée de taxer les bénéfiques des GAFAM. Et il reste une peur, qui peut être aussi économique que politique, à défaut d'être existentielle. Il est clair que de nombreuses peurs, en Allemagne, sont des rémanences du passé. Mais elles sont aussi conjoncturelles et ressemblent fort à celles des voisins. Cela fait aussi partie de ce que les États membres devraient pouvoir formuler et affronter ensemble. La crise du coronavirus, concomitante d'un nouvel afflux de migrants aux portes de l'Europe, est, pour le moins, un test de sang-froid pour les opinions.

Élections européennes : progression contenue des populistes et bonne résistance des partis pro-européens

Corinne DELOY

Près de 400 millions d'Européens ont été convoqués aux urnes entre le 23 et le 26 mai 2019 pour élire 751 députés européens.

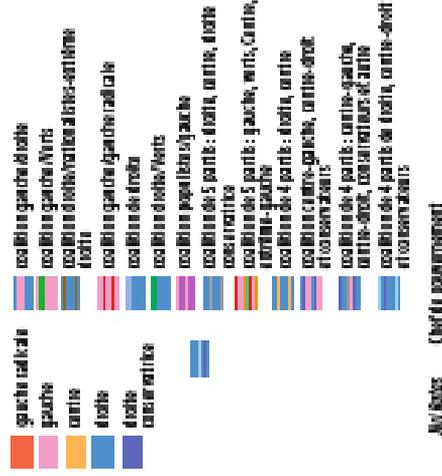
La fin du bipartisme

Pour la première fois depuis 1979, les deux principaux partis politiques européens – le Parti populaire européen (PPE), à droite, et l'Alliance progressiste des socialistes et démocrates (S&D), à gauche, – n'ont pas obtenu la majorité absolue des élus au parlement (376 sièges). Ils représentent désormais moins de la moitié des votants (44,7 % du total des voix et 336 députés) alors qu'ils en représentaient 54 % lors du dernier scrutin de 2014 (et les deux tiers il y a vingt ans). Le Parti populaire européen a recueilli 24,2 % des suffrages et a remporté 182 sièges (– 34) et l'Alliance progressiste des socialistes et démocrates a obtenu 20,5 % des voix et 154 sièges (– 31 élus). On observe au niveau européen un affaiblissement du clivage gauche/droite comparable à celui qui existe au niveau national dans de nombreux États membres.

Le recul des deux principaux partis a bénéficié tout d'abord aux libéraux-centristes de l'Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe (ALDE), renommée Renew Europe après le scrutin, qui a recueilli 14,3 % des suffrages et a remporté 108 sièges (+ 39, soit la plus forte progression par rapport à la précédente législature). Il a également profité aux écologistes des Verts/Alliance

L'Europe politique en 2020

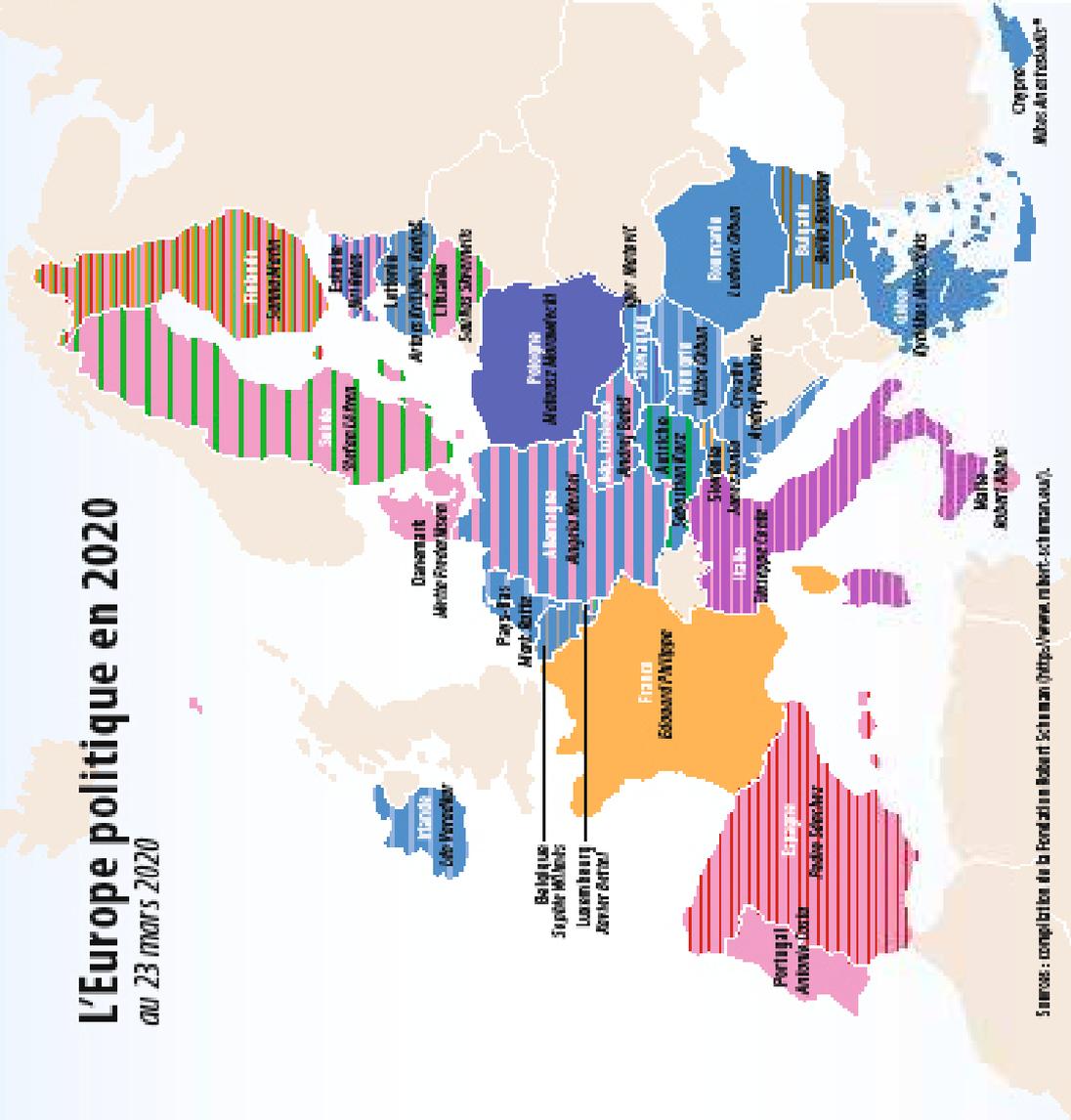
du 23 MAI 2020



Mémoires (Centre-gouvernement)

Elections prévues en 2020 :

- 10-24 mai : Pologne, présidentielle
- 28 septembre : France, sénatoriales
- 11-25 octobre : Lituanie, législatives
- 0 octobre : République tchèque, sénatoriales
- 11 novembre/Décembre : Roumanie, législatives
- 23 décembre : Croatie, législatives



Sources : compilation de la Fondation Robert Schuman (<https://www.rshs-rcsman.eu/>).

* consultez les listes de l'Institut de la Presse et de la Média.

libre européenne (Verts/ALE), qui ont obtenu 9,8 % des voix et 74 élus (+ 22). La hausse de ces deux courants politiques témoigne des nouvelles attentes politiques des Européens.

Une percée contenue des populistes

Une progression des populistes a eu lieu sur la partie la plus à droite de l'échiquier politique. Le groupe « Identité et démocratie (ID) a obtenu 9,7 % des suffrages et 73 élus (+37) grâce au bon résultat notamment de la Ligue en Italie.

Les Conservateurs et réformistes européens (ECR) ont enregistré un revers, recueillant 8,2 % des suffrages et remportant 62 sièges (– 15). Le groupe de gauche radicale, Gauche unitaire européenne/Gauche verte nordique (GUE/NGL), est aussi en recul : 5,4 % des voix et 41 élus (– 11).

L'ensemble des partis populistes représentent au total près d'un tiers de l'électorat européen (30,7 %). Leur progression, annoncée, a néanmoins été contenue.

Enfin, 57 députés sont non-inscrits, soit + 37 par rapport à la précédente législature, car y siègent les députés du Brexit Party prêts à partir dès le Brexit entériné.

Un nouveau rapport de force politique

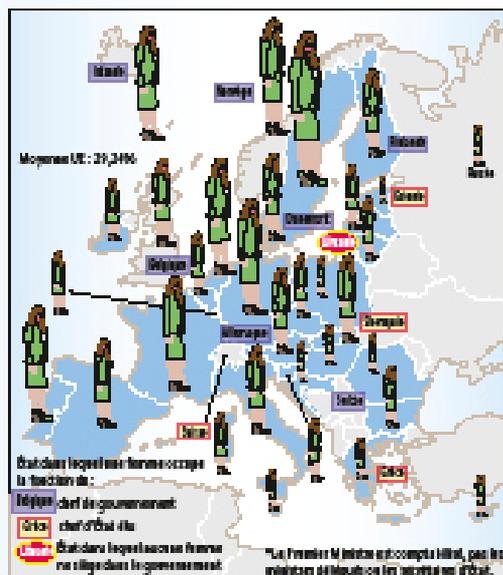
Au total, les partis situés à droite (droite modérée et droite nationaliste) sont arrivés nettement en tête du scrutin européen. Ils ont recueilli 43,4 % des suffrages quand les partis positionnés à gauche (gauche modérée et gauche radicale) ont obtenu 24,8 % des voix. Les représentants du centre ont remporté 12,5 % et les écologistes, 9,4 %.

Au niveau national, les forces de droite sont arrivées en tête dans 18 États membres, de façon très nette en Hongrie, en Pologne, en Bulgarie, en Irlande, en Grèce et en Autriche. Les forces de gauche sont victorieuses dans seulement 5 pays (Espagne, Malte, Pays-Bas, Portugal et Suède). Enfin, dans 5 États, le scrutin a été dominé par des forces populistes : Italie, France, République tchèque, Royaume-Uni et Belgique.

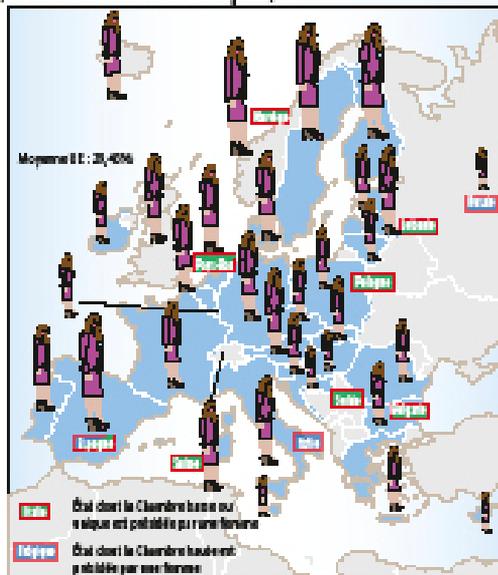
Scrutin intermédiaire et souvent considéré comme de second rang, les élections européennes sont parfois utilisées par les électeurs pour exprimer leur mécontentement à l'égard des gouvernants en place au niveau national. Ce vote sanction a affecté les dirigeants de 15 États membres (12 en 2014). Il a touché aussi bien des dirigeants au pouvoir depuis plusieurs années (en Belgique, en Grèce ou en Slovaquie par exemple) que des gouvernements nouveaux (en Estonie, au Luxembourg ou en Slovaquie).

L'Europe au féminin au 13 mars 2020

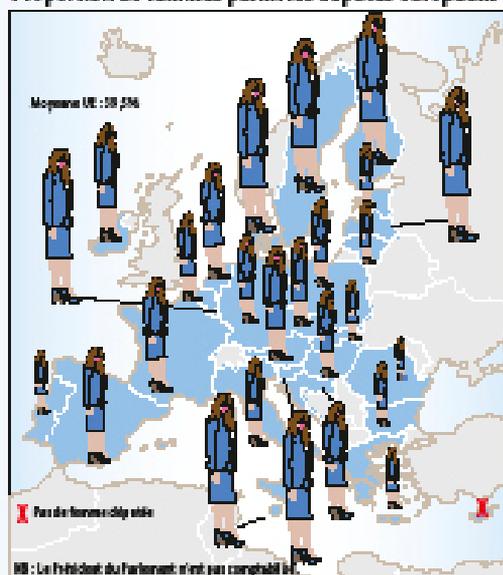
Proportion de femmes dans les gouvernements*



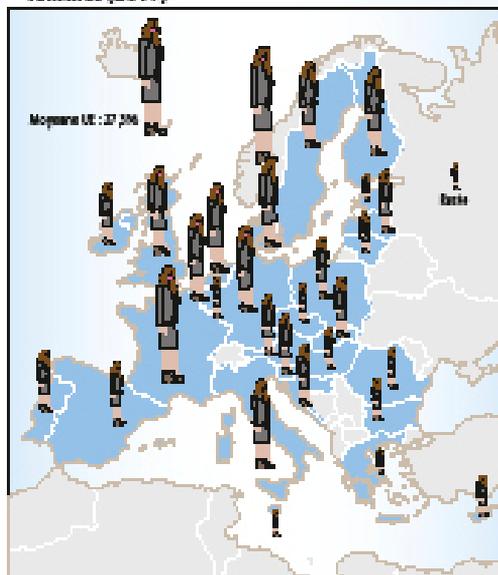
Proportion de femmes dans les Parlements nationaux (chambres basses ou uniques)



Proportion de femmes parmi les députés européens



Postes de cadres supérieurs occupés par des femmes (2019)



Groupes	Pourcentage des suffrages obtenus	Nombre de sièges
Parti populaire européen (PPE)	24,2	182
Alliance progressiste des socialistes et démocrates (S&D)	20,5	154
Renew Europe (RE)	14,3	108
Verts/Alliance libre européenne (V/ALE)	9,8	74
Identité et démocratie (ID)	9,7	73
Conservateurs et réformistes européens (ECR)	8,2	62
Gauche unitaire européenne/Gauche verte nordique (GUE/NGL)	5,4	41
Non-inscrits	7,5	57

Source : Parlement européen

Une hausse de la participation

Enfin, ce neuvième scrutin européen a également été marqué par une hausse de la participation. Plus de la moitié des Européens se sont rendus aux urnes : 50,66 %, soit + 8,06 points par rapport au scrutin de 2014. Il s'agit du taux de participation le plus élevé depuis 1994.

Cet accroissement du nombre de votants traduit une européanisation de la vie politique et la prise de conscience d'un nombre de plus en plus grand de citoyens de la dimension européenne de nombreux enjeux (environnement, migrations, terrorisme, etc.).

La menace d'une percée des partis populistes ou nationalistes a sans doute contribué à inquiéter et à mobiliser les citoyens favorables à une Europe plus intégrée tout comme l'interminable feuilleton du Brexit a renforcé le sentiment pro-européen et l'unité d'une partie de l'électorat.

Vingt États membres ont enregistré une augmentation de la participation : 20 points (ou plus) en Pologne, en Espagne, en Roumanie, autour de 10 points en Hongrie, en Allemagne, au Danemark, en République tchèque et en Slovaquie.

Nouvelle répartition après le départ des Britanniques

À la suite du départ du Royaume-Uni de l'Union européenne le 31 janvier 2020, le nombre de députés européens a été réduit à 705.

Taille des groupes politiques au PE

	PPE	S&D	Renew Europe	ID	Verts/ALE	CRE	(GUE/NGL)	NI	Total
DE	29	16	7	11	25	1	5	2	96
FR	8	6	23	23	13		6		79
IT	8	18	1	29		6		14	76
ES	13	21	9		2	4	6	3	* 58
PL	17	8				27			52
RO	14	11	8						33
NL	6	6	7	1	3	4	1	1	29
BE	4	3	4	3	3	3	1		21
CZ	5		6	2	3	4	1		21
EL	8	2				1	6	4	21
HU	13	5	2					1	21
PT	7	9			1		4		21
SE	6	5	3		3	3	1		21
AT	7	5	1	3	3				19
BG	7	5	3			2			17
DK	1	3	6	1	2		1		14
FI	3	2	3	2	3		1		14
SK	5	3	2			2		2	14
IE	5		2		2		4		13
HR	4	4	1			1		2	12
LT	4	2	2		2	1			11
LV	2	2	1		1	2			8
SI	4	2	2						8
EE	1	2	3	1					7
CY	2	2					2		6
LU	2	1	2		1				6
MT	2	4							6
	187	147	98	76	67	61	39	29	704
	PPE	S&D	Renew Europe	ID	Verts/ALE	CRE	(GUE/NGL)	NI	Total
	26.6 %	20.9 %	13.9 %	10.8 %	9.5 %	8.7 %	5.5 %	4.1 %	100 %

Données fournies par l'unité Administration des élections.

* Un siège de l'Espagne est actuellement vacant.

2019, gauche et droite à l'équilibre dans les urnes

Corinne DELOY

Dix élections législatives ont eu lieu dans des États membres de l'Union européenne en 2019. Cinq pays ont reconduit leur majorité (de droite en Pologne et au Royaume-Uni ; de gauche au Portugal, en Espagne et en Estonie), trois ont changé de bord (la Grèce est passée de la gauche radicale à la droite ; la Finlande et le Danemark de droite à gauche). En Autriche, le scrutin a débouché sur une alliance inédite (droite-verts). Enfin, en Belgique, le scrutin n'a pas pour l'heure permis de dégager de majorité pour former un gouvernement fédéral.

L'Union européenne a également élu trois nouveaux présidents de la République dans des États de la partie orientale de l'Union.

La droite victorieuse dans quatre pays

Grèce

La Nouvelle démocratie (ND) a remporté les élections du 7 juillet 2019 en Grèce en recueillant 39,8 % des suffrages et en conquérant 158 des 300 sièges de la *Vouli* (+ 83). Le parti a devancé la Coalition de la gauche radicale (SYRIZA), du Premier ministre sortant Alexis Tsipras, qui a obtenu 31,5 % des voix et 86 sièges (- 59). La participation s'est élevée à 57,9 %. Fort d'une majorité absolue, Kyriakos Mitsotakis (ND) a formé un gouvernement composé principalement d'hommes issus de son seul parti. « L'économie explique les résultats des élections. Au cours des quatre dernières années, les gens n'ont vu aucune amélioration de leur situation. Au contraire, il y a eu des coupes

dans les salaires et les pensions de retraites » a indiqué Theodore Couloumbis, de l'université d'Athènes. Enfin, la signature le 12 juin 2018 de l'accord de Prespa qui a mis fin à 27 années de querelles sur l'utilisation du nom de Macédoine a été très mal reçue par une majorité de Grecs, qui y ont vu une menace sur l'intégrité territoriale de leur pays et un viol de leur histoire et identité nationales.

Autriche

Le Parti populaire (ÖVP) dirigé par Sebastian Kurz est arrivé en tête des élections du 29 septembre en Autriche avec 37,5 % des suffrages. Son partenaire de coalition, le Parti de la liberté (FPÖ), situé à l'extrême droite, a été lourdement sanctionné n'obtenant que 16,2 % des voix et 31 sièges (– 18). Le FPÖ était à l'origine de ce scrutin législatif anticipé suite à la diffusion d'une vidéo dans laquelle on voyait son dirigeant Heinz-Christian Strache, vice-chancelier, négociateur pour offrir un accès privilégié aux marchés publics à un oligarque russe en échange de son soutien financier. Les Verts-L'Alternative verte ont retrouvé les bancs du *Nationalrat* avec 13,8 % des voix et 26 sièges (+ 26). La participation s'est élevée à 75,1 %. Cette situation a permis au chancelier sortant Sebastian Kurz d'être reconduit à la tête du gouvernement le 7 janvier 2020 avec une coalition entre son parti, l'ÖVP et les Verts, une première dans l'histoire autrichienne.

Pologne

Le parti Droit et justice (PiS), au pouvoir, s'est de nouveau imposé lors des élections parlementaires du 13 octobre en Pologne. Il a recueilli 43,5 % des suffrages et remporté la majorité absolue à la *Sejm*, chambre basse du Parlement (235). La Coalition civique (KO) a obtenu 27,4 % des voix et 134 sièges (– 32). La gauche retrouve les bancs de la Diète après quatre années d'absence. Au *Senat*, chambre haute élue le même jour, les résultats sont plus mitigés : le PiS a obtenu 48 sièges et la KO 43 ; mais l'opposition, tous partis confondus, y est majoritaire d'une voix (51) La participation s'est élevée à 61,7 %. « Le soutien important dont bénéficie le PiS ne doit pas être vu comme le signe que les Polonais sont devenus nationalistes ou xénophobes. Il révèle plutôt l'efficacité du parti et sa capacité à mobiliser les électeurs à l'aide de politiques fondées sur des transferts sociaux » a affirmé Pawel Zerka, chargé de recherche à l'ECFR.

Royaume-Uni

Le Parti conservateur, dirigé par Boris Johnson, a obtenu une victoire éclatante aux élections du 12 décembre 2019 remportant 43,6 % des suffrages et la majorité absolue à la Chambre des Communes (*House of Commons*) avec 365 sièges (+ 48), le meilleur score du parti depuis Margaret Thatcher. Les Britanniques, lassés de l'interminable feuilleton du Brexit et de la situation dans laquelle se trouve leur pays depuis plus de trois ans, ont surtout voté pour clore le chapitre du divorce avec l'Union européenne. « Le véritable génie de Boris Johnson a été de rassembler derrière lui les *Leavers*. En revanche, les

Remainers se sont éparpillés entre le Parti travailliste et les Libéraux-Démocrates ou bien ils n'ont pas voté » a indiqué Sarah Hobolt, de la London School of Economics. Le Parti travailliste de Jeremy Corbyn, en recueillant 31,1 % des suffrages et 202 sièges (– 60) subit sa plus importante défaite depuis 1935 et son quatrième échec électoral consécutif. À l'inverse, le Parti national écossais (SNP) de Nicola Sturgeon a réalisé un très bon résultat : avec 3,9 % des voix, il remporte 48 sièges (+ 13) des 55 sièges attribués à l'Écosse. En Irlande du Nord, le parti unioniste, DUP, allié du parti conservateur dans la législature sortante, a perdu 2 sièges. La participation s'est élevée à 67,3 %.

L'un des premiers actes du nouveau gouvernement Johnson a été de faire adopter définitivement l'accord de retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne. Le départ a eu lieu le 31 janvier 2020.

La gauche s'impose dans cinq pays

Estonie

Le Parti de la réforme (ER) s'est imposé aux élections du 3 mars en Estonie en recueillant 28,9 % des suffrages et 34 des 101 sièges du *Riigikogu* (+ 6). Le Parti conservateur populaire (EKRE), parti populiste de droite, a réalisé une percée avec 17,7 % des suffrages et 19 élus (+ 10). L'Estonie rejoint donc à son tour le grand nombre de pays européens qui voient les partis populistes croître à chaque élection. La participation s'est élevée à 63,6 %. Du fait de ces résultats, le Parti de la réforme n'est pas parvenu à former un gouvernement. Le Premier ministre sortant Juri Ratas (Parti du centre, K) a donc conservé son poste en s'alliant au Parti conservateur populaire et à Pro Patria-Isamaa, parti de centre droit.

Finlande

Le Parti social-démocrate (SDP) est arrivé en tête des élections du 14 avril en Finlande. Avec 17,7 % des suffrages et 40 sièges à l'*Eduskunta* (+ 6), il ne précède que d'une courte tête les populistes des Vrais Finlandais (PS) qui ont obtenu 17,4 % et 39 sièges (+ 1). La participation s'est élevée à 68,7 %. Pour son retour aux affaires, le SDP a été dans l'obligation de former un gouvernement de coalition avec quatre autres partis : le Parti du centre (KESK), la Ligue verte (VIHR), l'Alliance de gauche (VAS) et le Parti du peuple suédois (SFP). Anti Rinne (SDP), désigné le 6 juin, a démissionné le 3 décembre. Il a été remplacé par Sanna Marin, plus jeune femme Première ministre de la planète (34 ans), à la tête d'un gouvernement où les femmes sont majoritaires (12 femmes sur 19 ministres).

Danemark

Le Parti social-démocrate (SD) est arrivé en tête des élections du 5 juin au Danemark. Il a recueilli 25,9 % des suffrages et remporté 48 sièges du *Riksdag* (+ 1). Les quatre partis du Bloc des forces de gauche ont recueilli 91 sièges,

soit la majorité absolue. Le Parti libéral (V) a réalisé une performance honorable après quatre années au pouvoir avec 23,4 % des suffrages et 43 sièges (+ 9). Les populistes du Parti du peuple danois (DF) ont essuyé un sérieux revers en recueillant 8,7 % des suffrages, soit leur résultat le plus faible depuis 1998. Ils ont perdu plus de la moitié de leurs élus : 16 sièges (– 21). Les quatre partis du Bloc des forces de droite ont remporté 75 sièges. Comme traditionnellement, la participation a été élevée (84,5 %).

Mette Frederiksen (SD) est devenue Première ministre. Elle défend des positions à gauche sur les questions sociales mais se positionne à droite sur d'autres enjeux comme l'immigration.

Portugal

Le Parti socialiste (PS) du Premier ministre sortant Antonio Costa a remporté les élections du 6 octobre au Portugal en recueillant 36,3 % des suffrages et 108 sièges (+ 23). Le pays ne compte pas, pour l'heure, de partis populistes ou extrémistes, les électeurs se réfugiant davantage dans l'abstention que dans la contestation. Le 6 octobre, la participation a ainsi été la plus faible jamais enregistrée : 48,5 %. Antonio Costa (PS) a reconduit la *geringonça* (dispositif de bric et de broc) qui lui permet de s'appuyer sur le Bloc des gauches (BE) et la Coalition démocratique unitaire (CDU), coalition avec laquelle il a gouverné au cours des quatre années écoulées.

Espagne

La victoire du Parti socialiste ouvrier (PSOE) aux élections parlementaires du 28 avril en Espagne avec 28,6 % des suffrages et 123 sièges (+ 38) n'a cependant pas permis au Premier ministre sortant Pedro Sanchez de former un gouvernement et les Espagnols ont été dans l'obligation de se rendre aux urnes le 10 novembre, pour la quatrième fois en quatre ans et la deuxième fois en 2019. Le PSOE est de nouveau arrivé en tête du scrutin avec 28 % des suffrages et 120 élus (– 3). Ses alliés de gauche radicale, Unidas Podemos (UP), ont recueilli 12,8 % des voix et remporté 35 sièges (– 7). Les partis indépendantistes catalans ont également réalisé un résultat historique. Ensemble, ils ont obtenu 23 sièges au *Congreso de los Diputados*, chambre basse du Parlement. Mais l'événement de ce nouveau scrutin est la percée de Vox, parti d'extrême droite qui, avec 15,1 % des suffrages et 52 sièges (+ 28), est devenu le troisième parti d'Espagne. Quarante-quatre ans après la mort du général Franco, l'extrême droite retrouve les bancs de la chambre basse mais pas ceux du *Senado* où elle n'obtient aucun élu. Le PSOE, avec 113 sénateurs, y devance le Parti populaire (PP), qui n'en a que 97. La participation s'est établie à 66,2 %. Le 7 janvier 2020, Pedro Sanchez a formé un gouvernement alliant le PSOE et Unidas Podemos.

La spécificité belge

Si la Nouvelle alliance flamande (N-VA) est demeurée le premier parti de Flandre avec 25 sièges lors des élections du 26 mai, elle est en recul (– 8). Le Vlaams Belang (VB), parti d'extrême droite, réalise une percée avec 18 élus (+ 18). En Wallonie, le Parti socialiste (PS) a pris la première place en dépit de son recul : 20 sièges (– 3). À Bruxelles, les socialistes sont arrivés en tête devant les écologistes qui enregistrent une hausse importante. Comme en Wallonie, le Parti du travail (PTB/PvdA), de gauche radicale, réalise une percée. La participation, obligatoire en Belgique, s'est élevée à 93,9 %. « Le Vlaams Belang s'est profilé davantage à gauche, notamment sur les questions socio-économiques. Il a réussi à capitaliser les frustrations sociales » affirme Dave Sinardet, politologue. Avec une Flandre fortement ancrée à droite et deux autres régions (Wallonie et Bruxelles) dominées par la gauche, la formation de la coalition gouvernementale belge reste complexe.

Trois nouveaux chefs de l'État

Slovaquie

Zuzana Caputova (Slovaquie progressiste, PS) a bénéficié du désenchantement des électeurs vis-à-vis du pouvoir en place pour devenir le 30 mars la première femme présidente de la République slovaque, avec 58,4 % des suffrages. Elle a pris ses fonctions le 15 juin pour un mandat de cinq ans. Elle a battu le vice-président de la Commission européenne, Maros Sefcovic, soutenu par le parti au pouvoir Direction-Démocratie sociale (SMER-SD), qui a obtenu 41,5 % des voix. La participation s'est élevée à 58,2 %.

Lituanie

La présidente sortante, Dalia Grybauskaitė (indépendante), ne pouvant se représenter au terme de son second mandat, les jeux étaient ouverts. Gitanas Nausėda (indépendant) a su attirer les électeurs des candidats du premier tour, notamment ceux de gauche, pour remporter, lors du second tour le 26 mai, l'élection présidentielle avec 66,5 % des suffrages. Il a battu l'ancienne ministre des Finances (2009-2012) Ingrida Simonytė, soutenue par le principal parti d'opposition, l'Union de la patrie-Chrétiens-démocrates lituaniens (TS-LKD), qui a recueilli 33,4 % des voix. La participation s'est élevée à 53,8 %. Gitanas Nausėda a pris ses fonctions le 12 juillet pour un mandat de cinq ans.

Lettonie

Egils Levits, juge à la Cour de justice de l'Union européenne, a été élu le 29 mai président de la République de Lettonie par les députés lors d'un scrutin qui avait lieu pour la première fois à bulletins ouverts. Soutenu par les cinq

partis de la coalition gouvernementale, Qui possède l'État ? (KPV), le Nouveau Parti conservateur (JKP), Développement/Pour ! (AP), l'Alliance nationale (NA) et Unité (V), qui disposent de 66 députés sur 100 à la *Saeima*, il a recueilli les suffrages de 61 députés. Il a succédé le 8 juillet à Raimonds Vējonis pour un mandat de quatre ans.

Roumanie

Klaus Iohannis (Parti national-libéral, PNL) a été réélu à la présidence de la République en Roumanie le 24 novembre pour un second mandat de cinq ans. Il a recueilli 66,1 % des suffrages, battant sèchement au second tour l'ancienne Première ministre Viorica Dancila (Parti social-démocrate, PSD), 33,9 %, dont le gouvernement avait chuté le 10 octobre à la suite du vote d'une motion de censure à la chambre basse, *Camera Deputatilor*. Elle a été remplacée à la tête du gouvernement le 4 novembre par Ludovic Orban (PNL), sans lien de parenté avec son homologue hongrois. La participation s'est élevée à 54,4 %.

2

Les questions économiques

L'unité européenne fait la force : construire ensemble une industrie européenne plus forte et plus compétitive à la hauteur des défis de notre temps

Peter ALTMAIER et Bruno LE MAIRE

L'année 2020 sera marquée par des défis sans précédent. Alors que la réponse aux conséquences sanitaires et économiques du COVID-19 constitue une priorité, nous estimons que l'unité européenne, ainsi qu'une politique industrielle européenne commune, nous aideront à relancer notre économie dans les mois et les années à venir.

Le coronavirus nous a frappés sans aucun avertissement, apportant avec lui, pour notre continent et le monde entier, des conséquences graves dont nous ne pouvons encore prévoir l'ampleur. L'épidémie de COVID-19 nous montre, sans doute plus explicitement que tout autre événement des dernières années ou des dernières décennies, que nous ne pouvons pas considérer notre mode de vie et notre stabilité comme acquis. Nous devons constamment œuvrer pour les défendre et continuer à innover pour relever de nouveaux défis.

Cette année sera célébré le 70^e anniversaire de la déclaration Schuman. Alors que nous faisons face à des défis sans précédent, comme les pères fondateurs de l'Europe après la Seconde Guerre mondiale, nous devons désormais répondre à la même question qu'autrefois : comment l'Europe saura-t-elle être un continent prospère, pacifique et uni après cette crise ? Quelle place notre continent aura-t-il dans le monde ?

Pour cela, nous estimons que l'Europe, en tant que territoire attractif pour l'industrie, a un rôle central à jouer dans les mois, années et décennies à venir. Dans la lignée de la déclaration Schuman, nous savons que l'unité fait la force de l'Union. C'est en affrontant cette épreuve collectivement que l'Europe peut rester, et restera, une puissance politique et économique forte dans le monde. L'industrie jouera un rôle déterminant pour renforcer la puissance économique de l'Union et favoriser la reprise après la crise du COVID-19.

Notre priorité dans les mois à venir sera de surmonter les conséquences économiques, sociales, financières et politiques de la crise sanitaire. Nous devons tirer les leçons de cette pandémie pour l'avenir. Il ne faudra pas oublier pour autant les autres défis auxquels notre continent doit faire face et qui doivent également être relevés pour préserver notre stabilité économique et sociale à long terme : le changement climatique, la transformation numérique ou encore la forte intégration des chaînes de valeur mondiales avec de nouvelles puissances économiques.

L'Allemagne et la France partagent ainsi une vision commune : renforcer la puissance industrielle de l'Europe en définissant le meilleur écosystème pour l'industrie. Dans le Manifeste franco-allemand pour une politique industrielle européenne adopté l'an dernier, nous souhaitions déjà promouvoir une nouvelle politique industrielle afin de soutenir la croissance et de garantir la souveraineté européenne. La numérisation, les nouvelles technologies et l'innovation transformeront fondamentalement le secteur industriel. La compétitivité future de notre industrie dépend de notre capacité à nous saisir des technologies qui sont en train de changer notre monde. Mais soyons clairs : s'il nous revient de définir un cadre adapté pour que les entreprises puissent innover, c'est l'industrie qui jouera le premier rôle dans le développement de sa compétitivité.

Enfin, le défi du changement climatique fait partie de ceux que l'industrie européenne devra relever au cours de la prochaine décennie. Si nous souhaitons parvenir à l'objectif fixé par la Commission européenne d'être la première puissance économique à atteindre la neutralité carbone en 2050, l'industrie européenne doit poursuivre sa décarbonation.

Pour relever ces défis, nous estimons que les responsables de la politique industrielle devront se concentrer sur quatre éléments majeurs.

Le premier élément fondamental sur lequel nous devons travailler est l'amélioration de l'environnement industriel.

La France et l'Allemagne partagent la même vision. Nous devrions améliorer dès à présent notre environnement industriel pour renforcer demain notre industrie.

Cet environnement repose sur plusieurs facteurs. De notre point de vue, l'un des éléments clés consiste à garantir une concurrence loyale sur les marchés européens et mondiaux. Il s'agit en effet d'un élément constitutif de l'économie de marché et de l'un des fondements du marché intérieur.

Si nous souhaitons que cet environnement reste efficace et continue à remplir son rôle, nous devons l'adapter. Nous devons donc tenir compte du cadre réglementaire dans lequel les entreprises de nos concurrents évoluent, s'agissant par exemple de règles sur les aides d'État qui peuvent leur offrir un avantage concurrentiel avec lequel nos entreprises doivent rivaliser. Nous devons assurer des règles de concurrence équitables à l'échelle mondiale pour les entreprises européennes.

Le droit communautaire de la concurrence pourrait être modernisé. L'été dernier, nous avons soumis une proposition commune avec la Pologne, pour tenir compte des interventions étatiques de pays tiers lors d'opérations de concentration et pour renforcer les co-entreprises ainsi que la coopération à l'échelle européenne. Avec la Pologne et l'Italie, nous avons également fait des propositions pour rendre notre politique de concurrence plus efficace et plus performante dans la gestion d'éventuels comportements abusifs d'opérateurs économiques en dehors de l'Union, et pour faire face à des entreprises numériques et des plateformes qui peuvent jouir d'un pouvoir de marché excessif. La prévisibilité de cet environnement pour les acteurs économiques qui y évoluent fait partie des qualités sur lesquelles nous devons veiller. Il est essentiel que l'industrie puisse, en toute confiance, anticiper et prendre les bonnes décisions.

Le deuxième facteur est l'affirmation du leadership technologique de l'Europe. Nous devons soutenir les nouvelles technologies clés et les nouvelles chaînes de valeurs stratégiques.

Sans innovation, il n'y a pas d'industrie forte. L'Europe doit rester leader en matière d'innovation. Nous disposons de tous les atouts. La maîtrise des innovations technologiques de rupture est créatrice de prospérité, elle détermine où les emplois de haute qualité de demain seront créés, elle attire les investissements et elle garantit notre souveraineté.

Les idées les plus innovantes produites par le monde scientifique, la recherche et l'industrie doivent pouvoir devenir des produits, des services et des emplois en Europe.

Nous devons prouver que la coopération européenne crée de la valeur en renforçant le leadership technologique de l'Europe, par exemple en mettant en commun nos atouts industriels nationaux pour construire des projets innovants.

Pourquoi n'y-a-t-il pas de Google ou d'Apple européen ? Pourquoi existe-t-il plus de 150 licornes aux États-Unis, plus de 90 en Chine et seulement 40 en Europe ? Nous devons faire de l'Europe un territoire industriel plus attractif, un territoire innovant où nos industries coopèrent toujours mieux et toujours davantage.

Cela vaut aussi en termes de financement. Nous sommes en retard par rapport à nos principaux concurrents. C'est pourquoi nous avons besoin d'une Union des marchés de capitaux pleinement opérationnelle. C'est une priorité si nous souhaitons rester dans la course à l'innovation.

Mais la disponibilité des ressources financières ne suffit pas à expliquer le succès des inventions. Il est également essentiel de développer des partenariats industriels intelligents entre les pays européens.

Trouver des opportunités pour ces partenariats, prendre des risques et investir, c'est certes d'abord le rôle du secteur privé ; toutefois, si nous unissons les forces des secteurs publics et privés, nous pouvons innover au point de faire

de véritables bonds technologiques. Les projets européens d'intérêt commun (IPCEI) sont les bons instruments pour permettre aux États membres d'octroyer un soutien public à des projets transnationaux de grande envergure, qui ont de surcroît un impact majeur sur la compétitivité et la capacité d'innovation de l'Union. Ils constituent un excellent outil pour soutenir les activités stratégiques et doivent vérifier des critères précis : impliquer plusieurs partenaires, être financés par au moins deux États membres et avoir un impact important sur l'économie ou la société européenne.

Il s'agit de l'instrument que nous avons utilisé, en coopération avec d'autres États membres, pour encourager les entreprises européennes à fabriquer des batteries innovantes. Cette initiative commune conduira à l'implantation d'usines de fabrication de batteries en France et en Allemagne. La Commission européenne a approuvé un IPCEI sur les cellules de batteries en décembre 2019 et elle devrait en adopter un deuxième en 2020. Ensemble, nous devons combiner toute notre expertise et toutes nos technologies de pointe pour soutenir la création d'une industrie de batteries européenne et compétitive.

La France et l'Allemagne continueront à soutenir les technologies stratégiques clés. Dans ce contexte, d'autres IPCEI sont en cours de développement, notamment sur les technologies hydrogène. L'hydrogène pourrait radicalement bouleverser les pratiques de mobilité et contribuer à réduire à court et à long termes les émissions de carbone d'industries qui consomment beaucoup d'énergie. De prochains IPCEI pourraient être l'occasion de réflexions sur la manière d'améliorer encore cet outil déjà puissant, par exemple en rendant sa mise en œuvre plus rapide, ou encore en lui permettant d'accompagner davantage la transition énergétique.

Le Conseil européen de l'innovation constitue une nouvelle étape dans la bonne direction pour soutenir les innovations de rupture dans l'Union, en s'inspirant de l'exemple d'institutions nationales existantes. En Allemagne, l'« Agentur für Sprunginnovationen » (Agence pour les innovations de rupture), avec un budget d'un milliard € sur dix ans, investira dans des technologies stratégiques. En France, le Conseil de l'innovation guidera les décisions d'investissement d'un fonds de dix milliards € finançant les innovations de rupture. En unissant nos forces, nous serons encore plus innovants, au bénéfice de tous.

Le troisième facteur est la construction d'une industrie européenne plus forte et plus verte.

Nous devons prouver au monde qu'un nouveau modèle de croissance durable est possible. Maintenir la compétitivité de l'industrie tout en faisant de l'Europe un continent neutre en carbone en 2050 et une puissance technologique de pointe est un défi. L'Europe devrait utiliser pleinement les nouvelles technologies et les souplesses dont elle dispose afin de parvenir à l'objectif de long terme de neutralité climatique.

La baisse des émissions carbone industrielles exige des financements considérables. Nous aurons besoin d'investissements privés massifs pour dévelop-

per des technologies dans toute l'Europe. La nouvelle stratégie climatique de la Banque européenne d'investissement (BEI) est ambitieuse et constitue une étape décisive. Au cours de cette décennie, la BEI a pour objectif de débloquer mille milliards € pour des investissements dans des projets verts. La finance verte contribue également à canaliser les capitaux vers des investissements durables. Au niveau européen, nous créons un cadre pour évaluer le caractère durable des investissements au travers de la mise en place opérationnelle et pratique d'une taxonomie européenne.

Nous sommes convaincus que l'industrie a un rôle clé à jouer pour parvenir aux objectifs du Pacte vert (« Green Deal »). Les solutions industrielles innovantes constituent le fondement du développement de nouvelles technologies durables. Pour cette raison, la mise en œuvre de la Stratégie industrielle européenne et du Pacte vert européen doivent se faire de manière cohérente.

Enfin, le dernier élément clé est le soutien de la transformation numérique en Europe.

Nous souhaitons également joindre nos forces en faveur des technologies numériques et de l'industrie 4.0. La révolution numérique modifie la manière dont nous travaillons, dont nous produisons et dont nous consommons. L'intelligence artificielle aura un impact majeur et durable sur notre société. De nombreuses applications d'intelligence artificielle font déjà partie intégrante de nos vies quotidiennes. Il s'agit d'une formidable source d'opportunités, mais qui n'est pas sans risques. Certaines entreprises collectant des volumes importants de données pourraient être tentées d'abuser de leur pouvoir de marché. L'intelligence artificielle soulève également des questions relatives à la cybersécurité, à la vie privée et la souveraineté des données, en fonction de leur lieu de stockage.

Nous souhaitons que l'Union européenne assume un rôle de leader sur le front des technologies numériques les plus innovantes, tout en défendant les standards éthiques des plus élevés.

Le secteur européen de l'intelligence artificielle, regroupé au sein de l'Alliance européenne pour l'intelligence artificielle, est déjà un succès, notamment dans le domaine de la recherche et l'innovation. Nous devons rattraper notre retard dans d'autres secteurs et promouvoir l'émergence de nouvelles innovations sur le marché européen.

C'est la raison pour laquelle l'Allemagne et la France se sont engagées à coopérer étroitement sur les technologies numériques. Nous avons créé un Réseau de recherche et d'innovation sur l'intelligence artificielle, qui doit servir de modèle de partenariat. Lors du Conseil des ministres franco-allemand d'octobre 2019, nous avons adopté une feuille de route pour le développer davantage.

L'un des principaux projets que nous souhaitons promouvoir à l'échelle européenne est la mise en place d'une infrastructure européenne de données qui soit efficace, compétitive, sécurisée et de confiance, afin que les données puissent être mises à disposition et partagées, que les utilisateurs puissent disposer

sereinement de cette infrastructure et être assurés du respect des valeurs européennes. Pour cela, l'Allemagne et la France travaillent désormais ensemble sur un projet commun de réseau d'infrastructures de données, avec l'objectif d'en faire une initiative pleinement européenne. La sécurité des données et le contrôle des utilisateurs sur leurs données sont déterminants pour créer un écosystème d'innovation favorable aux entreprises. Nous devons nous assurer que les fournisseurs de clouds sont transparents quant à la localisation du stockage et du traitement des données, ainsi que sur les régimes juridiques applicables aux données. Avec cette initiative conjointe, nous souhaitons préserver l'autonomie et la souveraineté de l'économie des données, tout en la rendant attractive à la fois pour les utilisateurs et pour les fournisseurs d'infrastructures de données. Sur la base de cette infrastructure de nouvelle génération, les grandes entreprises industrielles, les PME et les start-ups pourront coopérer pour le développement d'applications d'intelligence artificielle.

Nos deux pays partagent les mêmes principes fondamentaux, que nous considérons comme essentiels pour nous permettre de construire une industrie européenne compétitive, durable et innovante.

La France et l'Allemagne ne parviendront pas seules à la développer. Tous les pays européens doivent agir ensemble. Ils doivent apporter leurs atouts, leurs talents, leurs innovations et leurs forces industrielles. C'est notre unique chance de rester forts, de rester prospères et de construire une industrie européenne puissante pour les années à venir. Comme il y a 70 ans, l'unité reste plus que jamais le maître-mot.

Enjeux de l'intelligence artificielle : en quoi l'approche européenne est-elle géopolitique ?

Thierry BRETON

Dans l'industrie, les robots et capteurs intelligents participent désormais aux processus de production et en accroissent l'efficacité. Ailleurs, dans les hôpitaux, les cliniques, les laboratoires, l'intelligence artificielle aide les médecins à affiner leurs diagnostics et les scientifiques à découvrir de nouveaux médicaments. Ces systèmes intelligents apportent aussi leur lot de solutions aux défis de notre époque : le traitement des maladies chroniques, la lutte contre le changement climatique ou encore l'anticipation des cyberattaques. Au quotidien, c'est encore l'intelligence artificielle qui nous guide pour organiser notre journée *via* notre smartphone, ou nous propose de la musique susceptible de nous plaire.

Loin de la science-fiction, l'intelligence artificielle est déjà une réalité qui transforme nos modes de vie en profondeur, avec des applications qui vont – et iront – bien au-delà de notre imagination.

Comment l'Europe peut devenir une superpuissance des données

Avec son Livre blanc sur l'intelligence artificielle « Une approche européenne axée sur l'excellence et la confiance¹ » présenté le 19 février dernier après le lancement, dès 2018², d'une stratégie avec les États membres, la Commission

1. Commission européenne, Livre Blanc, *Une approche européenne axée sur l'excellence et la confiance*, Bruxelles, 19 février 2020.

2. Communication de la Commission *L'intelligence artificielle pour l'Europe*, Bruxelles, 25 avril 2018.

européenne a mesuré les défis que représente cette technologie stratégique du XXI^e siècle. Des défis qui touchent tant la recherche, le développement et l'investissement que les aspects éthiques et juridiques liés à l'intelligence artificielle. Notre objectif est de mettre cette technologie au service des citoyens, des entreprises et des services publics. Or cela implique des règles capables d'endiguer tout risque élevé et tout abus contraire à nos valeurs, tels que la perte de contrôle humain, la discrimination sous toutes ses formes, ou l'intrusion dans notre vie privée.

Au début de cette nouvelle décennie, nous avons des raisons d'être optimistes et fiers. Après des années de gestion de crise, l'Europe peut de nouveau aller de l'avant. L'Union dispose d'une occasion unique de mener la transition vers une Europe équitable, numérique et neutre sur le plan climatique. C'est dans cet esprit que la Commission présidée par Ursula von der Leyen travaille sur l'intelligence artificielle. Soyons très clairs sur ce point : l'Union européenne ne cherche pas à reproduire les modèles développés ailleurs sur la planète, mais bien à suivre sa propre voie vers une intelligence artificielle digne de confiance et centrée sur l'humain, sa dignité, le respect de sa vie privée. Or l'Europe ne part pas de zéro et a de sérieux atouts : de nombreuses avancées récentes dans l'intelligence artificielle sont à mettre au crédit des laboratoires européens. Les entreprises européennes représentent environ un quart de la production mondiale dans le domaine de la robotique industrielle et de la robotique pour services professionnels ou personnels comme, par exemple, l'agriculture de précision, la sécurité, la santé ou encore la logistique.

Sur le plan politique, l'Union européenne et la plupart de ses États membres se sont mobilisés ces³ dernières années. La France a été l'un des pionniers dans l'Union en publiant sa stratégie, baptisée «⁴ l'Intelligence Artificielle au Service de l'Humain » en mars 2018. En plus de l'investissement de 1,5 milliard € dans l'intelligence artificielle jusqu'en 2022, annoncé par le président français Emmanuel Macron, cette stratégie a judicieusement choisi de miser sur les atouts de la France, tels que ses bases de données massives centralisées et les talents.

Ces efforts nationaux, que l'on retrouve ailleurs dans l'Union, et les fondations posées à l'échelon européen, notamment *via* les investissements du Programme cadre de soutien à la recherche et à l'innovation (1,5 milliard € investis ces trois dernières années, soit une hausse de 70 % par rapport à la période précédente) ainsi que le travail du groupe d'experts de haut niveau sur les questions éthiques, sont autant d'ingrédients qui nous permettront de façonner une intelligence artificielle au service de l'humain.

Mais c'est loin d'être assez quand les sommes investies par les Européens dans l'intelligence artificielle (3,2 milliards € en 2016) sont mises en perspective avec les 12,1 milliards investis par les États-Unis et les 6,5 milliards mobilisés par la Chine.

Notre cap est désormais fixé, et il est double. Tout d'abord, nous devons développer un « écosystème d'excellence » en favorisant notamment les

3. Communication de la Commission, *Renforcer la confiance dans l'intelligence artificielle axée sur le facteur humain*, 8 avril 2019.

4. Cédric Villani, *Donner un sens à l'intelligence artificielle, Pour une stratégie nationale et européenne*, Mission parlementaire du 8 septembre 2017 au 8 mars 2018.

synergies entre les différents centres de recherche européens sur l'intelligence artificielle et en coordonnant leurs efforts pour améliorer leur excellence, retenir et attirer les meilleurs chercheurs et développer les meilleures technologies. Nous avons besoin de centres qui soient des références mondiales d'excellence. Et il serait souhaitable qu'ils se concentrent sur des secteurs où l'Europe a le potentiel pour devenir un leader mondial comme l'industrie, la santé, les transports, l'agroalimentaire, l'énergie, l'environnement ainsi que l'observation de la Terre et l'espace.

Les pôles d'innovation numériques auront un rôle clé à jouer dans la diffusion des technologies dans toutes les entreprises à travers l'Europe, quels que soient leur taille ou leurs secteurs d'activité. Le secteur public devra également montrer la voie en tirant pleinement parti des possibilités offertes par l'intelligence artificielle pour continuer à se moderniser et améliorer la qualité des services aux citoyens.

Les programmes Horizon Europe et Europe numérique seront deux des instruments que nous comptons mobiliser au niveau européen pour soutenir l'émergence de cet « écosystème d'excellence », et dont les enveloppes budgétaires proposées par la Commission d'ici à 2027 soulignent ses ambitions dans le domaine. L'intelligence artificielle transformera nos modes de vie, mais aussi nos emplois, nos écoles et nos universités. Nous sommes donc prêts à accompagner cette transformation qui ne doit laisser personne sur le bord de la route, en aidant les États membres à renforcer les compétences liées à l'intelligence artificielle, et à adapter leurs systèmes d'éducation et de formation continue.

Ensuite, nous allons concevoir un « écosystème de confiance ». Si un grand nombre d'applications et de produits basés sur l'intelligence artificielle relèvent de la législation européenne en vigueur, que ce soit sur la protection des données, la confidentialité, la responsabilité ou la sécurité des produits, certains risques exigent des mises à jour et de nouvelles règles.

Un régime réglementaire européen pour une intelligence artificielle digne de confiance protégera tous les citoyens et aidera à créer un marché unique pour le développement et le déploiement de l'intelligence artificielle au bénéfice de l'industrie européenne. L'intensité de ce régime dépendra du niveau de risque. Il ne devra ni être trop prescriptif ni créer trop de charges administratives, en particulier pour les PME. Il devra aussi prendre en compte les « Lignes directrices proposées par le groupe d'experts de haut niveau »⁵ ainsi que les premiers résultats de leurs travaux, sur la qualité et la traçabilité de données, la transparence ou encore la supervision humaine des technologies. Enfin, il pourra inclure des critères spécifiques aux systèmes d'identification par données biométriques, comme la reconnaissance faciale. Ceci pourrait, entre autres, se traduire par des règles spécifiques pour les applications dans les espaces publics ou la surveillance, pour éviter l'usurpation d'identité et prévenir les excès dans le domaine du marketing. Enfin, ce cadre pourrait offrir la possibilité de souscrire à un régime volontaire pour les applications

5. Groupe d'experts indépendants de haut niveau sur l'intelligence artificielle constitué par la Commission européenne en juin 2018, *Lignes directrices en matière d'éthique pour une IA digne de confiance*, 8 avril 2019.

à faible niveau de risque à travers lequel les entreprises prêtes à jouer le jeu s'engageraient à respecter des critères additionnels.

Notre détermination à agir en faveur d'une intelligence artificielle de confiance va de pair avec un autre chantier urgent à mener, celui de l'économie des données. En effet, l'intelligence artificielle – une combinaison de données, d'algorithmes et de puissance de calcul – repose en grande partie sur la disponibilité des données à travers l'Union et ses secteurs sociétaux et économiques.

Les données, réservoir de l'intelligence artificielle

Nous entrons dans une nouvelle phase, celle de l'avènement massif des données industrielles. La guerre des données industrielles commence maintenant et son principal champ de bataille se situera en Europe. En 2018, l'activité humaine avait produit environ 33 zettaoctets de données, soit 33 000 milliards de milliards de données, en grande partie générées par des individus et stockées sur des infrastructures centrales basées sur le cloud. Dans cinq ans, ce chiffre passera à 175 zettaoctets, soit 175 000 milliards de milliards de données. Une grande partie de ces données proviendront de l'industrie et des entreprises et seront stockées au sein d'une large panoplie de systèmes et notamment à la périphérie du réseau, dans ce qu'on appelle le *edge computing*.

L'Europe est le tout premier continent industriel. Cela s'explique notamment par le fait que les États-Unis ont perdu beaucoup de leur savoir-faire industriel au cours de la vague de mondialisation. Quant à la Chine, elle a des handicaps en matière de valeur ajoutée, même si elle les rattrape. Une partie importante de la chaîne de valeur ajoutée, qu'il s'agisse de grands groupes ou de PME, est localisée en Europe. C'est la raison pour laquelle tous les regards sont tournés vers l'Europe.

La capacité de l'Union européenne à devenir un leader mondial de l'innovation numérique, et de l'intelligence artificielle en particulier, dépendra donc de sa gestion de l'accès aux données générées par l'internet des objets intelligents à usage, à la fois, privé et industriel.

Cette évolution ouvre des opportunités majeures pour l'Europe, qui occupe une position forte dans l'industrie numérique et les applications inter-entreprises.

Pour ce faire, le cadre juridique européen sur le partage, l'accès et le transfert des données entre les organisations et entre les États membres devra être moins fragmenté. De plus, sans règles européennes, l'ensemble des données ne sont souvent pas interopérables et il n'existe pas encore d'infrastructures solides pour le partage des données de manière fiable et transparente.

La disponibilité des données est en effet cruciale pour l'apprentissage des systèmes d'intelligence artificielle. C'est pourquoi la Commission a accompagné sa stratégie d'une autre stratégie destinée à booster l'économie des données en Europe.

Fondée sur les normes d'excellence édictées par le règlement sur la protection des données personnelles (RGPD), notre stratégie vise à permettre à l'Europe de devenir le hub de données le plus attractif, le plus sécurisé et le plus dynamique du monde. L'Europe doit combiner ses atouts technologiques

et industriels avec une infrastructure numérique de haute qualité et un cadre réglementaire basé sur ses valeurs fondamentales pour devenir un leader mondial de l'innovation dans l'économie des données et ses applications.

Dimension géopolitique

Aux États-Unis, ce sont principalement les grandes entreprises technologiques qui développent l'intelligence artificielle. Elles ont construit des plateformes qui capitalisent et construisent leurs modèles commerciaux en tirant parti de la technologie d'apprentissage automatique et de grandes quantités de données, en particulier personnelles, qui sont collectées par les outils et les services fournis par les entreprises.

La Chine, de son côté, entend être le leader de l'intelligence artificielle. Le pays capitalise sur des quantités massives de données produites par une vaste population, tandis que le gouvernement chinois et les entreprises détenues et soutenues par le gouvernement sont à l'origine du développement de l'intelligence artificielle. Les entreprises chinoises étendent fortement leur présence en dehors de la Chine en démarrant des activités sur d'autres marchés ou en acquérant des sociétés dans le monde entier.

Ces deux approches ont en commun un faible niveau de protection des données personnelles. Jusqu'ici, les aspects éthiques et juridiques de l'intelligence artificielle n'ont pas figuré en bonne place dans l'agenda de ces deux puissances mondiales. C'est tout l'inverse de l'approche européenne qui, en plus de mettre l'accent sur l'importance de l'excellence technologique et des investissements, est résolument centrée sur le respect de la dignité humaine, l'inclusion, la confidentialité et la protection des données.

La Commission entend assoir la souveraineté numérique de l'Union dans les domaines clés – et l'intelligence artificielle figure en tête de liste. Les technologies, les données et les algorithmes ne connaissant pas de frontières, nos efforts européens ont vocation à peser sur la scène internationale. Aussi l'Union s'active-t-elle dans les forums internationaux, tels que le G7, le G20 et l'OCDE, pour influencer les développements mondiaux de l'intelligence artificielle et pour diffuser ses valeurs. Déterminée à faire de l'Union un leader en la matière, la Commission a aussi renforcé la coopération avec les partenaires partageant les mêmes idées et valeurs, comme le Japon ou le Canada.

Avec le Livre blanc, la Commission a lancé un vaste chantier sous la forme d'une consultation ouverte jusqu'au 31 mai pour définir les règles du jeu d'une intelligence artificielle digne de confiance, compatible avec nos valeurs, et assurant la souplesse nécessaire à l'innovation. Nous collectons aussi les commentaires sur notre stratégie sur les données.

Car c'est un fait, ces règles appelées à réguler l'une des technologies les plus stratégiques au monde ne peuvent en aucun cas être édictées par « Bruxelles ». C'est pourquoi la Commission a invité toutes les parties prenantes – États membres, société civile, industrie et universitaires – à s'exprimer sur les options mises sur la table. Ce dialogue n'est pas une formalité. Il s'impose dans une Europe innovante et fortement attachée à ses valeurs fondatrices.

Le cadre financier pluriannuel 2021/2027 : être le phare

José Manuel FERNANDES

« La paix mondiale ne saurait être sauvegardée sans des efforts créateurs à la mesure des dangers qui la menacent ». La phrase de Robert Schuman, qui introduit sa Déclaration de 1950, est toujours pleinement d'actualité. Robert Schuman a lancé les graines d'une Union forte tant du point de vue économique que des valeurs. Le projet européen a inversé l'attraction du continent pour les guerres fratricides. Sa vocation agrégative a rendu possible la convivialité, mais aussi la convergence et la cohésion entre les peuples européens pendant les dernières décennies. Les graines semées par Robert Schuman ont donné un fruit jamais vu sur le sol européen.

L'Union comme un projet en aggiornamento

Soixante-dix ans après cette déclaration fondatrice, on peut dire, avec la même certitude, que le monde, la civilisation et l'humanité ont besoin de l'Union européenne. Aujourd'hui comme hier, la paix est un objectif à atteindre et à maintenir. Face aux égoïsmes nationalistes des grands blocs, l'Union européenne montre que la bonne voie se trouve dans la solidarité et le partage. Face à la globalisation, le « fièrement seul » n'est pas la solution. On ne réussira pas à atteindre, par exemple, l'objectif climatique – ni la sécurité, la croissance durable et inclusive – sans une stratégie commune. Cela paraît facile à comprendre. Il est clair qu'on peut contrôler les frontières extérieures avec plus de succès et moins d'argent si on le fait ensemble. On peut combattre le terrorisme si on partage des informations. On arrivera à combattre la

fraude, l'évasion, l'évasion fiscales – qui coûtent, chaque année, l'équivalent de sept budgets de l'Union européenne – si on bâtit une harmonisation fiscale. Le projet européen est actuellement la plus belle façon – et aussi la façon plus efficace – de faire face aux défis du XXI^e siècle.

Mais l'Union européenne n'est pas juste un projet contemporain. Elle est aussi un projet d'avenir, qui se matérialise face aux nouveaux défis. Partout, on voit poindre la montée des extrêmes et des nationalistes. Dans un processus typiquement entropique, en sachant que les peuples ont peur de la mondialisation et de la numérisation, les populistes présentent des solutions impossibles, un retour utopique au passé perdu.

C'est un moment charnière pour que l'Union européenne montre sa valeur ajoutée et son *aggiornata*. C'est la vingt-cinquième heure du projet de Robert Schuman.

Le financement du projet européen : solution ou paradoxe ?

La discussion budgétaire a toujours été au centre du débat interinstitutionnel et intergouvernemental européen. Néanmoins, face aux nouveaux défis, le cadre financier pluriannuel 2021/2027 sera particulièrement décisif pour la survie du projet de Schuman comme pour son idée d'Europe. Maintenant, c'est l'avenir de l'Europe qui est mis en cause.

Un financement juste et approprié pourrait être la solution. L'Europe a tout pour être le guide, le phare, le leader à l'échelle mondiale. L'Union européenne a de bonnes intentions, des stratégies, des proclamations, des résolutions, des accords signés. Elle sait ce qu'elle doit faire : tant au niveau des dépenses, avec un niveau budgétaire correspondant aux objectifs politiques européens, qu'au niveau des recettes, avec une réforme profonde du système européen de ressources propres.

Mais, paradoxalement, elle ne le fait pas. Les coupables ? Les chefs d'État et de gouvernement européens, incapables de se mettre d'accord sur un chemin commun. Ils cachent les avantages et les bénéfices de l'Union européenne. Ils veulent recevoir le plus possible, mais donner le moins possible. Ainsi, les populistes profitent de leur manque de vision. Le paradoxe, c'est que leur progression est possible parce qu'on n'a pas le courage d'avoir cette stratégie commune.

La lumière du Parlement face aux ombres nationales

Le Parlement européen attend – patiemment – le Conseil depuis novembre 2018, date où un mandat de négociation pour la négociation du cadre financier pluriannuel a été fixé. Avec une grande majorité, le Parlement demande un budget correspondant à 1,3 % du RNB de l'Union pour mettre en place les politiques européennes dans la décennie à venir. Rien d'extraordinaire ! La méthodologie est simple et logique : on additionne le montant de chaque politique et programme. C'est une approche *bottom-up*, qui prend en

compte les objectifs à atteindre, les proclamations de toutes les institutions, les engagements pris et les accords signés, notamment l'Accord de Paris. C'est donc la seule proposition possible pour financer les programmes de la Commission. C'est une proposition réaliste. Il faut dire la vérité aux citoyens et surtout ne pas les trahir.

Au Conseil, tous les représentants des États membres savent que leur pays reçoit plus du marché intérieur par rapport à leur contribution en valeur absolue. Beaucoup de dirigeants européens ont néanmoins qualifié la proposition du Parlement d'irréaliste. Pourquoi les chefs d'État et de gouvernement cachent-ils cette vérité à leurs concitoyens ? C'est un des problèmes de l'Europe : on s'engage, on fait des proclamations, on crée des attentes. Où sont ensuite les moyens nécessaires ? Où sont les moyens pour tripler le financement du programme Erasmus + ? Où est l'argent pour avoir 3 % du RNB pour la recherche ? Où est l'argent pour le Pacte vert ? Irréaliste, la proposition du Parlement ? Pas du tout ! Ce qui est irréaliste, ce sont les propositions du Conseil, qui comprennent coupes dures (claires) sur le niveau des dépenses, ainsi qu'un refus de développement et de simplification du système des ressources propres.

Le coût de la non-Europe est très évident. Combien coûte l'absence d'une politique européenne commune dans la question de la migration et de la défense ? Combien coûte le manque d'investissements dans la recherche ? Combien coûtent, en termes de dumping social, les inégalités entre États et entre régions ? Il y a plus mauvais que la cacophonie au Conseil : c'est le manque de responsabilité, l'inexistence de cohérence et de partage de stratégie commune.

Pourquoi cette distinction entre contributeurs nets et bénéficiaires nets ? À qui profite-t-elle ? Le Conseil ne peut pas être le lieu de l'addition des 27 égoïsmes nationaux. Par ailleurs, le manque de réalisme en Europe reflète le manque de réalisme de la Commission européenne. La proposition de la Commission n'est pas suffisante ni cohérente avec son programme. Elle demande une Europe géopolitique. Bravo ! Mais une Europe géopolitique n'est pas envisageable avec 1,1 % du RNB. Le Conseil et la Commission nous disent qu'ils peuvent nous « donner » la flexibilité et l'augmentation du capital de la BEL. Merci ! Cela est très important. Mais il est évident que cela ne remplace pas les montants financiers. Ils doivent exister indépendamment du niveau du budget. Il faut être sérieux et dire la vérité : avec la proposition de la Commission, on va échouer.

De surcroît, le manque d'unité au Conseil – qui n'a pas encore un mandat – est décourageant. Le Conseil européen du 20 février a échoué lamentablement. La proposition qui était sur la table, 1,07 % du RNB, était très mauvaise. Il n'y a rien à regretter.

Le Brexit : plus un exemple qu'une excuse pour le budget 2021/2027

Le cadre financier pluriannuel 2014-2020 est en baisse par rapport au précédent (2007-2013) du fait du Royaume-Uni. Le chantage à l'Union exercé par le Premier ministre d'alors, David Cameron, commencé en 2014, s'est poursuivi en février 2016, quand l'Union européenne a concédé au Royaume-Uni un accord avec des privilèges spéciaux vis-à-vis des autres États membres (*opt-out*, carton rouge de Westminster, etc.). Les résultats de la politique européenne de concessions aux Britanniques ont été tragiques pour David Cameron et pour tous les citoyens européens. C'était apparemment pour que les Britanniques gardent leur calme et restent dans l'Union. On a obtenu l'exact effet contraire. Où est David Cameron ? Où est le Royaume-Uni ?

Dans les négociations en cours, l'excuse d'un budget en baisse est encore imputée au Royaume-Uni, qui laisse un « trou » d'environ 60 milliards € en quittant l'Union européenne. Toujours et encore le Royaume-Uni. On baisse le budget quand les Britanniques sont dans l'Union européenne et on le baisse aussi quand ils sont dehors. Quand un chef d'État ou de gouvernement se plaint de l'Union, quand il dit qu'il paye trop pour l'Union, il donne des arguments aux nationalistes. C'est un cadeau qui leur est fait. Il est d'ailleurs faux de dire que les pays payent trop et les Britanniques commencent maintenant à le découvrir. David Cameron a démissionné mais il a été remplacé par des « petits Cameron ». Les chefs d'État et de gouvernement accréditent l'idée que l'Europe est synonyme de dépense, de charges qui cachent des bénéfices largement supérieurs. Ensuite, on peut s'étonner que les citoyens soient défavorables à l'Union européenne ! Toutes les dépenses administratives et de fonctionnement de l'Union représentent moins de 7 % du budget. Il n'existe aucun budget d'aucune institution, entreprise, collectivité, qui affiche une telle performance. Plus de 93 % du budget de l'Union sont consacrés aux investissements et plus de 80 % retournent aux États membres. C'est un budget avec une énorme valeur ajoutée. Mais personne ne le fait savoir.

Sur les recettes du prochain cadre budgétaire

La réforme du système européen de ressources propres est impérative et urgente. Ce n'est pas une question symbolique, mais une question profonde – un pas vers le bon sens. Actuellement, le budget de l'Union est financé à plus de 80 % par les budgets nationaux. Chaque État membre a une contribution en fonction du RNB et de la TVA. Les droits de douane ont un poids d'environ 15 %. En vérité, cette ressource est l'unique vraie ressource propre. Après, on a des corrections, des compensations, des rabais sur des rabais. C'est l'opacité et le manque de lisibilité. Ce genre de financement amène à la logique du juste retour : "I want my money back".

Chaque ministre des Finances regarde ce qu'il donne et ce qu'il reçoit. C'est la logique erronée des contributeurs nets contre les bénéficiaires nets. L'Allemagne et la France sont responsables respectivement pour environ 21 % et

17 % du budget. Maintenir cette situation renforce le pouvoir, déjà énorme, de ces deux pays moteurs de l'Europe. Celui qui paye le dîner a le droit de choisir le restaurant et... le menu.

Pistes pour la réforme du système des ressources propres

L'Union européenne devra réussir un nouvel accord élargi sur le système de financement du budget. Nous avons l'obligation de demander plus de transparence, de lisibilité, de loyauté, de justice, ainsi que davantage de recettes sans pénaliser les citoyens. Nous avons aussi besoin de nouvelles ressources propres qui sont aussi une solution pour avoir un niveau raisonnable pour le budget.

Nous sommes tous d'accord avec le principe que ceux qui ne payent pas, malgré les bénéfices du marché intérieur, doivent contribuer. Les grandes entreprises du numérique, notamment les GAFAM (Google, Amazon, Facebook, Apple, Microsoft), doivent payer. Une taxe sur les transactions financières d'une part et le mécanisme d'ajustement des émissions de carbone aux frontières d'autre part sont nécessaires pour abonder la recette et contribuer à une concurrence loyale. La contribution liée aux plastiques qui ne sont pas recyclés et un prélèvement des recettes du marché de carbone sont des recettes qui sont aussi susceptibles de changer les comportements pour un meilleur environnement et pour combattre le changement climatique.

Les recettes des amendes sont clairement des recettes européennes. Apparemment, ce sont des recettes qui vont dans le budget. En réalité, elles rentrent dans le budget pour en sortir quasi immédiatement et aller dans la poche de chaque État membre ! En plus, les États se payent très cher avec les droits de douane, prélevés au niveau de 20 %. C'est trop. Le Parlement propose 10 %.

La réforme est essentielle mais difficile. Le Parlement européen est l'unique parlement au monde qui n'a aucun pouvoir sur les recettes. C'est à cause de cela qu'on fait la liaison entre le cadre financier pluriannuel et les recettes propres. Pour être adopté, le budget exige l'unanimité au Conseil et un consentement du Parlement à la majorité absolue. Les ressources propres exigent l'unanimité au Conseil et la ratification de tous les parlements nationaux. Pour être impliqué, le Parlement européen a décidé que le consentement pour le cadre financier pluriannuel pourrait être donné si – et seulement si – on obtient des progrès dans le système des ressources propres, ce qui implique notamment de nouvelles ressources.

La réponse du Parlement

Selon l'article 312 du Traité, le cadre financier pluriannuel est établi pour une période d'au moins cinq ans. Il donne de la prévisibilité, de la paix interinstitutionnelle, mais il est manqué de flexibilité. Quand on l'adopte, on veut exécuter une stratégie. Le cadre actuel a suivi la stratégie « Europe 2020 ». On avait bien identifié les défis, les priorités, les objectifs. Le cadre en discussion

pour 2021-2027 n'a pas de stratégie claire. Le Pacte vert en fait partie, mais ne peut être toute la stratégie. On est en train de suivre une stratégie « Europe 2020+ », on maintient cette stratégie, on renforce le climat, on adapte la migration, on ajoute la défense.

Construire un bon cadre budgétaire n'est pas très difficile. Les questions sont simples : quelle Europe voulons-nous en 2027 ? Quels sont les objectifs à atteindre ? Quels sont les programmes et politiques, ainsi que les montants financiers pour atteindre ces objectifs ?

Le Parlement européen veut que les citoyens, les entreprises et notamment les PME, les jeunes, les agriculteurs, ainsi que les collectivités locales, continuent à être bénéficiaires du budget européen, même sans accord sur le budget. On ne peut pas arrêter, par exemple, Erasmus ou la recherche. Nous avons une solution : un plan de contingence en prolongeant les bases légales des programmes au-delà du 31 décembre 2020. C'est ce que la responsabilité et la précaution demandent. On a fait la proposition à la Commission et au Conseil. Incroyablement, ils n'y sont pas favorables. S'il y avait des retards, cela ne serait sûrement pas la faute du Parlement.

Cet exemple, entre beaucoup d'autres, démontre que sans des dirigeants courageux, on va tomber. De plus, je le répète : l'Europe sait ce qu'elle doit faire. Le changement climatique, la démographie, les migrations, la mondialisation, la sécurité, la digitalisation, la rareté des ressources naturelles, la défense, la souveraineté énergétique et alimentaire sont des défis qu'on peut vaincre si on a une vraie Union. Ensemble, on peut réussir. L'Europe continue à être le meilleur endroit pour vivre. On doit renforcer notre compétitivité, combattre les inégalités, promouvoir la solidarité interne et externe, être en mesure d'exporter nos valeurs. En un mot, être le phare.

Quelle politique monétaire pour la BCE ?

Emmanuel SALES

Cessons de gérer l'euro comme l'étalon-or en faisant porter le poids de la crise sur ceux qui en sont les principales victimes.

Lors de ses vœux, le Président de la République française a souhaité une nouvelle « décennie française et européenne » placée sous le signe de l'optimisme. Pour l'Europe, les dix ans qui ont suivi la crise financière sont en effet une décennie perdue. L'Europe n'était pas à l'origine de la crise financière, elle en est la principale victime. Notre part dans le PIB mondial a régressé, un chômage de masse s'est installé, les écarts entre les pays se sont accentués, notre potentiel de croissance s'est réduit, la dette publique a augmenté, le sentiment de communauté de destin qui liait les peuples européens il y a vingt ans lors du passage à l'euro a laissé place aux populismes et aux rancœurs.

L'histoire reviendra peut-être un jour sur la part de responsabilité des élites françaises dans cette faillite, qui ont jugé, comme Thiers en 1871, que face à l'Allemagne, la France n'avait d'autre choix que de se soumettre. Au moins, la crise aura fait prendre conscience aux Européens du rôle majeur de la Banque centrale européenne (BCE) qui est apparue comme la clé de voûte du système. La BCE a empêché l'éclatement de la zone euro, elle peut maintenant éviter à l'Europe de perdre une nouvelle décennie en suivant une politique monétaire adaptée aux enjeux du monde qui nous entoure.

Une politique monétaire trop restrictive face à la crise financière

Dix ans après la crise, la zone euro, dont les niveaux d'endettement étaient pourtant inférieurs à ceux des économies anglo-saxonnes, accuse un retard

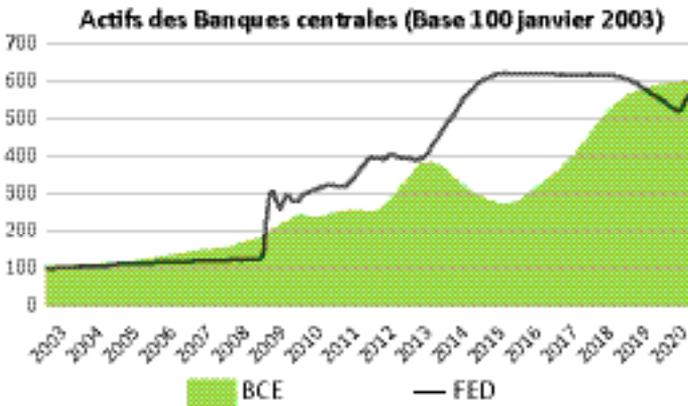
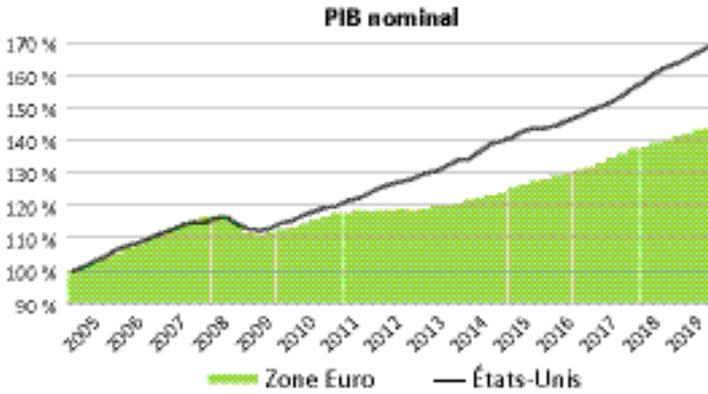
important. L'explication de ce déclassement est à chercher dans le maintien d'une politique monétaire restrictive dans un contexte de politiques de contraction budgétaire.

Contrairement aux idées reçues, la politique monétaire de la BCE dans les années qui ont suivi la crise a été particulièrement restrictive, ainsi qu'en témoigne la faiblesse de l'inflation et des taux d'intérêt à long terme. Comme dans les années 1930, l'Europe s'est crue à l'abri (« l'euro nous protège » disait alors le président de la Commission) et lorsqu'elle a été frappée, l'invocation des « blocages structurels » liés au niveau des dépenses publiques est devenue le discours officiel expliquant l'origine de la crise. Comme en d'autres temps, l'esprit de sacrifice devait l'emporter sur l'esprit de jouissance. À l'instigation de l'Allemagne, des politiques déflationnistes ont été imposées pour assurer le retour à l'équilibre par la contraction de la consommation interne et des investissements, tandis que la BCE accentuait la pression sur les banques et sur les gouvernements.

Tristement, l'Italie et la Grèce, sans qui l'Europe, suivant le joli mot de Bainville, ne serait « qu'un continent sylvestre passablement endormi » ont été les principales victimes de ces politiques. Privés de la variable d'ajustement des taux de change, ces pays n'ont eu d'autre choix que de mettre en œuvre des politiques « d'ajustement interne » entraînant logiquement une contraction de l'économie, une hausse de l'endettement public et le passage de secteurs clés de l'économie sous pavillon étranger. L'Allemagne a imposé son modèle mercantiliste à l'ensemble du continent en continuant d'engranger des excédents records sans enregistrer l'appréciation de sa monnaie nationale. Pour contrer cette politique d'expansion, il fallait une volonté qui a fait défaut aux élites françaises, seules en mesure de s'opposer aux intérêts allemands.

Dans ce contexte, la BCE est demeurée enfermée dans ses cadres cognitifs, exigeant un remboursement rapide des avances faites aux banques, procédant à différentes hausses de taux d'intérêt entre 2009 et 2011 pour lutter contre une inflation importée alors que l'inflation interne demeurait extrêmement faible, et ne s'est engagée que tardivement et à contre-cœur dans les opérations d'achat de titres. Parallèlement, l'encadrement croissant des activités bancaires résultant de la mise en œuvre à marche forcée de la réglementation de Bâle et la règle du *bail-in*, imposant aux banques nationales de mettre à contribution les créiteurs avant d'envisager toute garantie européenne, ont réduit les concours financiers au moment où les entreprises en avaient le plus besoin. La contraction de la monnaie de banque et de la monnaie créée par le système financier a ainsi accentué les tensions sur l'économie.

Dix ans après, comment rattraper le temps perdu ? Les différences de culture monétaire entre l'Allemagne (qui montre depuis les années 1930 une préférence pour les politiques de répression financière) et la France (qui jusqu'à une période récente faisait de la dévaluation une condition du retour à l'équilibre financier) peuvent-elles être surmontées dans le cadre d'une zone monétaire véritablement intégrée ? C'est peu probable. Néanmoins on peut brosser quelques pistes qui permettraient à la BCE de créer un climat de confiance pour retrouver le chemin de la croissance et de l'emploi.



Faire de la BCE une banque de réserve

« Une banque nationale doit être étroite quand tout le monde donne de l'argent, mais quand une crise arrive, elle doit avoir le courage de donner de l'argent au commerce » disait Thiers. Une Banque centrale, en effet, est d'abord une banque de réserve. Sa mission est de fournir des liquidités fraîches aux banques lorsque la confiance s'évapore, de pallier la contraction de la demande au moment des crises pour éviter l'effondrement de l'économie. C'est une donnée établie de longue date par les grands théoriciens de la Banque centrale depuis Thornton jusqu'à Friedman. La Réserve fédérale (Fed) et la Banque d'Angleterre (BoE), qui ont une tradition de prêteur en dernier ressort, sont ainsi intervenues dès l'aggravation de la crise financière en novembre 2008 en élargissant rapidement la taille de leur bilan, d'abord pour se porter au secours des banques et des agences de crédit hypothécaire (2008-2009), puis pour éviter l'entrée de leur économie en déflation (2010-2013). La Banque du Japon a pris le relais en 2013 à la suite de l'arrivée de Shinzo Abe au pouvoir.

Or, même si elle s'est dotée de dispositifs de sûreté collective, la zone euro demeure encore trop exposée à de nouvelles difficultés financières : les risques bancaires demeurent traités à l'échelon national, les risques souverains n'ont pas disparu. L'incapacité de la BCE à agir comme une véritable Banque centrale, c'est-à-dire comme une banque de réserve, fragilise ainsi la structure financière de la zone euro.

Pour franchir le pas, il faut que l'Allemagne accepte la charge qui va avec le privilège de la souveraineté monétaire. La Banque centrale, disait Warburg, créateur du système de réserve américain, est à la fois enclume et marteau. Elle doit freiner l'expansion incontrôlée des liquidités, mais aussi accepter d'être le socle où viennent « taper » les demandes d'encaisses nouvelles. Or durant la crise et encore maintenant, la BCE s'est comportée davantage en « marteau » qu'en enclume. Les obstacles politiques à cette transformation sont-ils si insurmontables ? Le retrait américain, l'essoufflement du modèle mercantiliste allemand, la nécessité de s'affirmer face aux stratégies de puissance de la Chine et de la Russie obligent l'Europe à renforcer ses liens : l'Europe se fera par la monnaie ou ne se fera pas.

Sortir de l'étalon-euro

Formées à l'économie néo-classique sur les bancs de Sciences-Po, nos élites administratives ne reconnaissent aucune dynamique propre à la monnaie. Pour elles, suivant le mot de Rueff, la monnaie est « serve ». C'est une simple variable d'ajustement qui reflète les facteurs fondamentaux à l'œuvre dans l'économie ; d'où l'obsession de la « compétitivité », du « franc fort », de la libération des « freins » à « l'entrepreneuriat », seul « créateur de valeur ». L'idée que la monnaie, et partant la Banque centrale, puisse avoir un rôle moteur dans le développement de l'économie leur est totalement étrangère. Bien au contraire, toute politique par laquelle la Banque centrale augmente la taille de son bilan est assimilée à la création de « droits de créance » fictifs sur l'économie, au détriment des droits « réels » résultant de la réalisation des soldes entre les acheteurs et les vendeurs de biens et services.

Cette conception schématique de l'économie et du rôle de la monnaie est ancienne et il faudrait un anthropologue ou un psychanalyste pour mettre au jour les origines de notre inconscient monétaire : les innombrables mutations des monnaies sous l'Ancien Régime, la banqueroute de Law, la défiance de la grande bourgeoisie parisienne vis-à-vis des politiques publiques, etc. À la création de la BCE, les élites françaises n'ont ainsi eu aucun mal à adhérer aux règles de l'union monétaire, qui privilégient la stabilité des prix avant toute chose.

Pourtant, la monnaie contribue à la croissance. C'est l'afflux de métal précieux venu du Nouveau Monde qui a fait renaître le grand commerce, c'est la découverte des mines du Transvaal qui a permis à l'Europe d'émerger de la longue période de déflation qui a suivi la guerre de 1870. Plus près de nous, la sortie de l'Angleterre de l'étalon-or en 1932, les effets de la réforme monétaire en Allemagne en 1945 et les politiques de la Réserve fédérale lors des crises

financières témoignent de la puissance de l'instrument monétaire. L'économie « réelle », celle de l'industrie ou des « start-up », dépend moins du « dynamisme » des entrepreneurs que des conditions monétaires créées par la Banque centrale.

Certes, une partie de la croissance ainsi créée a pour contrepartie des droits fictifs ou « nominaux », pour parler le langage de Rueff. Mais les hommes ne s'échangent que des droits nominaux : tant que l'inflation demeure maîtrisée, les jeunes ménages, les entrepreneurs, tous ceux qui bénéficient de l'excédent du prix de vente sur leur prix de revient ou de la hausse des salaires sur le taux de l'intérêt, créent par leur activité, leurs échanges, leurs enfants à naître, les conditions d'une croissance durable. Malheureusement, cette évidence, qui fait l'objet de très nombreuses contributions dans les cercles académiques, reste étrangement absente du débat intellectuel français.

Nous devons donc cesser de gérer l'euro comme l'étalon-or, en faisant porter le poids de la crise sur ceux qui en sont les principales victimes : les populations d'Europe du Sud, les habitants des territoires périphériques, les petites et moyennes entreprises. L'objectif louable de stabilité des prix avait un sens en 1990 pour amadouer l'Allemagne quand elle pouvait être tentée par un chemin solitaire. Dorénavant, interprété de façon excessivement restrictive, il exerce une influence délétère sur les populations, entretenant les esprits dans l'idée d'un irrémédiable déclin économique.

La BCE doit donc faire évoluer sa doctrine monétaire dans un sens plus conforme aux défis européens : lutter contre un chômage de masse, réduire les fractures sociales et territoriales, éviter la fuite des meilleurs diplômés, donner des perspectives de croissance aux jeunes générations, aux ménages, aux entrepreneurs. En s'engageant dans une revue de la politique monétaire, à l'instar de la Réserve fédérale, Christine Lagarde semble avoir pris conscience des enjeux. Tant que l'objectif de stabilité des prix ne sera pas intégré dans une approche plus globale avec la croissance et l'emploi, l'euro restera inachevé et le continent poursuivra son déclasserment.

Revenir sur l'indépendance de la Banque centrale

Comme le disait Friedman, l'indépendance des Banques centrales est une fiction des beaux jours. Le destin de la Reichbank continue de projeter son ombre longue sur la BCE. L'indépendance de la Banque centrale, qui était un garde-fou à la sortie de la guerre, prive désormais la BCE des moyens d'action dont sont dotées toutes les Banques centrales modernes.

Le pouvoir discrétionnaire d'une grande Banque centrale est en fait totalement incompatible avec les objectifs de la politique économique. Une Banque centrale « indépendante » peut faire de grandes choses, comme la Banque de France sous la direction du gouverneur Moreau lors de la création du franc Poincaré. Elle peut également provoquer un énorme gâchis, comme la Réserve fédérale entre 1929 et 1933 ou la BCE entre 2008 et 2013. Dans les démocraties actuelles, il est normal que les États utilisent la politique monétaire aux fins d'influencer le marché intérieur, l'emploi ou le niveau des prix. Ainsi, dans les temps difficiles, il faut

que la monnaie soit mise en circulation par le gouvernement, ou à défaut que la masse monétaire puisse s'ajuster comme dans les régimes d'étalon métallique. L'indépendance de la BCE ne garantit aucunement « qu'elle agisse au mieux des intérêts des citoyens européens » comme cela est écrit sur le site internet de l'institution. Au contraire, elle empêche la mise en œuvre d'une politique monétaire favorable à la croissance et à la création d'emplois.

Si la Banque centrale doit conserver une nécessaire autonomie par rapport à l'exécutif, elle doit accompagner les décisions du pouvoir politique par des mesures appropriées. Ainsi, la Banque d'Angleterre, pourtant résolument hostile au Brexit, n'a pas hésité à baisser ses taux d'intérêt pour en amortir le choc au risque de l'inflation. Aux États-Unis, au Royaume-Uni, au Japon, la cohérence des politiques économique et monétaire a été essentielle pour sortir de la crise. Inversement, dans la zone euro, la politique monétaire a joué contre la politique budgétaire en accentuant les tensions sur la dette publique. Dans le monde actuel caractérisé par le regain des stratégies de puissance, les ensembles disparates ont peu de chances de subsister. La zone euro doit en tirer les conséquences.

Donner à la BCE les pouvoirs d'une véritable banque de réserve, intégrer la croissance et l'emploi dans les objectifs de la politique monétaire, assurer la cohérence des objectifs de politique économique et monétaire : les chemins permettant à la zone euro de retrouver la confiance des populations sont connus. Pourra-t-on surmonter les divergences de culture économique et monétaire ? Dans l'histoire mondiale, il n'existe à notre connaissance qu'un seul exemple d'une communauté politique qui ait réalisé cet effort : c'est l'Italie, avec l'expérience du *Risorgimento*. Mais l'histoire mouvementée de l'unité italienne montre que pour faire converger les intérêts, la noblesse des idéaux et la pression des circonstances ne suffisent pas. Il faut des hommes d'État courageux, comme Cavour, des intellectuels obstinés, comme Mazzini et des aventuriers irréflechis comme Garibaldi. La zone euro est donc loin d'être tirée d'affaire.

Une stratégie européenne pour les villes

Fabienne KELLER

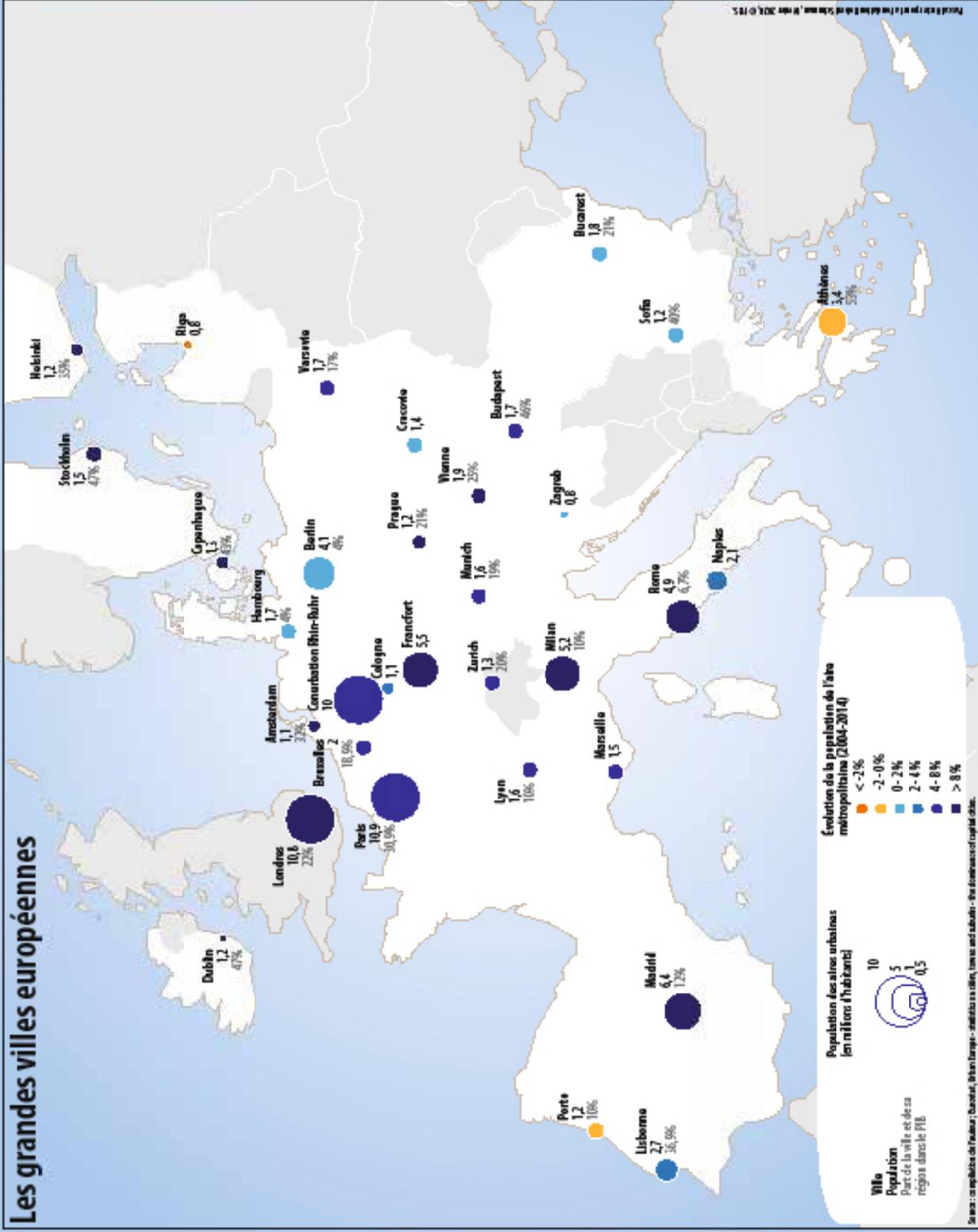
L'Europe est l'un des territoires les plus urbanisés au monde, avec environ 70 % de la population européenne qui réside en ville.

Le développement des villes européennes à travers l'Histoire s'est fait principalement à partir des centres historiques. Depuis toujours, les villes ont été des pôles d'échanges commerciaux et culturels importants, autour desquels se sont développés des quartiers périphériques très divers. C'est ainsi que, malgré des spécificités, les villes européennes présentent des similitudes dans leur organisation spatiale et dans leur fonctionnement.

On retrouve dans ces villes des problématiques et des enjeux communs : transports, urbanisme, éducation, culture, etc. Et des défis majeurs à relever : développer des réseaux de transports urbains efficaces, favoriser des solutions écologiques pour une ville plus durable, lutter contre la précarité et l'exclusion sociales, assurer l'accès à la connaissance et à la culture pour tous, etc. Mais toutes les villes européennes ne disposent pas des mêmes outils et moyens pour faire face à ces enjeux.

C'est pourquoi l'Europe est le bon échelon pour encourager la mise en réseau des villes entre elles, et renforcer le partage de bonnes pratiques au-delà des échanges commerciaux. L'Union européenne joue déjà ce rôle auprès des villes européennes et se mobilise pour les aider dans la gestion des enjeux du quotidien : transports, environnement, logement, éducation, recherche, santé, pauvreté, exclusion sociale, culture.

Les grandes villes européennes



La stratégie européenne pour les quartiers fragiles

L'Union européenne s'est d'abord construite sur des partenariats économiques, mais elle s'est dotée progressivement de stratégies sociales communes sur l'emploi, l'exclusion sociale, la lutte contre la pauvreté, la discrimination, la formation, l'accès à la culture, le respect des droits de l'Homme, la santé, etc.

Ces enjeux sociaux touchent plus fortement les quartiers défavorisés, où l'on retrouve les principaux marqueurs d'exclusion sociale : difficultés d'accès à la santé, à l'éducation, à l'emploi, à la culture, aux transports, problèmes de trafics, etc. Beaucoup de villes en Europe y sont confrontées.

L'Union européenne a su développer des outils pour soutenir les villes qui cherchent des solutions en faveur des quartiers défavorisés, par l'intermédiaire notamment du Fonds européen de développement régional (FEDER), qui accompagne le financement de projets et de programmes d'investissements, et des réseaux de villes tels qu'URBACT ou *l'Urban Agenda for the EU* (mis en place suite au Pacte d'Amsterdam de 2016).

Une aide précieuse pour les collectivités.

À l'heure du Brexit et de la montée en puissance des mouvements populistes en Europe, il est important de mettre la lumière sur ce que l'Europe apporte à nos territoires urbains et ruraux.

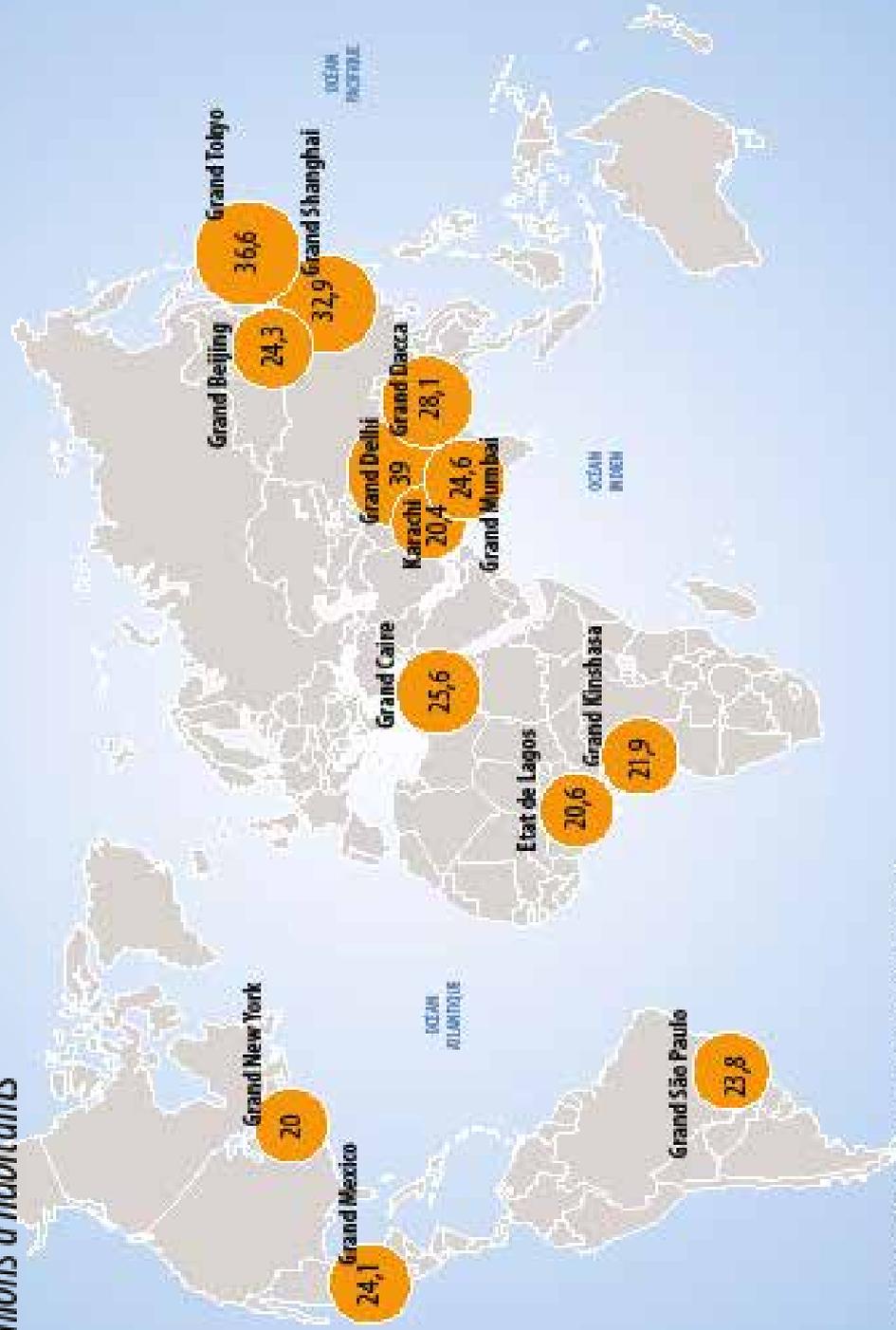
Les quartiers fragiles bénéficient d'aides financières à travers le fonds européen de développement régional (FEDER) ou le fonds social européen (FSE) qui ont pour objectif de favoriser l'emploi et l'inclusion sociale. Les détails de l'octroi et de l'utilisation de ces fonds sont déterminés par des accords de partenariats entre les États et la Commission. Cela peut créer des disparités entre les pays et même entre les régions dans la part consacrée aux quartiers fragiles. Afin de s'assurer que les villes bénéficient d'une part de ces fonds, les règlements européens ont, pour la première fois sur la période 2014-2020, imposé à tous les États-membres de consacrer au moins 5 % du FEDER au développement urbain durable. Une part que le Parlement européen propose d'augmenter à 10 % sur le prochain budget pluriannuel.

Le développement urbain durable reste toutefois une notion large et ne concerne pas uniquement les quartiers fragiles. Il s'agit notamment de développement économique, de mobilité durable, de logements de qualité. Mais si nous voulons aller encore plus loin et nous assurer vraiment que les quartiers défavorisés bénéficient de l'aide européenne, il faudrait ainsi flécher une part en faveur de projets qui ont pour objectif de rattraper le retard constaté dans certains quartiers.

La stratégie européenne pour des villes plus durables

L'Europe investit et encourage le développement de villes plus durables, notamment avec le concept de *Smart Cities*, une part du FEDER réservée au

Les 13 plus grandes agglomérations mondiales en 2030 *en millions d'habitants*



développement urbain durable, ou bien par l'investissement avec le programme Horizon Europe – qui doit succéder à Horizon 2020 – destiné à encourager la recherche et l'innovation.

La stratégie Horizon Europe démontre une forte volonté de l'Union de contribuer au développement des villes européennes, dans le respect des objectifs environnementaux que l'Europe s'est elle-même fixés. Ces objectifs très ambitieux le seront plus encore avec ceux que fixe le pacte vert, le pacte vert porté conjointement par Ursula von der Leyen et le Parlement européen. La préoccupation environnementale est plus que jamais une priorité européenne.

Mais la mise en œuvre concrète du pacte vert ne se fera pas sans les collectivités, qui souvent regorgent d'initiatives locales pour réduire l'utilisation de ressources naturelles et accompagner la préservation de l'environnement. C'est ce qu'a rappelé le président du Conseil des communes et régions d'Europe (CCRE) en décembre 2019 pour signaler que, dans le cadre des négociations sur le prochain cadre financier pluriannuel (2021-2027), il est nécessaire de ne pas baisser les objectifs financiers pour la cohésion.

Si le détail des aides qui seront ciblées par le budget européen au développement de villes durables n'est pas encore connu, tout laisse à penser qu'avec le pacte vert, une part importante sera orientée vers la lutte contre le réchauffement climatique et *in fine* à la lutte contre la pollution en milieu urbain et à la sobriété énergétique.

Les villes représentent des environnements très polluants et émetteurs de gaz à effet de serre. Mais des solutions existent et de bonnes pratiques innovantes pour lutter contre ces émissions ont d'ores et déjà été mises en place par certaines collectivités. On peut par exemple s'inspirer du quartier d'Hammarby Sjöstad à Stockholm, qui constitue le plus grand écoquartier d'Europe. C'est le rôle de l'Union de les mettre en valeur, les partager et évaluer leur adaptabilité sur d'autres territoires. C'est pourquoi nous devons encourager la création de réseaux de villes sur des thématiques telles que la mobilité, le logement, l'emploi, l'écologie, le sport, etc. Les réseaux et les échanges favorisent le partage d'information, de solutions et de bonnes pratiques.

La force et la mission de l'Europe, c'est d'impulser des stratégies qui peuvent être déclinées au niveau national et local. Forte d'une approche diversifiée, l'Union européenne doit être tant un soutien en termes d'ingénierie, de financement des investissements, qu'un levier des stratégies nationales des pays.

La stratégie européenne pour le développement des villes des pays du sud

L'Union européenne est le premier donateur au monde à travers sa politique d'aide au développement, déclinée à partir des Objectifs du développement durables établis par les Nations unies, parmi lesquels on retrouve l'aide au développement d'infrastructures de base comme les transports en commun.

L'aide européenne au développement apporte un soutien financier et/ou technique à des projets de développement dans les pays dits du Sud, notamment dans les villes. Ce sont des pays qui subissent un fort exode rural et une croissance démographique importante, sans avoir les moyens d'investir pour

organiser un développement urbain structuré pour absorber l'augmentation de la population. Ce sont des villes qui grossissent de manière exponentielle sans pouvoir se structurer. Selon l'ONU, il y aura en 2030 43 « mégapoles » de plus de 10 millions d'habitants, contre 31 actuellement. La plupart seront des villes du Sud.

Les transports sont particulièrement structurants pour les villes. Ils permettent l'accès aux services de proximité, aux centres médicaux, aux écoles, ils peuvent accompagner et permettre le développement d'entreprises. En favorisant la densité urbaine, les transports facilitent l'aménagement des autres réseaux techniques comme l'eau, l'assainissement, la distribution d'électricité ou le ramassage des déchets. La voiture a pris une place très importante dans l'organisation de nos villes européennes, mais il ne faudrait pas que cette erreur se reproduise dans les villes du sud. C'est pourquoi il faut les accompagner pour développer directement des transports plus respectueux de l'environnement et structurants pour permettre un usage quotidien. L'Union a, par exemple, contribué à améliorer la mobilité et l'environnement urbain et à réduire la pollution dans l'agglomération de Rabat-Salé au Maroc par la mise en place d'un réseau de tramway.

L'aide au développement doit bien sûr couvrir tous les champs de l'action publique, et c'est le sens de la stratégie européenne. Mais les villes et leur avenir doivent concentrer nos efforts et nos politiques. Des partenariats très constructifs peuvent d'ailleurs s'établir dans le cadre de la coopération décentralisée, des relations entre villes et collectivités du Nord et du Sud, que l'Europe pourra soutenir plus fortement encore, car elle assure un suivi des projets dans la durée et un rapprochement entre *alter-ego*.

L'Union européenne se trouve à un tournant. Elle doit relever de nombreux défis pour continuer à avancer et se renforcer. C'est une responsabilité énorme pour les institutions européennes, qui doivent se doter de moyens à la hauteur de leurs ambitions. C'est tout l'enjeu du nouveau cadre financier pluriannuel pour la période 2021-2027, qui est en cours de négociation entre les institutions européennes. L'Union est encore trop dépendante de la contribution des États membres. Il est donc important qu'elle se dote de ressources propres, lui permettant ainsi de mettre en œuvre des projets ambitieux.

Les discours populistes oublient volontairement de mentionner l'impact de l'Union européenne dans les territoires, au plus proche de nos concitoyens. Pourtant, nombre de projets au niveau local voient le jour grâce au soutien de l'Union européenne. L'Europe pour les villes, c'est l'opportunité de mutualiser et d'harmoniser les initiatives. Le véritable enjeu pour nos villes, c'est de rendre cette Europe de la proximité et du quotidien de plus en plus présente et visible aux yeux des citoyens.

Ainsi espérons que le cadre financier pluriannuel prenne encore mieux en compte le fait urbain, en Europe et dans les pays du Sud. Pour une Europe forte, qui agit dans les territoires au plus près de nos concitoyens.

Cibler le prix du carbone en Europe : une stratégie indispensable pour réussir la transition énergétique

Edmond ALPHANDÉRY

L'immense défi que représente le réchauffement climatique et les difficultés rencontrées pour y faire face suscitent dans l'opinion publique mondiale des interrogations, mais aussi des angoisses quant à l'avenir de la vie sur la Terre. Il faut dire que la série de catastrophes qui se déroulent sous nos yeux à intervalle régulier, la dernière en date étant celle de l'incendie gigantesque en Australie¹ où 100 000 km² (soit l'équivalent de trois fois la surface de la Belgique) ont volé en fumée, n'est pas faite pour nous rassurer.

De très nombreuses initiatives à travers le monde visent à encourager à coup de subventions les investissements dans les énergies renouvelables, à améliorer le financement des projets d'infrastructure « vertes », à inciter les entreprises et les ménages à réaliser des économies d'énergie. Malheureusement, les résultats restent très en deçà de ce qui serait nécessaire pour renverser le rythme du réchauffement climatique qui s'accélère chaque jour dangereusement.

Le marché du carbone

La politique européenne dans ce domaine sera analysée ici à travers le marché du carbone afin de voir comment celle-ci pourrait améliorer son efficacité.

1. L'Australie est dirigée par un gouvernement climatosceptique qui se vante d'exporter du charbon pour un montant annuel record de 67 milliards de dollars australiens (2018), alors que le charbon est la première source, et de loin, d'émissions de carbone dans le monde !

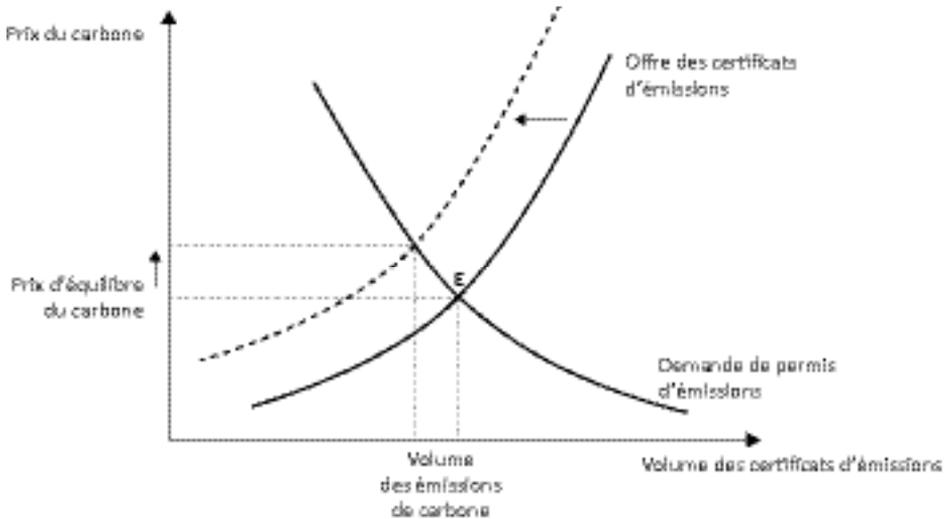
Pour cela, il convient de faire appel à l'analyse économique, indispensable pour fonder le raisonnement sur des bases incontestables. Cette analyse doit partir des mécanismes de marché inhérents au fonctionnement de la quasi-totalité des économies dans le monde actuel. Les économies de marché ont d'immenses vertus, la première étant d'avoir permis de faire sortir de la plus extrême pauvreté des centaines de millions d'hommes et de femmes. Mais elles présentent aussi des défauts, l'un d'eux étant qu'elles ne savent pas traiter (ou traitent très imparfaitement) ce que les économistes appellent les externalités négatives.

Prenons le cas du carbone : plus l'économie de marché produit de biens, plus elle distribue de revenus, plus les agents économiques consomment et investissent, plus il y a de création de richesse qui profite, certes inégalement, à un plus grand nombre, plus il y a besoin d'énergie pour produire, et comme les énergies d'origine fossile, et notamment le charbon, ont un prix relatif inférieur aux autres sources d'énergie², plus ces économies émettent de carbone qui est à l'origine même de l'accélération du réchauffement climatique.

Au cœur du problème se trouvent donc les coûts relatifs des énergies d'origine fossile au regard des prix des autres sources d'énergie qui, elles, émettent moins ou n'émettent pas de carbone : solaire, éolien, hydroélectricité, demain sans doute l'hydrogène. Ce que les économistes nous disent, c'est qu'il faut augmenter le prix du carbone progressivement et de manière prévisible, de façon à ce que tous les comportements s'adaptent en évitant de plus en plus les sources d'énergie qui sont fortement émettrices de carbone. Tous ceux qui, dans le secteur énergétique, ont des décisions à prendre en matière de production d'électricité le savent : s'ils ont le choix entre diverses sources, le prix futur du carbone est devenu un paramètre important ; s'il doit croître de manière significative, la rentabilité de centrales thermiques au charbon n'est plus au rendez-vous. Il lui est préféré d'autres technologies qui font l'économie des coûts correspondants.

Pour donner un prix au carbone, deux dispositifs sont disponibles. La méthode la plus simple consiste à taxer le carbone : elle est souvent privilégiée par les économistes mais elle n'est pas populaire ; elle implique des décisions politiques qui peuvent être contestées et donc remises en cause, comme on l'a vu en France par exemple avec les « gilets jaunes ». Cela ne doit pas condamner pour autant la taxe carbone, car on peut la rendre socialement acceptable dès lors qu'elle fait l'objet d'une compensation pour les personnes aux budgets les plus modestes. L'autre méthode consiste à créer artificiellement un marché du carbone, lequel d'ailleurs existe dans plusieurs pays ainsi que dans l'Union européenne. Son principe est fondé sur la loi de l'offre et de la demande : les autorités publiques créent des certificats d'émissions de carbone (en Europe à travers des quotas fixés pour chaque État membre) qui sont nécessaires aux entreprises dont les activités sont sources d'émissions de carbone : ceci donne la courbe d'offre. Quant à la courbe de demande, elle est donnée par les achats de ces certificats par ceux qui ont besoin d'émettre du carbone (en Europe à travers des quotas fixés pour chaque État membre). Le prix est alors déterminé à l'équilibre entre l'offre et la demande.

2. Dès lors qu'on introduit dans celles-ci toutes leurs caractéristiques : intermittence, difficulté de stocker, ou nécessité de lourds investissements en infrastructures.

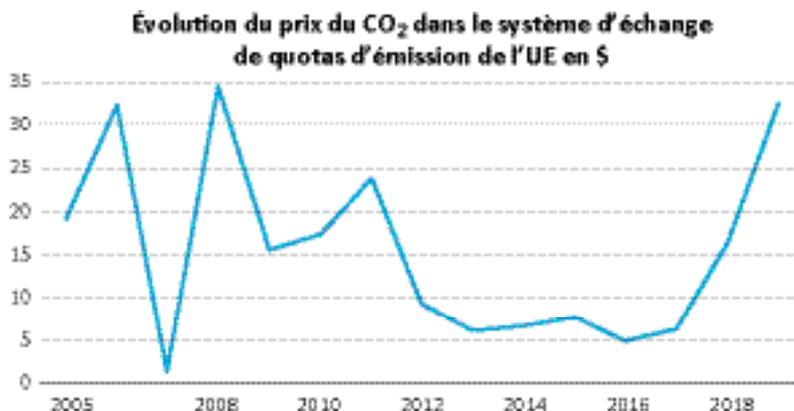


Décarboner l'économie

Pour décarboner l'économie, qui est l'objectif à atteindre pour réussir la lutte contre le réchauffement climatique, on a le choix entre deux dispositifs : soit réduire le montant des certificats disponibles (les économistes diraient qu'on déplace ainsi la courbe d'offre vers la gauche), le prix est alors donné de manière endogène par l'équilibre sur le marché avec la demande de permis d'émissions ; soit on cible le prix mais alors le volume des émissions est alors donné par la courbe de demande. En termes économiques, c'est le positionnement de la courbe d'offre qui est alors endogène.

En théorie, ciblage des quantités et ciblage des prix sont équivalents. Dans la réalité ce n'est pas exact. Il y a une réelle différence. Pourquoi ? Parce que l'objectif de la décarbonisation passe par l'évolution des comportements – décentralisés – de tous les agents économiques. Or lorsqu'ils savent que le prix va monter, surtout si cette progression est connue avec suffisamment de certitude et est donc prévisible sur une longue période, celui-ci est un signal très fort qui les conduit à infléchir leurs décisions de façon à les rendre plus économes en émissions de carbone en y substituant d'autres activités ou modes de production d'énergie qui sont *de facto* relativement moins coûteux. En revanche, si on cible les quantités qui ne peuvent être que des objectifs agrégés sur le marché du carbone, on perd la puissance de ce « signal prix » qui devient volatil, d'autant que la courbe de demande peut se déplacer avec l'activité économique. Nous sommes là au cœur de la problématique de la lutte contre le réchauffement climatique, qui explique pourquoi des économistes, des chefs d'entreprise, des responsables politiques venant de divers pays de l'Union européenne se sont regroupés pour créer une « Task Force pour le prix du carbone en Europe », militant pour renforcer l'efficacité du dispositif de marché mis en place il y a quinze ans par les autorités européennes.

Regardons en effet la courbe de l'évolution du prix du carbone en Europe sur son marché ETS (*Emissions Trading Scheme*) depuis sa création en 2005. On y constate une extrême volatilité du prix du carbone. À l'origine, le prix s'est établi spontanément aux alentours de 30 €. Avec la crise, et donc la baisse des besoins en énergie d'origine fossile, le prix a perdu jusqu'à 90 % de sa valeur, et il est resté aux alentours de 3 ou 4 € pendant de longues années. Depuis deux ans, avec l'annonce de la réduction significative des permis d'émissions, le prix a recommencé à grimper. Il est monté jusqu'à plus de 29 € la tonne l'année dernière, pour retomber à moins de 17 € la tonne.



Source : ICE

Il importe de souligner que l'idée de donner un prix au carbone est soutenue par l'ensemble des économistes. De plus en plus de responsables politiques sont désormais favorables à cette orientation : ainsi la Coalition des ministres des Finances pour l'action en faveur du climat, réunie à Helsinki en février 2019, a inscrit dans son principe n° 3 la mise en œuvre de mesures qui conduisent à un prix effectif du carbone. La Banque mondiale a créé une « Carbon Pricing Leadership Coalition » composée de nombreux gouvernements et entreprises, y compris du secteur de l'énergie.

Le rôle de la task force pour le prix du carbone en Europe

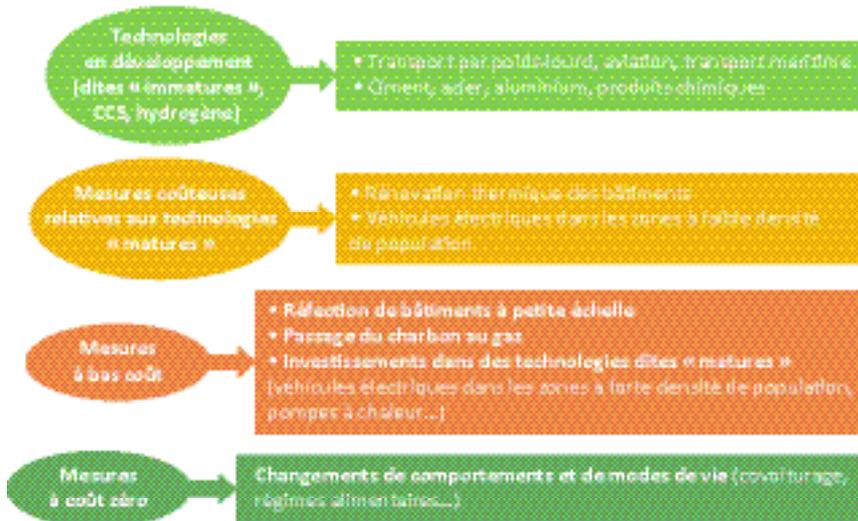
Nous disposons maintenant des éléments nécessaires pour comprendre l'objectif de la « Task Force pour le prix du carbone en Europe ». Les autorités européennes ont pris deux décisions qui méritent d'être saluées : la première est celle d'avoir créé un marché du carbone il y a quinze ans. Le fait que ce marché existe – et que nous puissions donc travailler pour l'améliorer – est un pas décisif même si son périmètre qui englobe le secteur de l'énergie et une grande partie du secteur industriel, ne concerne qu'un peu moins de la moitié des émissions, et que beaucoup de permis d'émissions sont accordés à titre gratuit. Par ailleurs, et c'est la deuxième bonne nouvelle, en réduisant récemment le montant des certificats d'émissions disponibles, les autorités européennes ont pu faire remonter le prix du carbone à un niveau plus raisonnable.

L'analyse qui précède conduit à recommander à la Commission européenne de cibler désormais le prix du carbone de façon à éviter le retour à une volatilité préjudiciable à l'efficacité du dispositif. La politique qui pourrait être conduite comporte trois aspects : le premier, le plus urgent, consiste à fixer un plancher au prix du carbone. Ce prix, même lorsqu'il s'est établi au-dessus de 20 € la tonne, était bien accepté : il ne serait ni compliqué ni coûteux, y compris politiquement, de décréter que le prix (aujourd'hui à 17 €³) ne baissera plus au-dessous de 20 €. Ce serait un premier pas décisif : une déclaration qui créerait de la valeur en soi, qu'il serait facile de faire respecter dès l'instant où la Commission dispose de l'outil nécessaire pour stabiliser le prix, qui est le *Market Stability Reserve*.

Le second aspect consisterait à mettre en place une gouvernance indépendante, mais devant rendre des comptes aux instances politiques européennes, qui en fonction des objectifs fixés par ces « autorités politiques », par exemple la neutralité carbone à un horizon à déterminer, serait chargée de fixer l'évolution dans le temps du prix du carbone.

Il est important de souligner, à ce stade, que les divers secteurs de l'économie sont impactés différemment par un prix du carbone. Alain Quinet, dans une présentation devant la *Task Force* à Vienne le 27 janvier 2020, a présenté un tableau de « L'ordre du mérite de l'effet de réduction des émissions du fait de l'augmentation du prix du carbone ».

Les mesures de réduction des émissions de carbone, classées par ordre de mérite



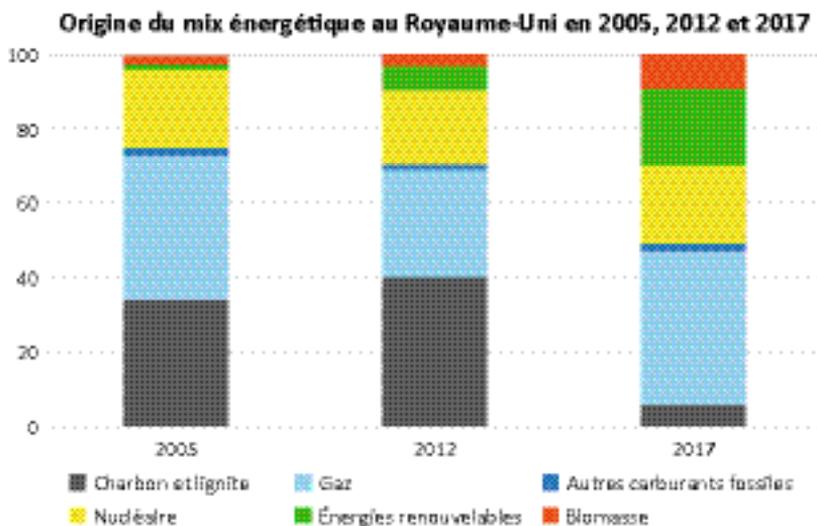
Alain Quinet – “Energy Transition and Carbon Pricing in the EU”. Présentation devant la *Task Force on Carbon Pricing in Europe*, Vienne, 27 janvier 2020.

3. À la date du 30 mars 2020.

Certes, dans un domaine comme le ciment, l'industrie chimique ou l'aviation, il faut un prix du carbone nettement plus élevé pour obtenir des résultats tangibles que pour des centrales thermiques au charbon. Il n'empêche qu'une trajectoire bien définie et connue à l'avance donnerait des résultats extrêmement significatifs. D'ailleurs, Alain Quinet a montré dans sa présentation la forte incidence qu'a eu la mise en place d'un prix plancher du carbone dans le secteur de l'énergie au Royaume-Uni, dans lequel le charbon a quasiment disparu en l'espace de quelques années, améliorant ainsi très sensiblement les résultats en termes d'émissions de carbone.

Le rôle du prix du carbone : les preuves

L'impact d'un prix plancher du carbone (= 25 €)
sur le secteur énergétique au Royaume-Uni



Source : Alain Quinet – Op cit

Le troisième aspect consisterait à mettre en place un mécanisme d'ajustement aux frontières de l'Union de façon à éviter une concurrence déloyale de pays qui ne s'astreindraient pas aux mêmes contraintes. Ce dispositif, complexe à mettre en œuvre et controversé, ne se justifie d'ailleurs que dès lors que l'Union européenne, et cela mérite d'être souligné avec force, cible le prix du carbone. Car les pays étrangers auraient beau jeu de contester un dispositif qui s'apparenterait à une taxe indiscriminée dès lors que nous ne nous serions pas imposés à nous-même un coût des émissions de carbone d'un niveau suffisamment stable pour pouvoir être opposable à nos partenaires commerciaux. Enfin, il conviendrait de définir les règles de l'usage des revenus issus de cette politique. N'oublions pas que les sommes en question peuvent être élevées. L'an dernier, le redressement du prix du carbone a permis de prélever 14 milliards € sur les émetteurs. Là encore il faudrait probablement privilégier

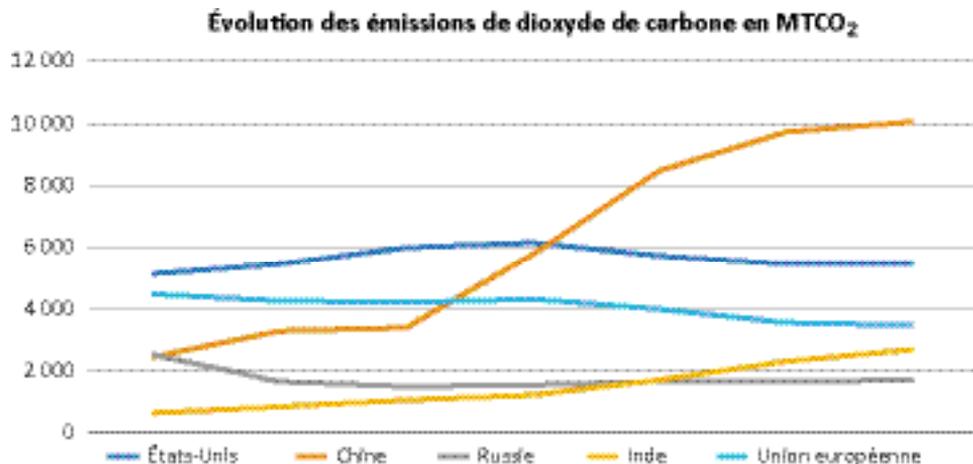
sa redistribution aux usagers les plus vulnérables ou/et aux secteurs les plus touchés (charbon par exemple).

Une dimension mondiale

Des indices significatifs nous permettent d'être optimistes quant à l'infléchissement de la politique européenne sur le marché du carbone. D'abord l'Allemagne, en décembre dernier, a décidé de cibler le prix des émissions de carbone dans les secteurs du transport et de la construction. Une décision d'une portée considérable pour l'Europe car jusqu'alors l'Allemagne était réservée, voire réticente, devant le ciblage du prix du carbone. Une orientation courageuse qui mérite d'être saluée. À Davos en janvier dernier, Herbert Diess, président de Volkswagen, a déclaré : « Je voudrais que les hommes politiques instaurent une taxe carbone plus élevée ». Un revirement notable : jusqu'alors le secteur automobile allemand n'y était pas favorable.

La dimension du réchauffement climatique est mondiale et il ne servirait rien – ce serait peut-être même improductif – que l'Union européenne fasse des efforts toute seule en ce domaine. Des économistes ont même théorisé que réduire l'usage du charbon pour produire de l'énergie dans une partie du monde, en conduisant à une baisse du prix du charbon sur le marché mondial, pourrait même inciter d'autres pays à en profiter pour produire encore plus d'électricité grâce au charbon.

Il est donc de la plus grande importance d'agir au niveau mondial. La *Task Force* a pris une initiative à ce sujet avec la Chine. En effet, ce pays est déterminant dans la lutte contre le réchauffement climatique. Ainsi qu'il apparaît sur le graphique, les émissions de carbone de la Chine représentent la somme des émissions de l'Europe, des États-Unis et de l'Inde réunies ! Et la courbe continue à croître alors qu'elle est stable aux États-Unis et décroît en Europe.



La *Task Force* travaille avec une équipe de hautes personnalités chinoises qui ont accepté de plaider publiquement pour un prix convergent du carbone entre la Chine et l'Union européenne. Si nous étions entendus, cela aurait des conséquences considérables lorsqu'on sait l'importance du charbon dans l'économie chinoise et le fait que le prix du carbone y reste très faible. Les deux délégations, réunies à New York le 22 septembre 2019 à l'occasion du sommet Action climat des Nations unies, ont signé conjointement une déclaration commune dans ce sens qui a été publiée en première page du journal chinois *China Daily*.

En conclusion, cette analyse montre les compléments à apporter au pacte vert de la Commission européenne pour renforcer son efficacité.

La Commission européenne, dans sa présentation de la « loi européenne sur le climat », s'est justement prononcée en faveur de l'instauration « d'un environnement prévisible pour les entreprises et les investisseurs ». Pour y parvenir, il n'est pas de meilleur outil que le ciblage du prix du carbone dans le cadre du marché ETS (lequel devrait être progressivement élargi à tous les secteurs émetteurs de carbone), avec une trajectoire compatible avec la neutralité carbone, à un horizon le plus rapproché possible au regard de la capacité d'adaptation de son secteur productif et aussi de l'acceptabilité sociale.

Au-delà de cette disposition, il faudrait naturellement mettre en place progressivement des réglementations et tarifications particulières pour les rares secteurs fortement émetteurs, insuffisamment sensibles au prix du carbone, et aussi renforcer les incitations à l'innovation, à la recherche, voire au financement des infrastructures. Il conviendrait de compléter ce dispositif par la mise en place de modalités de redistribution des ressources correspondantes et un mécanisme d'ajustement aux frontières.

Par ailleurs, cette politique doit avoir un prolongement dans une action internationale en commençant par la Chine. C'est la raison pour laquelle il est très important que l'Union européenne, dans ses pourparlers en matière d'environnement avec ce pays, mette la convergence du prix du carbone entre la Chine et l'Europe au cœur des discussions.

Politique de concurrence et politique industrielle : pour une réforme du droit européen

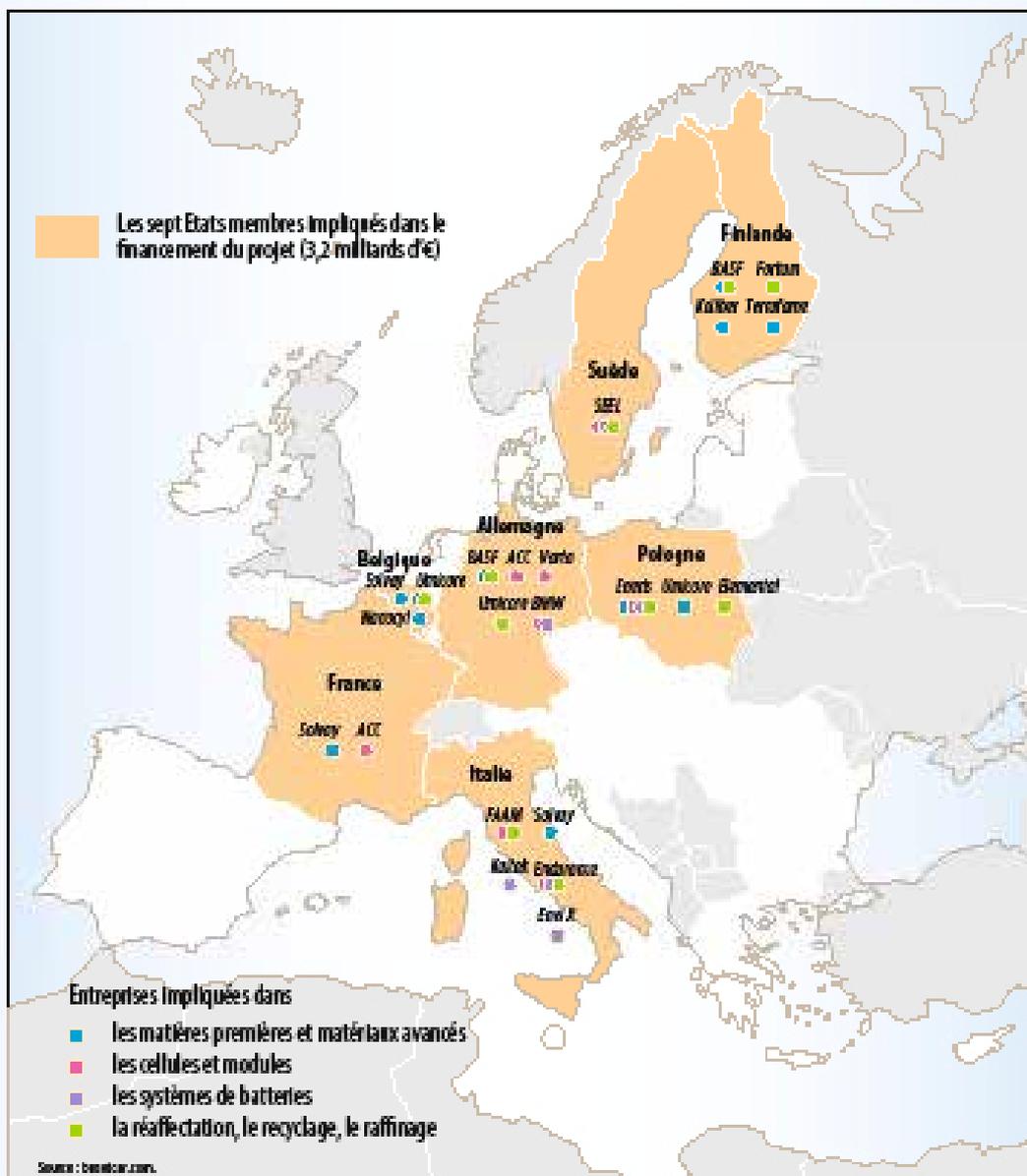
Bruno DEFFAINS, Olivier d'ORMESSON, Thomas PERROUD

L'Europe a progressivement vu émerger un débat autour des modalités et des objectifs de la politique de la concurrence. Ce débat est né d'un double constat. D'une part, les échecs de projets de fusion, tel que récemment entre Alstom et Siemens, questionnent sur le caractère inadapté, voire obsolète, des dispositifs existants et sur la place du droit de la concurrence par rapport aux autres objectifs de politique publique. D'autre part, les constats faits par nombre d'experts rejoignent l'analyse faite à propos des défis soulevés par l'économie numérique, notamment la puissance des GAFAs, et par la constatation que lorsque l'Europe décide d'ouvrir son marché, on observe que d'autres États ne sont pas soumis aux mêmes contraintes que les pays européens. Or, ces autres États disposent très souvent de marges de manœuvre plus importantes pour soutenir la mise en œuvre de projets de politique industrielle.

La décision dans le dossier Alstom-Siemens est apparue, pour certains, comme le produit d'un droit économique européen qui ignore que, sur des marchés globalisés, tout le monde ne joue pas avec les mêmes règles du jeu, les mêmes intérêts, la même fiscalité. Penser que l'OMC sera le lieu où la Chine, les États-Unis, le Japon ou la Corée se soumettront aux règles des Européens apparaît totalement improbable, surtout à un moment où le multilatéralisme cède le pas face à la politique commerciale américaine ou aux routes de la soie chinoises.

Ces remarques liminaires étant soulevées, un grand nombre de questionnements s'imposent : comment s'affirme le modèle européen à la fois par rapport aux modèles nationaux et à ceux de l'économie mondialisée ? Ne faudrait-il pas effectuer un rééquilibrage entre politique de concurrence et politique industrielle pour permettre un déploiement des objectifs de cette dernière ?

Un projet d'intérêt commun européen pour la chaîne de valeur des batteries



La primauté du droit de la concurrence sur les politiques industrielles européenne et nationales

La primauté du droit de la concurrence sur les politiques industrielles européenne et nationales résulte de la rédaction du Traité, du règlement d'application des règles de concurrence et du règlement Concentration. Née en 1957, la Communauté économique européenne (CEE) visait à fusionner les économies des États membres par un processus d'intégration économique. Pour comprendre la nature de la CEE, il est donc fondamental de s'intéresser à son mode de régulation économique, c'est-à-dire aux rapports qu'entretiennent les autorités publiques nationales et européennes, les entreprises et les acteurs non-étatiques dans la gestion de l'activité économique.

Dès l'origine, la Communauté s'est attaquée à l'intervention des États dans l'économie sur trois fronts. D'abord, en interne, en contrôlant de manière très précise la façon dont les États européens pouvaient entraver les libertés de circulation. La jurisprudence de la Cour de justice, depuis l'arrêt *Cassis de Dijon*¹ est parvenue à saisir l'ensemble des techniques étatiques constituant des entraves dans le but de privilégier les productions nationales. Les entreprises européennes bénéficient désormais d'un *level playing field* pour vendre leurs productions dans l'ensemble du marché commun.

Ensuite, en externe, si les débats sur la nature libérale ou protectionniste de la CEE ont occupé le devant de la scène dans les années 1956-1959, ils sont devenus secondaires car la Communauté a très vite montré son ouverture extérieure.

Les controverses de fond portent, en réalité, bien plus sur la régulation macroéconomique au sein de la CEE et sur la régulation des structures industrielles. Ce dernier sujet a longtemps été ignoré alors qu'il recouvre une controverse fondamentale dans l'histoire communautaire, et au-delà, dans l'histoire économique, celle de l'opposition entre politique de la concurrence et politique industrielle, la première étant devenue hégémonique dans les années 1980 à partir du « tournant public » du droit de la concurrence.

Le droit de la concurrence européen, qui était un « droit émergent » dans les années 1970-80 est devenu un « droit dominant » au début du XXI^e siècle. Il est aussi un droit relativement récent, le premier règlement d'application des articles 101 et 102 datant de 1962, le règlement instituant le contrôle des concentrations de 1989. Le premier règlement de procédure en matière d'aide d'État date de 1999.

Cependant, ce droit est progressivement devenu dominant en raison du principe de primauté du droit européen sur les droits nationaux et des larges pouvoirs de la Commission européenne en matière de concurrence, qui n'ont cessé d'être élargis avec le soutien actif de la jurisprudence de la Cour de Justice. Si les articles 101 à 109 du Traité relatifs au droit de la concurrence octroient d'importants pouvoirs à la Commission, l'article 173 relatif aux

1. Arrêt de la Cour du 20 février 1979. Rewe-Zentral AG contre Bundesmonopolverwaltung für Branntwein. Affaire 120/78.

politiques industrielles de l'Union ne lui confère pas de pouvoirs directs. Comme dans les autres domaines, ce sont le Conseil et le Parlement européen qui décident. En outre, l'article 173 précise *in fine* que toute mesure de politique industrielle ne saurait « entraîner des distorsions de concurrence ». Ainsi, en vertu des articles précités, une éventuelle politique industrielle européenne est subordonnée à la politique de concurrence.

De même, toute loi et mesure nationale est subordonnée aux décisions de la Commission en matière de concurrence. Suite à l'adoption du Traité de Lisbonne en 2007, et à la demande de la France, le fait que la « concurrence libre et non faussée » ne soit plus un objectif de l'Union européenne n'a pas changé grand-chose. La Cour de Justice, invoquant le protocole n° 27 annexé au Traité de Lisbonne, a précisé dans ses arrêts que cette « rétrogradation » ne modifiait pas la poursuite de l'application des règles de concurrence telle qu'elle existait avant le Traité de Lisbonne.

Le statut quasi constitutionnel des règles de concurrence européennes, une caractéristique unique en Europe

La Chine et les États-Unis ne connaissent pas de contraintes similaires à celles résultant du droit de la concurrence européen. Comme le notent David Bosco et Catherine Prieto², les tentatives d'harmonisation des droits de la concurrence au niveau international sont un échec, en partie imputable aux États-Unis. Or, le champ d'application très extensif du droit européen de la concurrence, dans ses différents aspects, limite l'action des entreprises européennes confrontées à celle de groupes étrangers qui ne sont pas soumis à de telles limitations.

Aux États-Unis, le droit de la concurrence diffère profondément dans la manière dont l'action publique dans l'économie est traitée. Le droit américain n'a pas vocation à s'appliquer aux activités publiques, ni à contrôler l'action des États qui aurait un effet anticoncurrentiel. Les États peuvent choisir d'exempter certaines activités de l'application du droit de la concurrence. La doctrine américaine, appelée *state action doctrine*, est directement inspirée du fédéralisme et de l'idée qu'il faut respecter la volonté de chaque État. La finalité du droit de la concurrence aux États-Unis vise à sanctionner les pratiques anticoncurrentielles privées, et non les activités d'entités rattachées à l'État. Remarquons entre autres qu'il n'y a pas de contrôle des aides d'État aux États-Unis.

La Chine soutient sans contrainte ses champions nationaux qui – grâce aux aides étatiques – exercent une concurrence déloyale sur les marchés mondiaux, notamment à l'égard des groupes européens. L'aide financière apportée par l'État chinois aux grands groupes nationaux peut prendre la forme de subventions, d'augmentations de capital, de prêts de banques d'État, etc. Elle peut aussi revêtir des aspects plus déguisés, difficilement identifiables par les acteurs européens et notamment la Commission européenne qui manque

2. D. Bosco, C. Prieto, *Droit européen de la concurrence*, Bruylant, 2013

souvent de preuves. Certains auteurs ont de ce fait pu suggérer de doter la Commission d'un véritable service d'intelligence économique.

De surcroît, l'application du contrôle des concentrations en Chine est « à géométrie variable ». Il s'applique (presque) normalement, parfois avec sévérité, aux groupes étrangers et aux groupes privés chinois. Mais il s'applique peu (ou pas) aux entreprises étatiques chinoises. Les groupes industriels publics, relevant du gouvernement central, sont soumis – en théorie – au contrôle des concentrations. En pratique, quand deux groupes publics fusionnent, il arrive qu'ils se dispensent de notification à l'autorité de concurrence chinoise. Lorsque la concentration entre groupes publics, initiée par le gouvernement, est notifiée, elle est généralement autorisée sur la base de critères « d'intérêt national » et de « politique industrielle » qui complètent les purs critères de concurrence.

Les tentatives de mise en œuvre d'une véritable politique industrielle européenne par la Commission

Rappelons qu'en matière de concurrence, la Commission peut prendre des décisions directes sanctionnant les entreprises, imposant la cessation d'infraction ou ordonnant le remboursement d'aides d'État. Elle dispose d'une compétence exclusive dans ce domaine. L'ensemble de ces pouvoirs a conduit à ce que les instruments du droit de la concurrence et, en particulier, les règles sur les aides d'État, ont été utilisés pour mener des politiques industrielles paneuropéennes : autrefois dans les secteurs de l'acier, du charbon et de la construction navale et, plus récemment, dans le domaine bancaire ou de l'énergie, et pour réaliser une certaine harmonisation fiscale en éliminant les *tax rulings* les plus agressifs. Ils ont été aussi utilisés pour mettre en œuvre un embryon de politique industrielle au niveau européen sur la base de la communication relative aux Projets Importants d'Intérêt Européen Commun (PIIEC).

- Pendant la « crise bancaire » qui a débuté en 2007-2008, le besoin s'est fait sentir d'un régulateur au niveau européen. La DG Concurrence (COMP) a joué ce rôle en utilisant ses pouvoirs en matière d'aides d'État. Toutes les mesures de soutien et aides accordées par les États pour restaurer la confiance dans le système bancaire et éviter une crise systémique, ont dû être approuvées par la Commission sur la base de l'article 108 du Traité. Dans ce cadre, 112 banques européennes ont reçu des d'aides d'État ; soit 30 % du système bancaire européen (en actifs).
- Près de 60 % des aides accordées en Europe à l'industrie et aux services sont destinées à la protection de l'environnement, à l'efficacité énergétique et à la production d'énergie renouvelable. Elles sont examinées et approuvées selon les critères fixés par la Commission (Lignes directrices). Cela a conduit à l'adoption d'une « politique industrielle » paneuropéenne qui tend à favoriser les aides aux sources d'énergie « verte » et à dissuader le soutien aux énergies polluantes. La Commission a imposé dans ce domaine sa propre vision aux États membres.

- Pour contourner, partiellement, le fait que toute réforme en matière d'harmonisation des règles de fiscalité directe doit être adoptée à l'unanimité et qu'il y a toujours un ou plusieurs États membres pour bloquer toute évolution, la Commission a imaginé d'utiliser les règles sur les aides d'État pour attaquer les *tax rulings* les plus agressifs dans certains États membres. Ainsi, elle a déjà adopté huit décisions condamnant des *tax rulings* et imposant à de grands groupes de restituer les aides reçues au moyen de ces avantages fiscaux discriminatoires et créateurs de distorsions de concurrence au sein du marché européen, dont la plus emblématique à l'égard d'Apple lui imposant de rembourser 14,3 milliards € (avec intérêts) à l'Irlande. L'action de la Commission a débouché sur des réformes fiscales d'envergure aux Pays-Bas, au Luxembourg et en Irlande supprimant les dispositions ayant permis l'adoption des *tax rulings*.

La Commission dispose donc de peu de pouvoirs paneuropéens et est amenée à utiliser ceux résultant du droit de la concurrence, notamment des règles sur les aides d'État pour poursuivre d'autres objectifs : politique industrielle, harmonisation fiscale, réglementation bancaire, développement des énergies vertes, utilisation des données par les GAFAM, lutte contre la concurrence déloyale des groupes non-européens subventionnés par leur État.

Les propositions de modifications des règles de concurrence

Suite à l'affaire Alstom-Siemens, de nombreuses propositions ont été faites pour réformer le droit de la concurrence et, de ce fait, mieux répondre aux défis posés par la mondialisation ; la quasi-totalité de ces propositions cherchent à éviter une modification du Traité et du règlement Concentration. Les principales propositions sont répertoriées et résumées dans le rapport. Les modifications avancées sont toutefois insuffisantes pour permettre la mise en œuvre d'une véritable « politique industrielle » en Europe.

En revanche, la combinaison des réformes suivantes permettrait de réconcilier les problématiques de politique de la concurrence et de politique industrielle.

- **Nos principales propositions :**
 - ◇ **Modification du règlement « Concentration » pour mieux appréhender les gains d'efficacité.** *L'efficiency defence* peut conduire les autorités de concurrence à admettre la licéité de restrictions à la concurrence en faisant appel à un critère d'efficacité dynamique visant à assouplir une interdiction de principe au nom de l'intérêt général.
 - ◇ **Un rééquilibrage entre politique de concurrence et politique industrielle** et, à cette fin, une modification de l'article 173 du Traité pour conférer des pouvoirs plus étendus à la Commission afin de mettre en œuvre une politique industrielle européenne. Selon la rédaction actuelle, il est essentiellement question de coordination entre États membres et non de définition d'objectifs de politique industrielle.

Il conviendrait d'ajouter un alinéa sous la forme suivante « 4. Le Conseil Compétitivité fixe chaque année des objectifs de politique industrielle dont la Commission doit tenir compte dans ses décisions. » Les pouvoirs directs de la Commission pourront être définis par un règlement en s'inspirant des dispositions de l'article 103 du Traité.

- ◇ **La DG COMP** doit continuer à instruire les dossiers sur des critères de pure concurrence, mais lorsqu'elle ouvre une **phase 2** (enquête approfondie en matière de concentration), elle devrait faire une proposition au collègue des commissaires, qui ferait une analyse « coûts-bénéfice » en consultant les autres DG ainsi que des experts. Le collègue pourrait prendre exceptionnellement une décision comportant des objectifs de politique industrielle, de protection de l'environnement, d'emploi ou de compétitivité. Ainsi le collègue retrouvera son rôle d'origine en matière de concurrence : un lieu de débats et de décision.
- ◇ **La création d'une DARPA européenne** qui entreprendrait des actions de politique industrielle, notamment celles susceptibles de porter des projets innovants et compétitifs à l'échelle européenne. Cela supposerait la création d'un fonds d'innovation de rupture européen à l'image de la DARPA américaine. Une telle mesure, à condition de disposer des moyens adéquats, aurait pour ambition de protéger et de stimuler l'industrie européenne : faire financer sur fonds publics une sélection de projets industriels dans le cadre d'une structure « agile » et « légère », capable de travailler avec des start-ups, des universités ou des entreprises privées. On imagine en pratique un fonctionnement de la DARPA européenne à l'image du modèle ERC qui ferait appel à des experts scientifiques et industriels travaillant dans un souci d'impartialité et d'efficacité. Elle pourrait également conseiller le Conseil Compétitivité et mettre en œuvre ses orientations ; elle pourrait conseiller le collègue des commissaires.

Actuellement, la quasi-totalité des rapports existants se concentre sur des questions de nature essentiellement technique qui se recoupent largement. Le présent rapport se veut constructif et tourné vers la recherche de solutions opérationnelles afin de rendre compatible le cadre concurrentiel européen avec des objectifs de politique industrielle. Il rappelle les principes sur lesquels s'est construite l'Europe, sans perdre de vue cet héritage lorsque l'on s'interroge sur les conditions de modernisation du système actuel.

On peut considérer que la politique de la concurrence est globalement satisfaisante et que l'important est de la compléter sur d'autres fronts à l'image d'un droit des données. Néanmoins, une telle position paraît simpliste car les dispositifs sont imbriqués et fragiles.

En outre, le droit de la concurrence est utilisé à tout propos et hors de son domaine traditionnel. Il est devenu l'instrument de la mise en œuvre d'une politique industrielle paneuropéenne. Il est également invoqué, pour réglementer l'usage des données par les GAFAM, pour lutter contre la concurrence déloyale des groupes soutenus par des États tiers et, en particulier, la Chine, etc.

De nombreuses réflexions restent à approfondir. Ne pourrait-on pas imaginer de réformer le système ? Pourquoi ne pas imaginer de « soulager » le travail de la DG COMP en lui demandant d'instruire les dossiers en laissant le soin à une autre autorité indépendante le pouvoir de décision ? Pourquoi ne pas accorder, dans des cas exceptionnels, un droit d'évocation au politique sur certains sujets comme les fusions ou les aides d'État ?

La place internationale de l'Europe

Que représente l'Europe dans le monde ?

Wolfgang SCHÄUBLE

Il y a 70 ans, Robert Schuman présentait le plan audacieux du gouvernement français en faveur de la « première étape de la Fédération européenne ». En moins d'un an, les six États fondateurs signaient le traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA). Celle-ci est devenue l'embryon de « l'union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe », inscrite dans le préambule du traité de l'Union depuis Maastricht. A l'époque, l'enjeu historique était de garantir la paix en Europe entre la France et l'Allemagne. Aujourd'hui, dans un monde globalisé, en rapide évolution et avec une constellation des puissances totalement modifiée, la principale mission consiste à préserver la particularité du modèle européen, à savoir le lien entre liberté et justice sociale, entre progrès, prospérité et durabilité, entre démocratie, État de droit et droits de l'Homme universels.

Pour beaucoup de gens dans le monde, l'Europe symbolise les valeurs de la Révolution française, la promesse d'un avenir meilleur. C'est un lieu auquel ils aspirent. Mais l'Europe ne sera pérenne que si elle parvient à convaincre les Européens. Quant aux grands défis d'avenir, qui touchent tous les citoyens, ils ne peuvent pas être relevés efficacement par des approches nationales individuelles : la préservation du climat et des ressources naturelles, la primauté de la politique qui doit prévaloir face à une économie mondialisée, la garantie de la liberté, de la sécurité et de la prospérité pour les citoyens dans un monde de plus en plus interdépendant et interconnecté. Emmanuel Macron a trouvé la formule qui décrit cette réalité : « L'Europe qui protège. »

Une Europe qui a vocation à protéger doit développer l'ambition et les moyens de façonner les changements mondiaux par ses valeurs et ses conceptions. Elle doit comprendre comment utiliser sa puissance en tant que premier marché intérieur mondial. Elle nécessite une capacité d'action à la fois intérieure et extérieure. Si elle a vocation à protéger, il lui faut, notamment, une politique extérieure commune et une défense européenne efficace.

Une politique extérieure et de défense européenne

La garantie de la sécurité extérieure constitue la condition *sine qua non* et le cœur même de toute souveraineté étatique. Il ne nous a fallu attendre ni l'émergence des nouvelles menaces auxquelles les États européens sont confrontés dans un monde plus complexe et plus conflictuel, ni l'agression de l'Ukraine par la Russie, pour savoir que les États membres de l'Union européenne ne peuvent rester souverains que s'ils sont unis – d'autant plus que les Européens ne peuvent plus compter sur les États-Unis pour assurer leur sécurité.

En dépit des belles avancées réalisées depuis 2017 avec la Coopération structurée permanente (CSP), le Fonds européen de défense pour la coopération en matière d'armement et le renforcement de la coopération entre l'OTAN et l'Union européenne en matière de politique de défense, nous sommes encore trop loin de l'essentiel, à savoir une défense européenne commune efficace.

Pour éviter tout malentendu : à moyen terme, les États-Unis restent indispensables à la sécurité de l'Europe. Ils sont nos partenaires, malgré les tensions actuelles dans les relations transatlantiques. Nous partageons avec les Américains des valeurs communes, ce qui n'est pas le cas avec la Chine et la Russie. C'est la raison pour laquelle l'Union européenne ne peut pas pratiquer une politique d'équidistance avec les États-Unis et la Chine.

Parallèlement, il ne faut pas occulter les problèmes qui découlent de l'action unilatérale de certains partenaires de l'Alliance. L'Europe doit également renforcer sa capacité d'action dans le domaine militaire, pas pour remplacer l'OTAN ou servir d'alternative, mais au contraire pour renforcer l'alliance transatlantique.

Des stratégies communes

La défense européenne commune ne connaîtra des avancées décisives que si les États européens réussissent à définir des objectifs et des stratégies communs. C'est là où le bât blesse, en raison des différences au sein de l'Union entre les intérêts et priorités stratégiques, entre les législations nationales et les cultures en matière de politique de défense – sans oublier l'histoire bien entendu. Le fait que la Pologne et les États baltes considèrent la politique russe comme une menace latente et réclament la protection et la cohésion européennes n'empêche pas d'autres États de coopérer étroitement avec la Russie en matière de politique énergétique. Si l'Italie et la Grèce sont très intéressées par le projet de nouvelle route de la soie et par les investissements chinois qui y sont associés, d'autres voient d'un œil critique cette dépendance croissante à l'égard de la Chine. La situation en Libye et au Maghreb intéresse beaucoup moins les Scandinaves que les Italiens et les Espagnols. Et la puissance militaire, qui fait partie de l'identité nationale pour les Français, est majoritairement refusée par les Allemands.

C'est ce qui rend la mise en œuvre d'une action commune difficile, mais non moins indispensable, si l'Europe ne veut pas être le jouet d'autres puissances. Les Européens ont besoin d'adopter une position commune à l'égard

de la Chine. Et ils doivent clarifier de toute urgence leur relation vis-à-vis de la Russie, qui est à la fois un acteur majeur des relations internationales et surtout un voisin de l'Union européenne.

En vérité, l'Occident a contribué lui aussi à cette relation tendue, manquant parfois de la sensibilité nécessaire à l'égard de l'ancienne puissance mondiale. Reconnaître ce rôle ne relativise en rien la violation grave du droit international et de l'ordre de paix européen perpétrée par la Russie. Celle-ci doit comprendre qu'au ^{xxi}^e siècle, il n'est plus possible de recourir à la force pour modifier les frontières ni de commanditer des assassinats. Vladimir Poutine finira lui aussi par se rendre à l'évidence que l'avenir de son pays ne passe pas par un recentrage sur la Chine mais sur son voisin occidental et qu'il doit s'articuler autour d'une stabilité et d'un équilibre des forces, d'une relation pacifique, basée dans l'idéal sur le partenariat avec l'Europe et son rattachement transatlantique.

C'est la raison pour laquelle notre relation avec la Russie requiert le bon équilibre : d'une part mettre en place un dialogue et une coopération approfondis sur de nombreuses questions économiques et géopolitiques, qui ne peuvent être résolues qu'ensemble, et d'autre part exercer une pression en faveur de la démocratie et des droits de l'Homme. Moscou ne prendra au sérieux les États membres de l'Union européenne comme acteurs de la scène internationale que s'ils parlent d'une seule voix. Dès lors, il est d'autant plus important, notamment pour l'Allemagne, de veiller à ce que les voisins de l'Est qui, pour des raisons compréhensibles font preuve de réticence et d'une grande méfiance, soient associés avec leurs expériences et leurs intérêts aux réflexions sur le rééquilibrage de notre relation avec la Russie. Ce qui est en jeu, c'est ni plus ni moins le maintien de la paix sur le continent.

En ce sens, une union européenne de la défense pourrait constituer un projet d'avenir, reliant l'Est et l'Ouest en Europe. Comme nous l'avions écrit dès 1994 avec mon collègue Karl Lamers, elle pourrait « [s'avérer] un facteur indispensable à la stabilisation d'une identité européenne propre, tout en laissant suffisamment d'espace à la particularité individuelle inhérente à chaque État membre ».

Changer les mentalités

Si nous prenons au sérieux la politique européenne commune en matière d'affaires étrangères et de défense, alors toutes les parties prenantes doivent être prêtes à remettre en cause leurs propres positions et pratiques séculaires et à s'en écarter un peu. À défaut, des compromis seront impossibles à trouver.

L'historien américain Robert Kagan a récemment fait remarquer que pour une puissance d'intervention militaire, le maintien de l'ordre mondial libre et le contrôle des forces opposées aux démocraties libérales a non seulement un coût matériel, mais aussi un prix moral.

Porter ce fardeau constitue un enjeu de taille, surtout pour les Allemands – pas en raison de la taille, de la situation ou du poids politique de notre

pays. Mais en raison de la culture de la retenue intériorisée par les Allemands pour des raisons historiques dont la gravité va de soi. Cela ne saurait toutefois servir d'excuse pour laisser à d'autres la charge matérielle et morale de l'engagement militaire. Lors des débats sur les règles d'exportations d'armement ou les réserves parlementaires pour les interventions à l'étranger, les Allemands doivent comprendre que c'est aussi la capacité d'alliance de la République fédérale qui est en jeu. Et que nous ne dépendons pas uniquement de nos partenaires et alliés mais qu'inversement eux-aussi dépendent de nous. L'accord franco-allemand relatif aux exportations en matière de défense constitue à cet effet une avancée importante.

Le rôle moteur de la France et de l'Allemagne

Dès lors qu'elles sont parvenues à se mettre d'accord sur les objectifs et les moyens et ont avancé ensemble, la France et l'Allemagne ont toujours joué un rôle moteur dans l'histoire de l'intégration européenne. Et le couple franco-allemand reste essentiel à l'avenir. Le Bundestag allemand et l'Assemblée nationale française ont créé l'an dernier une institution unique au monde : l'Assemblée parlementaire binationale. Celle-ci doit contribuer à instaurer un consensus entre les deux pays sur des positions politiques majeures et à rendre parallèlement possible leur mise en œuvre sous la forme d'une action politique. Tout cela découle de la prise de conscience qu'après avoir admis la diversité de nos traditions constitutionnelles, de nos législations et de nos cultures politiques, nous devons apprendre à mieux comprendre le point de vue de l'autre pour parvenir à une véritable perspective européenne en partant de nos positions nationales avec leurs perspectives limitées. C'est la seule façon de parvenir à des solutions européennes. En instaurant un échange ouvert et parfois pénible sur des questions concrètes, on arrivera peut-être aussi à surmonter des blocages nationaux auto-infligés qui compliquent, voire empêchent, les solutions dans chacun des États membres de l'Union.

Connaître et accepter la perspective de l'autre est déterminant pour le renforcement de la coopération, pas seulement entre la France et l'Allemagne, mais aussi dans toute l'Europe. Cela vaut tout particulièrement pour la relation entre la « vieille » et la « nouvelle » Europe. Au cours des dernières années, un fossé s'est d'ailleurs creusé, menaçant l'un des principaux acquis du tournant historique de 1989 : le dépassement de la division de l'Europe entre l'Est et l'Ouest, initialement scellée par la conférence de Yalta.

Il y a belle lurette que la guerre froide est remise dans les archives de l'histoire, pourtant la division persiste. Le politologue bulgare Ivan Krastev et le juriste américain Stephen Holmes de l'Université de New York ont récemment développé la thèse de l'injonction de l'imitation qui, durant les trente années suivant le tournant historique, s'est appliquée aux sociétés d'Europe centrale et orientale et que celles-ci ont du reste adoptée de leur plein gré : ces pays ont importé les institutions démocratiques, l'économie de marché et les recettes politiques occidentales, en acceptant, qui plus est, que l'Occident ait

le droit d'évaluer s'ils parvenaient à atteindre les normes occidentales idéales. Ce processus s'est fait au détriment de leur dignité nationale.

La situation s'est encore aggravée du fait que les élites libérales des États post-communistes se sont inspirées de l'universalisme post-national essentiellement influencé par l'Allemagne. Découlant de la culpabilité dont les Allemands ont spécifiquement fait l'expérience, ce modèle est justement allé à l'encontre du besoin d'auto-détermination nationale ressenti par de nombreux Européens de l'Est. Un besoin qui constituait précisément un motif-clé dans la lutte pour dépasser la domination soviétique. L'accent particulier mis sur l'indépendance nationale ainsi que les tendances anti-libérales dans certains pays d'Europe centrale et orientale prennent donc leurs racines dans le refus de ce qui pourrait s'assimiler à des sentiments mélangés d'infériorité et d'humiliation et dans l'aspiration à un sentiment national fort.

Cette thèse ne se contente pas de rendre certaines choses plus plausibles. Elle nous pose à nous, Européens de l'Ouest, des questions cruciales. Lorsque nous déplorons que dans certains pays d'Europe centrale et orientale, et aussi en Russie, les valeurs occidentales ont perdu leur attractivité : cela ne tient-il pas aussi au rôle que l'Occident a joué dans la transformation ? À une croyance trop complaisante dans l'absence d'alternative à ses propres concepts et modèles ? L'Occident peut-il précisément avoir échoué dans ce qui le caractérise et le distingue des systèmes autoritaires, à savoir sa capacité à l'autocritique et l'autocorrection ?

L'Europe centrale et orientale

Si la thèse de Krastev et Holmes est vraie, et donc que les évolutions dans les sociétés d'Europe orientale ne relèvent pas tant d'une idéologie politique mais plutôt d'une psychologie politique, alors il est d'autant plus important de s'abstenir de tout signe de supériorité morale et de considérer nos partenaires sur un pied d'égalité. Cela implique aussi d'accepter les divergences d'interprétation des valeurs communes que nous partageons. En cas de doute, il revient aux tribunaux de statuer sur les divergences de conception, sur la base des règles librement acceptées par tous. Tant que les jugements sont reconnus et appliqués, nul n'est en droit d'expliquer aux autres comment fonctionne « correctement » la démocratie – surtout pas à la Pologne, la Hongrie ou la République tchèque qui, il y a trente ans, se sont battues pour ce que nous considérons bien souvent en Europe occidentale comme un acquis.

Si nous avons accepté et pris en compte les points de vue et intérêts spécifiques des pays d'Europe centrale et orientale, nous nous serions sans doute épargnés une expérience amère, au plus fort de la crise des réfugiés : par moments, des votes conformes au Conseil ne conduisent pas à des solutions mais accentuent au contraire les divisions. Sans l'obstination de certains États à exiger des quotas fixes de répartition, nous serions peut-être désormais plus proches d'une solution européenne répartissant équitablement les charges tout en tenant compte des conditions spécifiques à chacun des États.

Une politique d'asile européenne

L'Europe a besoin d'urgence d'un système d'asile européen viable, pour des raisons humanitaires mais aussi dans l'intérêt des valeurs fondamentales européennes. La crédibilité de l'Union européenne est en jeu si celle-ci ne parvient pas à protéger efficacement ses frontières extérieures et les populations de part et d'autre de ces frontières. Il n'existe ni solutions simples, ni solutions optimales car face à ces grands mouvements migratoires, nous sommes confrontés à un dilemme pour lequel il n'existe pas de sortie « moralement irréprochable » : pour trouver des procédures susceptibles d'être mises en œuvre, nous sommes contraints de coopérer avec des puissances et régimes contestables dans les régions de transit et d'origine. Nous devons à la fois assumer notre responsabilité humanitaire mais aussi maintenir les contrôles. Nous devons sauver les migrants en détresse tout en sachant pertinemment que cela fait le jeu d'un système de passeurs cyniques. Nous ne pourrons sortir de ce dilemme que si, pour ne pas lancer de faux signaux, nous mettons en place des centres en Afrique du Nord afin d'y reconduire ces migrants. Sous les auspices des Nations unies et avec la participation de tous les États membres de l'Union européenne, il convient d'y garantir des conditions de vie décentes. Cela inclut aussi pour les États d'être disposés à accorder une protection militaire, explicitement aussi dans le cadre de la *Bundeswehr*. Je suis convaincu que justement les États européens qui refusent jusqu'à présent d'accueillir des migrants accepteraient de participer à une telle mission.

C'est aussi ce dont l'Europe est le gage dans le monde : un modèle de coopération supranationale unique dans l'Histoire, qui connaît une réussite inégalée. Mais l'Union européenne n'est pas une finalité en soi. Sa pérennité n'est assurée à terme que si elle se montre à la hauteur de la complexité croissante du monde au *xxi^e* siècle, de sa transformation incessante et de la concurrence mondialisée. Cela nécessite avant tout une volonté politique et un leadership politique, pas seulement à Bruxelles mais aussi à Berlin, à Paris et dans les autres capitales européennes. Pour paraphraser la première phrase de la déclaration de Robert Schuman il y a 70 ans : il faut des efforts créateurs qui soient à la mesure des enjeux qui nous attendent.³

3. Ce texte est basé sur le discours sur l'Europe prononcé par Wolfgang Schäuble le 5 décembre 2019 à l'Université Humboldt à Berlin.

Repenser la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne, en particulier celle du développement : une urgence

Joachim BITTERLICH

Il y a cinquante ans, le 2 décembre 1969, naissait au sommet de La Haye la coopération européenne, précurseur de la politique commune européenne en matière de politique étrangère et de sécurité (PESC). Depuis cette date, on peut légitimement se demander si l'Union européenne est devenue un acteur mondial incontournable dans les domaines qui touchent à ses intérêts vitaux.

Des prémices peu concluantes

La réalité est décevante. En 2003, lors de l'élaboration de sa première stratégie en matière de sécurité, l'Union européenne s'était basée sur l'idée qu'elle était entourée d'amis. Un rêve ! Quiconque regarde depuis lors le développement des relations avec ses voisins à l'Est et au Sud, doit constater qu'elle est encadrée par une « demi-lune » de crises et de conflits. L'Europe n'a toujours pas de politique commune cohérente face à la Russie, à la Turquie, au Moyen Orient ou en Afrique. Même si l'on positive, le bilan reste illusoire et le verre plutôt à moitié vide.

Que faire ? Faut-il concentrer davantage l'élaboration et l'exécution de la PESC à Bruxelles afin de surmonter les différences existantes entre les États-membres en introduisant comme règle la prise de décision à la majorité qualifiée ? Ou, au contraire, se baser sur l'implication des puissances nationales traditionnelles davantage prises au sérieux à l'extérieur ? Comment mieux

défendre et assurer le futur de l'économie européenne face à des concurrents peu loyaux ? Que faire, en particulier, dans le domaine du développement où 2020 exige une revue de nos relations avec l'Afrique ?

Réalités européennes de politique étrangère

« Weltpolitikunfähig »¹ : tel était le titre d'un article de l'hebdomadaire allemand *Der Spiegel*² pour décrire la réalité européenne. Faut-il suivre une politique basée sur les intérêts vitaux et/ou une politique éthique et morale représentant – en bref et peut-être de façon exagérée – les différences entre Paris et Berlin ?

L'Union européenne n'est ni cohérente ni unie. Le bilan n'est pas satisfaisant et les résultats sont en deçà de que l'on aurait pu attendre. La France et l'Allemagne sont pris au sérieux à l'échelle internationale, mais pas encore l'Union européenne, y compris dans des domaines comme le commerce extérieur où elle a besoin d'être soutenue par ses États membres les plus éminents.

Il est vrai que l'Europe n'a pas été bâtie en un jour. Elle a connu des crises, les progrès y sont obtenus sur des compromis. L'Union européenne est une construction inachevée, une communauté « boîteuse » avec deux domaines moins développés : l'intérieur et la justice (police, migration, contrôle des frontières) et la politique étrangère et de sécurité. À ce sujet, je garde en mémoire les propos d'Helmut Kohl : je cosigne toutes les initiatives à l'égard de la PESC élaborées avec vos collègues français, mais en réalité ce sera le dernier domaine politique qui fera partie d'une véritable intégration à l'échelle européenne en raison des sensibilités et des traditions, en particulier en France et au Royaume-Uni.

Depuis 2007, la politique européenne a vécu en « mode de management de crise » : banque, finance, économie, migration, etc. Certes, des accords ont été atteints, mais souvent arrachés *a minima*. Et, soudain, au-delà du risque « géo-économique », on assiste à un retour inattendu du choc « géopolitique », aussi appelé au départ « malaise stratégique »³. Les Européens, voire les Occidentaux, ont mal jugé ces développements et ces crises. En résultent l'échec de notre rêve européen, de notre politique de « bon » voisinage et notre absence de rôle déterminant à l'échelle internationale aux côtés des États-Unis et de la Chine.

Par ailleurs, la crise migratoire en 2015 a mis en exergue nos faiblesses : l'Union européenne a été incapable de se mettre d'accord sur une véritable politique migratoire intégrant tous les domaines nécessaires d'une politique cohérente et efficace face aux pays d'origine et de transit, concept développé en 2018 par la présidence autrichienne du Conseil. Vingt-cinq ans après l'entrée en vigueur des premières mesures « Intérieur et Justice » contenues dans la convention de Schengen, nous ne sommes même pas à la moitié du chemin suggéré pourtant en 1991 par Helmut Kohl proposant le développement par

1. Incapable pour la politique mondiale

2. Markus Becker et Peter Müller, *Spiegel*, 15 octobre 2019

3. EU under pressure to take larger role in security and defence after a decade of crises, IISS, 19 juin 2019

étapes d'une politique commune en matière d'immigration, d'asile, de traitement des réfugiés ainsi que la création d'Europol, muni de compétences opérationnelles dans la lutte contre le crime et le terrorisme.

La question russe

La Russie est un sujet brûlant. La relation euro-russe se dégrade lentement depuis deux décennies. Lors d'entretiens informels à Moscou en mai 2019, plusieurs officiels ont dû concéder que l'Europe n'avait pas une politique face à la Russie. Or, n'y-a-t-il pas un intérêt vital européen à voir s'effectuer un rapprochement, du moins un *modus vivendi*, avec la Russie malgré les divergences sur l'Ukraine ou la Syrie ? Les responsabilités sont partagées. La Russie est un grand voisin « frustré » qui voudrait être reconnu au même niveau que l'était l'URSS pendant la guerre froide et ne veut pas être considéré comme une « puissance régionale ». Le président français a eu raison de proposer un *reset* afin de réintégrer progressivement la Russie dans le concert politique européen et international.

L'obstacle principal reste l'Ukraine, un problème né en réalité d'un *agreement to disagree* entre la Russie et l'Occident : « indépendance » *versus* « autonomie ». La ligne rouge des Russes a été franchie par l'offre d'adhésion à l'OTAN promue par les Américains ; la ligne rouge des Européens par l'annexion de la Crimée. Il est temps de relancer le dialogue afin de préparer un processus de rapprochement par étapes dans lequel l'Ukraine pourrait devenir « le pont » entre l'Ouest et l'Est, associée à l'Union européenne et à la CEI, munie d'une garantie d'intégrité territoriale mais sans pour autant adhérer à l'OTAN. Les Russes n'y seraient pas hostiles. Pourquoi la politique ne parvient-elle pas à cette conclusion ? Sans doute faute d'un accord à l'unanimité en raison de la position de la Pologne contestant le format « Normandie » et soulignant le dilemme européen, malgré les alternatives réalistes existantes.

Le cas turc

La relation avec la Turquie constitue un autre sujet brûlant. Le président turc se comporte-t-il comme un « loup déguisé en agneau » avec l'Europe ? Utilise-t-il l'Europe comme un outil utile pour transformer son propre pays ? Le lancement des négociations d'adhésion était-il une avancée compréhensible ou une erreur stratégique ? Les négociations d'adhésion sont plutôt au point mort. La franchise sur le sujet de l'adhésion de la Turquie à l'Union européenne serait peut-être de nature à permettre le retour d'une certaine confiance entre les deux acteurs. Soyons réaliste : son adhésion à l'Union européenne n'est pas envisageable à moyen ou même à long terme. Mais la Turquie est et reste pour l'Europe un voisin et un partenaire stratégique, non seulement en matière de sécurité et de migration. Il serait judicieux d'adopter une posture réaliste ayant pour objectif d'approfondir la coopération dans certains domaines (marché intérieur) et de réexaminer le sujet dans dix ou vingt ans, pour savoir si les conditions et l'environnement permettent de conclure à une relance du processus d'adhésion.

Dans ce contexte, il convient de porter une attention particulière aux provocations turques en Méditerranée orientale et au Moyen Orient. Il est étonnant que l'Union européenne n'ait pas encore invité les parties concernées à chercher ensemble une solution pour résoudre ce conflit dangereux, à partir de la compréhension des intérêts vitaux européens et turcs et de développer une approche concertée sur Chypre, les gisements de gaz, la Libye.

Le Moyen Orient

Le Moyen Orient et la crise en Syrie sont un autre champ où se manifeste le manque de cohérence et/ou d'absence européenne. En réalité, seule la France y défend nos couleurs. Tout se joue entre la Turquie, l'Iran et la Russie d'un côté et les États-Unis, Israël et l'Arabie saoudite de l'autre. Ne parlons pas du conflit israélo-palestinien, plus loin que jamais d'une solution, ni des propositions, appelées par certains le « deal immobilier du siècle » du président américain Donald Trump, qui nous éloignent davantage d'une solution. Où sont la voix alternative et l'action engagée de l'Europe sur ces sujets ?

Il en va de même dans le nord de l'Afrique. Les efforts européens sur la Libye sont louables, mais restent vides et creux sans une volonté commune d'aller, si nécessaire, jusqu'au bout. Le Maghreb reste un « talon d'Achille » de l'Europe, l'aide à la Tunisie devrait être nettement renforcée, l'Algérie et le Maroc devraient trouver enfin l'attention particulière que ces deux pays méritent.

Quid des États-Unis ?

Les États-Unis sont-ils toujours un allié fiable ? Un sondage récent en Allemagne a relevé que le pays le plus dangereux aux yeux des Allemands était la Russie (56 %) et les États Unis (55 %). Ces deux pays n'aiment pas l'Europe et essaient par tous moyens de l'affaiblir. Où en est la politique européenne face aux Américains ? Jean-Claude Juncker avait montré le chemin en juillet 2018 : notre partenaire américain nous comprend uniquement, si nous utilisons les bons arguments et surtout les moyens appropriés qui touchent l'autre.

Préparons-nous à la guerre commerciale de la part des États-Unis, une fois que les Américains auront réglé, même de manière provisoire, le différend sino-américain. Donald Trump a annoncé la couleur et les Européens n'osent pas y croire. Ils semblent avoir compris la nécessité d'adapter leurs armes commerciales, les premières idées sur une refonte de la politique de concurrence et de protection des intérêts vitaux européens sont sur la table⁴. Mais Bruxelles et les États membres avancent comme si la menace allait être mise à exécution... au siècle prochain.

4. Voir par exemple les propositions de réforme présentées par Bruno Deffains, Olivier d'Ormesson et Thomas Perroud, Fondation Robert Schuman, janvier 2020, ou celles présentées par Emmanuel Combe, Paul-Adrien Hippolyte et Antoine Michon, Fondation pour l'Innovation Politique, novembre 2019. Voir aussi Christian Saint-Étienne, « La compétition technologique mondiale s'accélère : que fait l'Union européenne », le *Figaro*, 7 février 2020.

Et la défense ?

La question d'une politique de défense commune est plus actuelle que jamais, mais en réalité nous sommes encore loin d'un accord viable. S'agira-t-il d'une défense européenne autonome, voire indépendante ou d'un « pilier » européen autonome au sein de l'Alliance atlantique ? Ne faudrait-il pas revoir la relation avec les États-Unis en matière de défense ? Elle reste un terrain de grande sensibilité. Au cours de ces dernières décennies, nombre d'initiatives ont permis des progrès partiels, mais qui n'ont jamais vraiment abouti. Ces progrès limités, sous l'impulsion de la Commission ou suite à des initiatives bilatérales, ne doivent pas nous inciter à l'erreur : les divergences entre Européens en raison de l'histoire, des traditions ou encore de la « culture » sont encore considérables, en particulier entre Français et Allemands.⁵

La nécessité d'une refonte

L'absence d'une vraie politique étrangère et de sécurité commune se fait cruellement sentir en cette période instable. Leadership⁶ et puissance (chers à la France), contre réalité et pragmatisme (chers à l'Allemagne), peu importe : nos pays doivent comprendre les changements de fond à l'œuvre pour pouvoir engager les réformes européennes nécessaires.

Un livre paru récemment en Allemagne⁷ montre les nouveaux défis d'un monde globalisé, ou plutôt mal-globalisé, avec par exemple dans le numérique la désinformation (*fake news*) et les cyberattaques, sans ordre ni hiérarchie classique. Les États-Unis sont devenus un partenaire peu fiable, la Russie semble procéder de manière agressive ou, en réalité, défensive. La Chine est-elle un acteur pacifique ou conquérant, via la route de la soie ? Est-ce un retour comme puissance mondiale ? Et l'Europe est-elle plutôt une grande Suisse ?

La tâche s'annonce rude pour Josep Borell. Faut-il suivre les intérêts vitaux et/ou une politique éthique/morale ?⁸ Un programme choc semble nécessaire, mais une réflexion plus profonde semble opportune tant il paraît utile d'accepter et d'intégrer certaines vérités et réalités.

Se concentrer sur quelques priorités

Les Européens devraient se concentrer davantage sur des priorités stratégiques au lieu de suivre l'« hyper-marché » mondial et, par ailleurs, changer leurs méthodes de travail. Ce n'est pas Bruxelles *versus* les capitales : il s'agit d'avancer ensemble, d'intégrer nos points forts, de conjuguer nos atouts.

5. Voir la contribution de Patrick Bellouard « Enfin l'Europe s'intéresse à sa défense : un vrai réveil »

6. *Führunganspruch*

7. Volker Stanzel, *Die ratlose Außenpolitik : und warum sie den Rückhalt der Gesellschaft braucht*, avril 2019

8. Voir par exemple Ian Bond et Luigi Scazzieri, *Can Josep Borell get EU foreign policy off the ground?* CER Bulletin, 128, octobre 2019 ; Nicole Koenig, *Wanted: A Europe that protects and defends, New Beginnings, Bolstering EU Foreign and Security policy in times of contestation*, Jacques Delors Institute Berlin, septembre 2019

L'opportunité de parfaire l'intégration européenne connaît des ratés, mais l'Europe dispose d'une grande capacité de résilience. Pour inverser une tendance qui perdure depuis trop longtemps, l'avenir consisterait à nous permettre de confier des missions concrètes à une *lead nation* qui soit le porte-parole et le gestionnaire de l'exécution avec comme leitmotiv : seuls, nous n'exerçons aucune influence, ensemble, nous sommes forts.

Revoir la préparation et la prise de décision

Il est opportun de réfléchir à nos méthodes pour aboutir à des prises de décision rapides. Partant du constat que les États membres ne souhaitent pas abandonner le contrôle et qu'ils ne souhaitent pas un vote à la majorité qualifiée du moins sur les questions importantes, il serait sans doute souhaitable d'aller vers l'établissement d'une sorte de Conseil de sécurité européen.

La poursuite d'approches et de politiques intégrées est une notion développée dans nombre de déclarations, mais reste un obstacle majeur dans la réalité. Pourtant, elle est la seule voie du succès. Cela présuppose la coopération, voire la concertation permanente sur le fond de l'action ou de la politique en question entre acteurs nationaux et européens. Cette conception doit s'appliquer aux domaines politiques les plus importants.

Prenons par exemple la politique économique internationale qui doit se baser nécessairement sur ses trois leviers traditionnels – la politique de la concurrence, la politique commerciale ainsi que la politique industrielle – sans oublier le quatrième levier, souvent négligé par les économistes, la politique de recherche ! Elle doit obligatoirement faire partie de toute réflexion sur la politique étrangère et de sécurité. Mais les « bureaucraties » française, allemande et européenne s'agrippent de toutes leurs forces à leur approche traditionnelle budgétaire à risque minimal. Cela a permis certes des progrès dans l'innovation tout en approfondissant le fossé en matière d'innovation disruptive face aux États-Unis et à la Chine. Dans ces domaines, nous n'avons jusqu'à présent pas réussi à réduire notre dépendance vis-à-vis de ces grands concurrents. Or le futur de l'économie européenne, en particulier dans un monde interconnecté, dépend surtout de notre capacité à changer profondément le curseur européen. Cette révolution, poursuivie entre autres par l'initiative franco-allemande J.E.D.I.⁹ s'est heurtée au refus bureaucratique d'accepter – comme les Américains l'ont fait par la création de la DARPA – le risque... pour mieux réussir.

La politique de développement

L'application d'une politique intégrée pourrait se manifester, en particulier, dans une révision de la politique de développement, pour en faire une politique commune, du moins coordonnée au lieu d'un « chacun pour soi ». La réalité nous montre sur le terrain, en parallèle et sans coordination, les actions

9. JEDI – Joint European Disruptive Initiative

et projets des différents États membres et des services de la Commission qui ne poursuivent pas un objectif commun. Évidemment, il est difficile de faire comprendre à l'électorat les inconvénients de cette réalité. Nous y dispersons nos forces, nous nous réjouissons d'une visibilité nationale limitée. Mais la question est légitime : avons-nous réussi par cette approche à changer le *gap* politique et économique d'un pays africain ? Rien n'est moins sûr.

De plus, nous sommes étonnés de voir la Russie de retour en Afrique et surtout l'arrivée de la Chine, qui se concentre sur un nombre limité de grands projets essentiels pour le développement du pays concerné, comme le projet de route de la soie. Presque de manière fortuite, la Chine met l'accent sur la sauvegarde de ses intérêts et crée indirectement une dépendance du pays concerné. Cet autre côté de la médaille constitue un risque, voire un danger, pour le pays concerné. L'Europe est le plus grand donateur d'aide au développement, mais sans influence réelle !

Il est plus nécessaire que jamais de se mettre d'accord sur une concertation étroite entre la Commission et les États membres afin de ne pas diluer l'effort commun. L'idéal serait une seule politique européenne, mais on pourrait déjà faire émerger une coordination permanente et avoir le courage de confier le *lead* à un État ou à la Commission pour la coopération avec un ou plusieurs pays. Tel était jadis le rêve de Louis Michel. C'est à son fils, Charles, de le réaliser.

Pour mettre en route une nouvelle politique africaine, beaucoup d'idées sont sur la table. Il convient de les peaufiner d'ici le sommet entre l'Union européenne et l'Afrique prévu sous présidence allemande au second semestre 2020. Parmi ces idées, on peut citer celles de Nicolas Baverez, qui suggère un partenariat global avec l'Afrique autour de cinq priorités¹⁰. Cette liste n'est pas exhaustive¹¹. Ce qui paraît indispensable, c'est la nécessité d'une approche intégrée – y compris l'évaluation de nos présences nationales, l'environnement, l'éducation, les questions fiscales et de concurrence, l'investissement et les infrastructures, le commerce, des structures administratives stables au niveau municipal et de l'État jusqu'aux domaines de la sécurité intérieure et extérieure – le tout sans vouloir imposer notre modèle européen ! Il est fort intéressant de noter, en matière de sécurité, la suggestion de l'ancienne présidente du Liberia et prix Nobel de la Paix en 2011, Ellen Johnson-Sirleaf, qui a proposé un accord entre l'Union européenne et l'Union africaine sur la formation de troupes africaines pour le maintien de la paix sur le sol africain. L'Afrique est à première vue un voisin présentant énormément de risques pour l'Europe, mais elle offre en même temps de formidables opportunités. L'Afrique est un champ où l'Union européenne pourrait transmettre sa propre histoire de succès par un nouveau type de partenariat que Jean-Louis Guigou a appelé la « verticale »¹².

10. Voir Nicolas Baverez, *Le Point* 2466, 28 novembre 2019

11. Voir Andreas Reinke, *Migration, Sicherheit, Wirtschaft – Afrika wird zu einer Priorität der deutschen und europäischen Politik*, IP Nr. 6/2016

12. Jean-Louis Guigou, Travaux de l'Institut de Prospective économique du monde méditerranéen, (IPEMED)

Un rôle clé pour la France

Il n'est jamais trop tard : une refonte de la politique extérieure et de sécurité s'impose. Il ne s'agit pas de savoir si la bonne approche est communautaire, fédérale ou intergouvernementale, il convient d'être efficace. C'est une question de volonté. Sinon, l'Europe court le risque de perdre toute influence sur les questions d'intérêt vital.

La France ne peut pas, seule, porter le fardeau, mais c'est à elle de jouer le rôle « moteur ». Cela suppose la mise en valeur d'un trait de caractère qui a été jusqu'à présent plutôt une faiblesse française : il faut d'abord écouter le partenaire et les idées. C'est « l'autre » qui décide du succès en politique ! Ensuite, la France devra en quelque sorte être « l'éducateur » pour convaincre les Allemands, qui n'arrivent toujours pas vraiment à accepter de prendre leurs responsabilités, en particulier face au stade ultime de la politique de sécurité, à savoir l'intervention militaire.

Pour inverser la tendance des dernières décennies, les Français devraient incarner ce changement de cap attendu, d'abord avec Berlin, puis au sein du triangle de Weimar, enfin par l'association des autres partenaires. Cette nouvelle impulsion présuppose que Paris comme Berlin sortent de leur zone de confort et essaient de comprendre « l'autre » pour en déduire l'approche pionnière, plus soutenue par les structures communes à Bruxelles que par les gouvernements et parlements nationaux.

Et un comité des « sages » ?

Face à cette tâche politique rude et sensible, pourquoi ne pas créer un « comité des sages », chargé de secouer et bousculer les dirigeants européens en pensant autrement, en étant capable d'aller à contre-courant ? Un collègue qui pourrait réunir des personnalités fortes et/ou d'autres ténors de la politique européenne, formant « une équipe disruptive » pour suggérer de nouvelles pistes afin d'accélérer la mise en œuvre progressive d'une véritable politique européenne commune en matière étrangère et de sécurité.

Méditerranée : paradigme des conflictualités contemporaines

Jean CASABIANCA

Avec le recul d'une carrière militaire m'ayant conduit à naviguer et combattre tant en surface que dans les fonds sous-marins de bien des étendues salées, la mer Méditerranée m'apparaît à la fois comme un milieu familier autant qu'un espace de perpétuelle incertitude, qui a contribué à me définir en tant qu'homme, marin et chef militaire.

Espace où se sont exprimés les premiers grands affrontements civilisationnels, elle reste en dépit de la bascule annoncée du centre de gravité international sur l'océan Pacifique, un creuset majeur de l'interaction des principaux compétiteurs stratégiques.

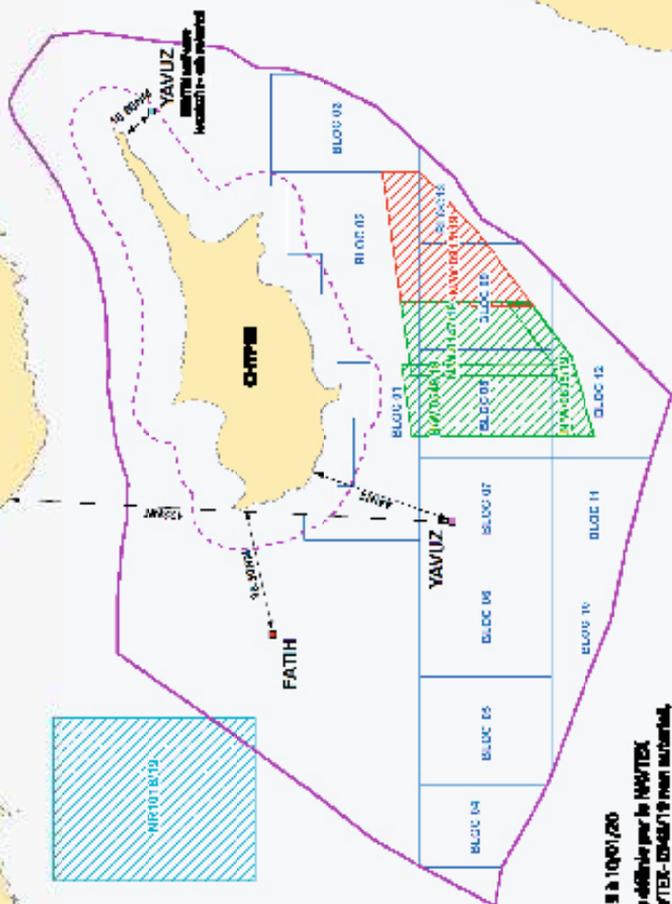
Impossible destin méditerranéen

La centaine de générations qui nous sépare des premières tentatives romaines d'intégrer l'espace méditerranéen autour d'une puissance centrale nous apprend l'humilité stratégique, face à l'opposition d'invariants irréductibles.

Car, avant tout, la mer Méditerranée n'est pas un ensemble uniforme.

Elle est séparée, géologiquement, par le seuil des Esquerquis en deux grands bassins, la Méditerranée occidentale et la Méditerranée orientale. Même s'il s'agit d'une petite mer, ses trois accès projettent immédiatement les enjeux associés aux flux et à la sécurité vers des logiques de verrous stratégiques et de dépendance aux rivalités de puissances adjacentes.

L'Antiquité et le Moyen Âge auront ainsi vu des périodes de domination de la mer Méditerranée par des empires riverains, sans toutefois qu'il y ait de réelle unification durable de l'espace géostratégique.



La mer (limitée) de la République de Chypre

Limites occidentales de la Zone économique exclusive / Niveau continental de la République de Chypre

Blocs d'exploration d'hydrocarbures de Chypre

Zone des opérations de forage pétrolières du nord de Yavuz, telle que définie par M/TEK non autorisé - 1109/13, actif de 08/10/13 à 10/01/20

Zone des opérations de forage pétrolières du nord de Faïth, telle que définie par le M/TEK 0503/13 non autorisé, actif de 03/05/13 à 03/05/19 et/ou par le M/TEK-0505/19 non autorisé, actif de 04/05/19 à 01/11/19

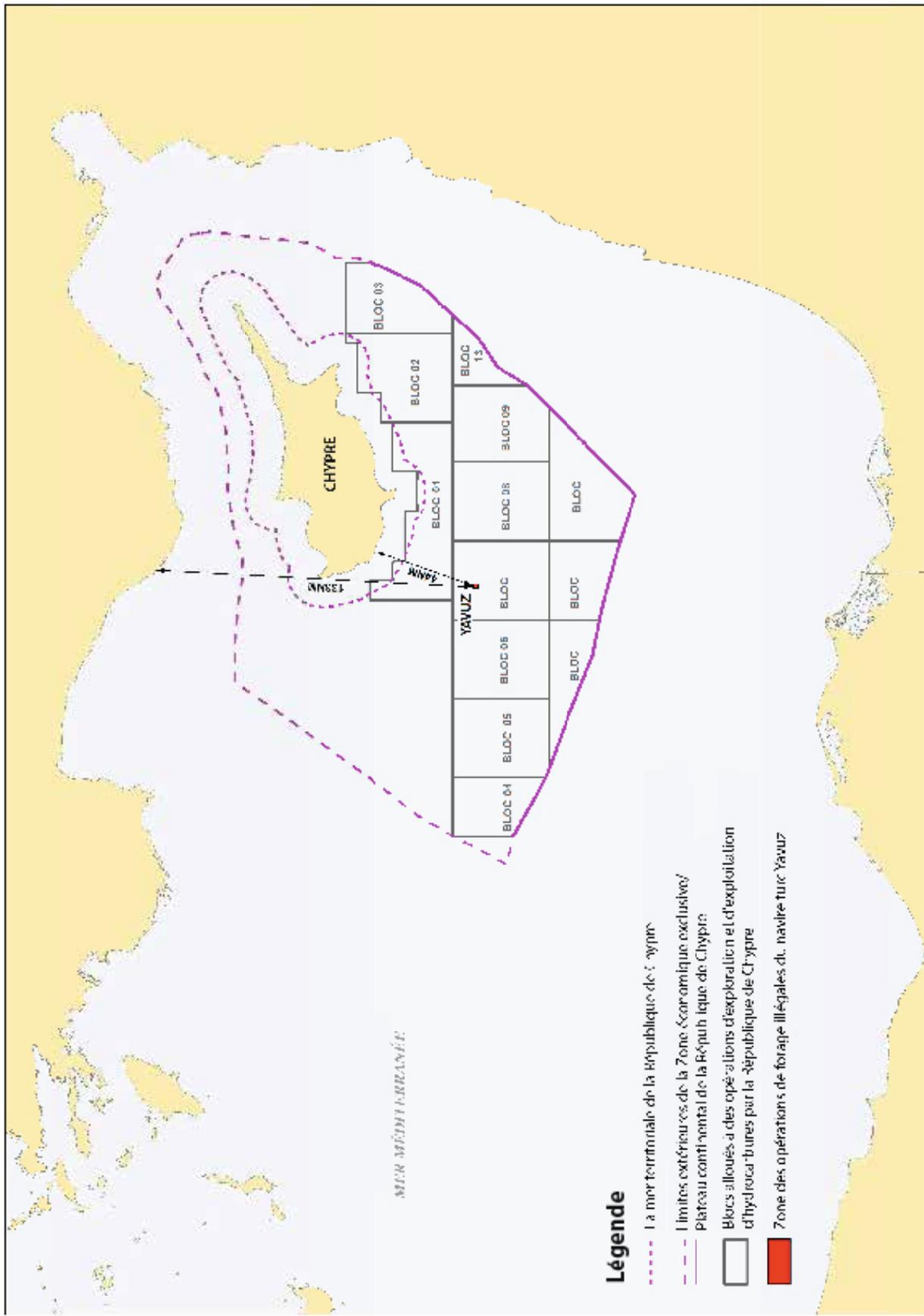
Zone des opérations de forage pétrolières du nord de Yavuz, telle que définie par le M/TEK-0505/19 non autorisé, actif de 03/05/13 à 30/06/19

Zone des études sismiques pétrolières du nord de recherche turc Oruc Reis, telle que définie par le M/TEK-A/99 1016/19 non autorisé, actif de 16/02/19 à 20/10/19

Zone des études sismiques pétrolières du nord de recherche turc Barbus Helyonella Faga, telle que définie par le M/TEK-A/99 0915/19 non autorisé, actif de 25/05/19 à 31/12/19

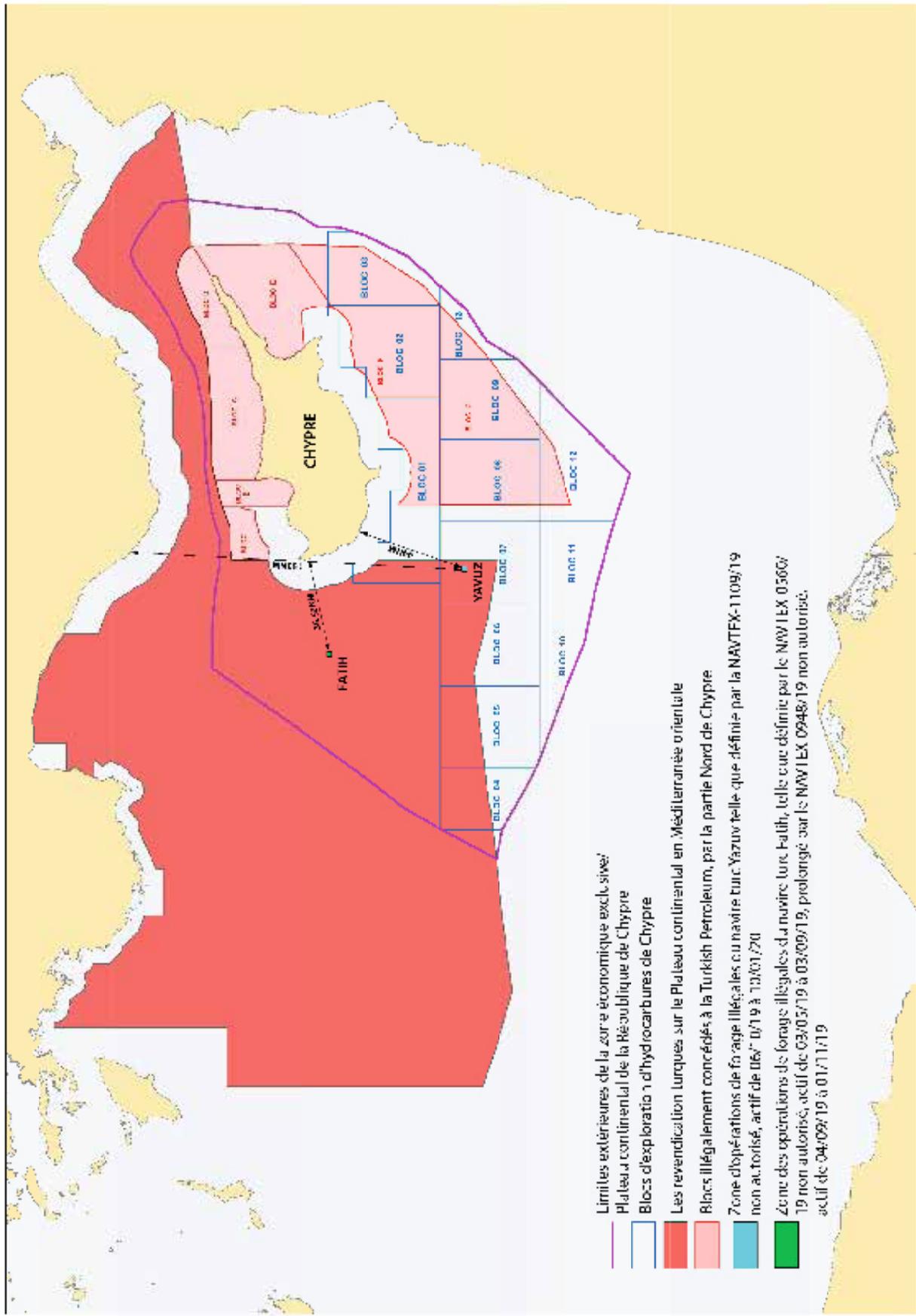
Zone des études sismiques pétrolières du nord de recherche turc Barbus Helyonella Faga, telle que définie par le M/TEK-A/99 0915/19 non autorisé, actif de 25/05/19 à 31/12/19

Zone des études sismiques pétrolières du nord de recherche turc Barbus Helyonella Faga, telle que définie par le M/TEK-A/99 0915/19, et le M/TEK-A/99 0955/19, actif de 25/07/19 à 30/06/19



Légende

- - - La mer territoriale de la République de Chypre
- - - Limites extérieures de la Zone Économique exclusive/ Plateau continental de la République de Chypre
- Blocs alloués à des opérations d'exploration et d'exploitation d'hydrocarbures par la République de Chypre
- Zone des opérations de forage illégales du navire turc Yavuz



Voie de transport qui a permis le développement des grandes civilisations gréco-romaines et des religions judéo-chrétienne et musulmane, elle a constitué un lieu d'échanges commerciaux et culturels mais aussi le théâtre des premières guerres navales. C'est sa maîtrise qui permet aux grands empires d'asseoir leur domination sur les peuples riverains.

Si les Romains parviennent à en faire une *Mare Nostrum* sur cinq siècles, Byzantins puis Ottomans lui succèdent sans en réduire les spécificités. Les grandes cités maritimes, Venise puis sa rivale Gênes, y favorisent le commerce, avant que la découverte des Amériques ne déplace progressivement le centre de gravité commercial vers l'Ouest. Venise, finalement défaite et ruinée, reconnaît aux Turcs la possession de Chypre en échange de la reprise de son commerce, mais ce sont bien les puissances occidentales qui dominent à partir du ^{xvii}e siècle, et privent définitivement la Méditerranée de son destin méditerranéen.

Les Britanniques y font une brillante démonstration de leur domination navale à moindre coût. Prenant appui sur les îles et une marine de guerre sans équivalent, ils y garantissent les flux entre le Royaume-Uni et son empire des Indes. Déployant sur près d'un siècle et demi une campagne de conquête de points d'appui, à Gibraltar, aux Baléares, à Malte, momentanément en Corse, à Corfou, sur l'île de Vis et l'île des Princes dans le détroit d'Istanbul, ils bloquent ainsi les mouvements des Français, des Austro-hongrois et, enfin, des Ottomans qui leur cèdent Chypre en 1878, après s'être assurés du contrôle de l'Égypte.

L'Empire français, principalement étendu en Afrique, oriente ses priorités sur la Méditerranée occidentale. Pour assurer son extension vers l'Est (Suez, Liban, Indochine), la France contribue à stabiliser la Méditerranée avec l'empire britannique et choisit d'y développer trois principaux points d'appui militaires : Toulon, Bizerte, Mers El Kebir puis, dans un second temps, Solenzara face à la montée en puissance de l'Italie, à la victoire de Franco en Espagne, et à l'incursion de navires allemands en Méditerranée. L'Italie, quant à elle, considère la Corse, Malte et Chypre comme des verrous à sa propre expansion dans un espace qu'elle considère comme le sien. En avril 1926, dans un discours à Tripoli, Mussolini réutilise ainsi l'expression de *Mare Nostrum*, avec l'idée d'y établir une thalassocratie italienne.

Au milieu du ^{xx}e siècle s'opère virtuellement un rétrécissement stratégique de la Méditerranée, dont les principaux enjeux se jouent dans les rapports de force bipolaires issus du second conflit mondial. L'épisode de Suez vient démontrer les limites d'une gestion de conflit qui ferait fi de l'implication des deux grands parrains, et achève au passage de convaincre la France de rejoindre le club des puissances nucléaires. Elle devient dès lors le flanc sud de la guerre froide en Europe. Les enjeux portés par la dissuasion nucléaire réduisent son caractère déterminant dans le jeu des rivalités, avec des plans d'opérations pouvant aussi se construire autour des frappes depuis la terre, des sous-marins opérant en Atlantique, et des raids aériens à longue distance.

Entre-temps, l'espace méditerranéen aura vu ses actifs économiques s'enlever autour des vingt-deux pays qui la bordent et leurs quelque 150 millions d'habitants. Sa production économique annuelle est estimée à au moins 400 milliards €. Sans doute est-il pertinent désormais d'en considérer les

distinctions autour des trois zones géo-économiques des axes de pénétration désignés par la politique chinoise des nouvelles routes de la soie : l'Union européenne et les pays postulants, le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord. Si l'Union européenne apparaît comme l'ensemble politique et économique le plus avancé, les autres blocs régionaux sont trop instables et différenciés pour imaginer une tentative d'intégration de même nature.

Vers toujours plus de tensions en Méditerranée

Les grands compétiteurs jouent leur partition en Méditerranée, en la considérant avant tout comme un axe de circulation de la chaîne des valeurs.

Dans leur pivot vers l'Asie, les États-Unis y ont réduit leur niveau de présence militaire, mais ne peuvent accepter pour autant que le corridor aéromaritime reliant mer Méditerranée et océan Indien, voie d'accès la plus rapide pour atteindre le Pacifique par l'Ouest, ne soit compromis. De surcroît, leur stratégie face à la Russie, qui ne présente pas un risque de même nature que la Chine – à la NSA, Rob Royce qualifie la Russie d'ouragan, et la Chine de changement climatique – s'articule entre endiguement et actions préventives en lien avec l'OTAN. L'enjeu porte donc davantage sur leur capacité de remontée en puissance par les points d'appui accessibles et la préservation de leur liberté d'action.

Même affranchis de leur dépendance aux hydrocarbures des pays du Golfe, les États-Unis ne peuvent se désintéresser du passage de Suez et des détroits de la mer Rouge, au cœur de la sécurité économique de l'Arabie saoudite... et des dépenses d'armement qui la conditionnent. Les garanties américaines données à Israël, enfin, limiteront encore longtemps tout retrait définitif des affaires du Moyen Orient.

La Chine n'a pas encore finalisé l'ensemble du réseau d'infrastructures et de communications qui va supporter ses flux commerciaux à travers la Méditerranée, dont un des premiers épisodes a été la prise de parts majoritaires de la société *China Ocean Shipping Company* (Cosco) lors de la privatisation du port du Pirée. Nul doute que l'étape qui suivra sera la sécurisation militaire de ses actifs, avec un accroissement du volume de bâtiments de combat dans une mer quasi fermée, en articulant son effort depuis Djibouti où elle a implanté sa première base à l'étranger.

Comme tous les espaces partagés, la mer Méditerranée fait aussi l'objet de la convoitise de souverainetés conquérantes. La Russie est, avec la Turquie, au cœur de la reconfiguration stratégique s'opérant en Méditerranée orientale.

Profitant du vide laissé par les Américains et l'absence coupable d'Europe puissance dans ses propres marges, elle parvient à soutenir son allié syrien, manifestant au passage la restauration de ses capacités militaires. Elle gagne ainsi doublement : elle affaiblit la cohésion de l'Alliance en faisant planer durablement désormais l'hypothèse d'une sortie de la Turquie de l'OTAN, et elle devient un acteur incontournable au Levant et en Méditerranée en établissant un *continuum* stratégique à travers le Bosphore.

À l'évidence, la Russie dispose désormais de davantage de cartes dans son jeu pour faire pression sur l'Europe le moment venu. Les sujets ne manquent pas : levée des sanctions issues du contentieux ukrainien, dialogue sur la maîtrise des armements, négociations sur ses débouchés gaziers et pétroliers, processus d'Astana.

Pour autant, gardons-nous de réduire la sécurité en mer Méditerranée aux interactions des grands compétiteurs. Carrefour historique et sanglant des trois monothéismes, espace de migrations et de trafics humains et marchands, première route énergétique de la planète, fonds sous-marins tapissés des câbles-artères de la mondialisation, ressources gazières récemment mises à jour dans un périmètre territorial historiquement disputé, destination touristique mondiale, charge symbolique du creuset des civilisations occidentales, toutes sortes d'intérêts et de destins humains s'y entrecroisent. Où l'humanité a-t-elle démontré par le passé qu'une cohabitation pacifique était possible dans de telles conditions, sans passer par des épisodes tragiques ? À *minima*, la militarisation de la Méditerranée semble donc inéluctable.

Concrètement, les risques d'incident vont croissants, ou plutôt leur mise en scène, car la manipulation de l'information et l'hybridité des modes d'action deviennent la norme.

La multiplication des acteurs, et la duplicité inévitable qui l'accompagne, génèrent le flou des intentions affichées ou réelles. Les navires et aéronefs de combat, alternant cœur de mission militaire, police des mers, actions de souveraineté, ou sauvegarde des migrants naufragés mesurent au quotidien la complexité de basculer d'un cadre de légitimité à un autre. Le déploiement de systèmes de défense de plus en plus sophistiqués à bord des bâtiments ou sur les littoraux accroissent le risque de méprise sur les manœuvres, et rehaussent les besoins de renseignement et d'appréciation de situation. Les puissances autoritaires du bassin sont tentées par les stratégies du risque et de l'intimidation, qui trouvent dans le maintien de l'instabilité davantage de marges de manœuvre pour influencer. Les dernières évolutions du chaos en Libye en témoignent, avec l'importation de combattants djihadistes de la poche syrienne d'Idlib parrainée par la Turquie, s'arrogeant ainsi un second levier d'action sur l'Union européenne dans la gestion des réservoirs de migrants, mais également dans ses revendications à exploiter les gisements gaziers méditerranéens.

De multiples stratégies en interaction

Face à la complexité des relations internationales et des enjeux géostratégiques de la zone, le dialogue politique autour de la Méditerranée se structure autour des coopérations et des grandes organisations de sécurité : politique de Sécurité et de défense commune de l'Union européenne, dialogue 5+5, dialogue méditerranéen, processus de Barcelone.

Des outils ont été mis en place, comme l'opération européenne *Sophia* (à qui l'opération IRENE devrait succéder), l'opération *Sea Guardian* de l'OTAN, et la création de l'agence européenne Frontex, qui traduisent l'intérêt partagé

de maintenir la liberté de circulation, le développement économique et la coopération pour la gestion des crises qu'il s'agisse de sécurité, de défis environnementaux ou de migration.

Mais les résultats ne sont toujours pas à la hauteur des défis. Les logiques culturelles du Nord divergent fortement de celles du Sud. Le vecteur normatif et la puissance économique, outils privilégiés de l'Europe, ne suffisent pas et nombre de pays choisissent de plus en plus le pragmatisme des agendas bilatéraux. Au-delà, les intérêts souverains du court terme priment sur les valeurs, et la mise en concurrence ou l'addition des offres de coopération est préférée aux partenariats stratégiques de long terme.

Nos armées, fortes d'un modèle qui peut à la fois accompagner l'export, valoriser les coopérations opérationnelles autour de capacités clés¹, développer les compétences par les exercices, ou prendre la direction de coalitions, nous permettent de porter des initiatives en prenant soin de ne pas pratiquer d'interopérabilité exclusive. Cette logique *able and willing* qui prévaut par ailleurs dans l'Initiative européenne d'intervention permet ainsi des approches différenciées et concrètes.

Nos priorités sur le flanc Sud consistent à protéger les approches du territoire national, conserver une autonomie d'appréciation de situation, coopérer avec la rive Sud, et assurer une défense de l'avant visant à compartimenter l'expansion des foyers terroristes.

À ce titre, le cordon de sécurité constitué par les cinq pays nord-africains présente de grandes fragilités. À l'Ouest, le Maroc voit les flux migratoires se réorienter sur son territoire. En dépit de la remarquable patience stratégique de sa population, le destin de l'Algérie semble suspendu. La Tunisie consolide sa transition sous réserve de pouvoir protéger ses frontières des débordements terroristes. La Libye s'enfonce dans le chaos et voit son destin de plus en plus s'écrire à Istanbul, au Caire, voire à Moscou et Abu Dhabi, mais en aucun cas à Bruxelles alors que les intérêts de sécurité européens sont les premiers concernés. En Égypte, continuent de couvrir les puissants courants idéologiques des Frères musulmans.

Au-delà, la récente déstabilisation de l'Irak, issue du pic d'escalade irano-américain, fait redouter des répliques violentes sur les pays littoraux, Israël et le Liban en particulier.

En dépit de caractères propices à faire converger un destin collectif positif, comme la culture, l'écologie de la mer ou l'identité insulaire, la Méditerranée accumule trop de contrastes et de complexités pour se penser comme un ensemble cohérent. Sa partie orientale concentre les défis énergétiques, sécuritaires et interreligieux. Sa partie méridionale reste une mosaïque d'incertitudes. Sa partie occidentale, relativement épargnée jusque-là, pourrait devenir le principal couloir de migration africaine vers l'Europe.

De multiples facteurs de rupture persisteront à moyen terme d'un bout à l'autre de ce qui constitue le « pot au noir » stratégique dans la ceinture méridionale immédiate de l'Europe. La première moitié du XXI^e siècle

1. Groupe aéronaval, groupe amphibie, opération aérienne composite, forces spéciales, contre-terrorisme maritime, etc.

confirme que les équilibres de sécurité en Méditerranée relèvent des confrontations des espaces géostratégiques adjacents, mais également des rivalités de grands compétiteurs qui peuvent y manifester alternativement effets de puissance ou de nuisance et, plus rarement, gages de bonne volonté. L'Europe est, par son histoire complexe et tragique, la mieux placée pour comprendre cette Méditerranée si incertaine, prendre une part plus active dans les interactions fortes et, surtout, en saisir les ressorts intimes qui font son histoire.

Enfin l'Europe s'intéresse à sa défense : un vrai réveil

Patrick BELLOUARD

La construction européenne est largement enviée et reconnue comme un succès dans le monde entier. Son plus grand succès est sans conteste le maintien de la paix entre les peuples européens depuis plus de soixante-dix ans sur un continent ravagé par deux guerres mondiales dans la première moitié du vingtième siècle, sans parler des nombreux conflits survenus au cours des siècles précédents.

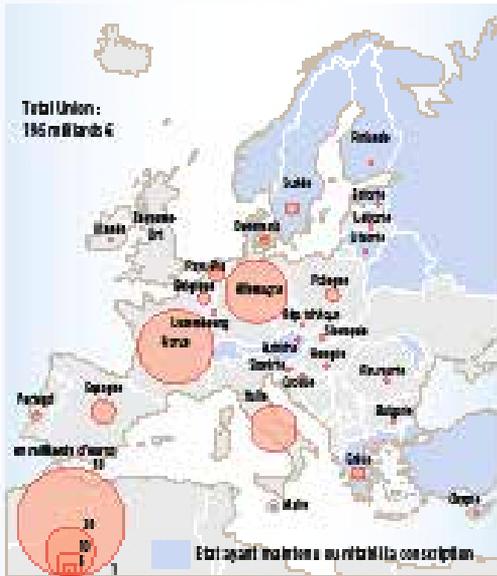
Depuis son lancement par des visionnaires enthousiastes et soucieux d'établir une nouvelle solidarité entre les peuples européens, gage d'une paix solide et durable, la construction européenne a affronté de nombreuses difficultés et des crises périodiques. Si l'Europe économique est devenue une réalité, même imparfaite, l'Europe de la défense a en revanche vécu plusieurs échecs. Pourtant, la construction européenne connaît aussi des avancées importantes dans le domaine de la défense et de la sécurité depuis une vingtaine d'années, avec une accélération depuis mi-2016.

40 ans d'immobilisme pour la défense européenne... mais la paix préservée

Après la signature du traité de défense collective de Bruxelles, le 17 mars 1948, par cinq États européens (Belgique, France, Luxembourg, Pays-Bas, Royaume-Uni), puis du traité de Washington le 4 avril 1949 pour faire face à la menace soviétique, la France propose en octobre 1950 aux États signataires du traité de Bruxelles et à l'Allemagne un traité instituant une Communauté européenne de défense (CED). Mais le traité CED signé en

Politique de Défense en Europe

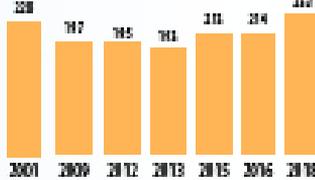
Dépenses militaires (en milliards €, 2019)



Evolution des budgets militaires (en monnaie nationale)



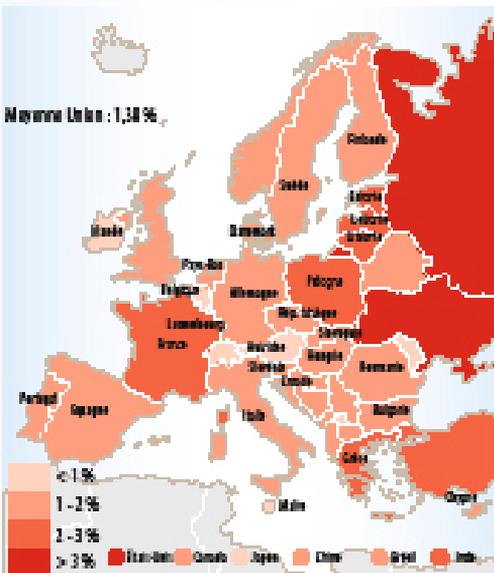
Evolution des budgets des membres européens de l'OTAN (21 Etats de l'UE + Royaume-Uni, Danemark, Islande, Monténégro et Albanie), en milliards €



Budget commun de l'OTAN



Part des dépenses militaires dans le PIB (2018)



Cadres des politiques de Défense



Sources: SIPRI, OTAN.

Parallèle de la carte pour les conflits de la zone du Sahel (Sahel), © SIPRI.

mai 1952, symbole de la réconciliation entre les Européens, ne sera pas ratifié par l'Assemblée nationale française. De cet échec de la CED naît l'Union de l'Europe occidentale (UEO), qui restera longtemps la seule organisation exclusivement européenne compétente en matière de défense, mais sans aucune capacité opérationnelle.

Pendant que l'Europe continuera à se construire au plan économique, contribuant ainsi à l'établissement de liens de solidarité de plus en plus forts entre ses partenaires et donc à la paix sur le continent, elle vivra au niveau de la défense une quasi-parenthèse de plus de quarante ans. Pendant toute la période de la guerre froide, qui prend fin en 1991 avec la chute de l'Union soviétique, les Européens considèrent dans leur grande majorité que leur défense vis-à-vis des menaces extérieures relève entièrement de la responsabilité de l'OTAN. L'Union européenne ne s'y intéresse donc pas.

De bons outils mis en place entre 1998 et 2007... mais insuffisamment utilisés...

Ce n'est qu'en juin 1999, lors du Conseil européen de Cologne qui suit le sommet franco-britannique de Saint-Malo, que sont posées les bases d'une politique de défense au plan européen, comme bras armé de la politique Étrangère et de sécurité commune (PESC) établie par le traité de Maastricht en 1992. La politique européenne de Sécurité et de défense (PESD), dont l'objectif premier est la gestion globale des crises hors du territoire de l'Union (missions dites de Petersberg), naît en 2000 avec le traité de Nice.

La PESD, qui deviendra la politique de Sécurité et de défense commune (PSDC) en 2007 avec le traité de Lisbonne, produit ses premiers fruits dès 2003, avec le lancement de la première opération militaire sous la bannière bleue étoilée, l'opération Concordia, lancée dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine en mars 2003. Depuis, la PSDC a donné des résultats largement positifs, insuffisamment connus. En quinze ans, près de 80 000 hommes ont été engagés avec succès dans les opérations de l'Union européenne (plus d'une trentaine d'opérations au total).

En parallèle, quatre États (Allemagne, France, Royaume-Uni et Italie) signent en 1998 une Convention créant l'OCCAr (Organisation conjointe de coopération en matière d'armement), qui entre en vigueur en janvier 2001. L'OCCAr vise à faciliter et améliorer la gestion des programmes d'armement en coopération : elle gère dorénavant treize programmes (dont l'A400M, lancé en 2003), d'une valeur totale supérieure à 60 milliards €, au profit de douze États clients dont les six États membres (la Belgique est membre depuis 2003 et l'Espagne depuis 2005) et est très largement reconnue comme organisme de référence pour la gestion de programmes d'armement en coopération, y compris à Bruxelles.

En avril 2004, le Conseil européen crée l'agence européenne de Défense (AED), organe intergouvernemental visant à développer des programmes d'armement européens avec trois missions principales : l'identification des

capacités militaires nécessaires à l'Union européenne, l'organisation de l'industrie d'armement européenne et la recherche commune de défense, en clair tout le travail à faire en amont des fonctions déjà confiées à l'OCCAr. Tenant compte de leur complémentarité, l'AED et l'OCCAr ont signé en 2012 un accord destiné à faciliter le transfert de programmes initiés au sein de l'AED vers l'OCCAr. Toutefois, il faut reconnaître que la volonté d'accroître la coopération européenne dans le domaine capacitaire, exprimée par le Conseil en 2004, ne s'est pas traduite dans les faits : aucun nouveau programme d'armement en coopération de grande ampleur n'a été lancé depuis le lancement du programme A400M en mai 2003, et la part de la coopération dans les investissements de défense des États membres stagne toujours en-dessous de 20 % en dépit de l'objectif de 35 % que s'étaient fixé les États membres dans le cadre de l'AED en 2007.

Par ailleurs, en 2002 ont été finalisés les accords dits de « Berlin plus » autorisant l'Union à avoir recours aux moyens de commandement de l'Alliance atlantique. Depuis, la coopération entre l'Union européenne et le l'OTAN continue à se développer dans le but d'assurer une meilleure complémentarité entre les deux organisations.

Il ne faut pas oublier le lancement fin 2007 du projet européen Galileo, système de navigation par satellite civil concurrent du GPS, ayant également des applications militaires comme le GPS. Ce système stratégique, qui contribue de manière indiscutable au renforcement et à l'autonomie de l'Europe dans le domaine de la sécurité et de la défense et dont on ne vante pas assez la réussite, est opérationnel depuis mi-2017.

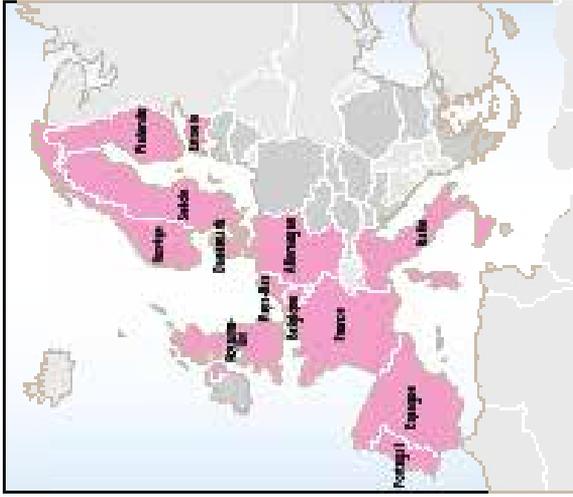
Fin 2007 est également signé le traité de Lisbonne (ratifié en 2009) qui vise à réformer les institutions européennes et à simplifier le processus décisionnaire, mettant en place de nouvelles structures politiques et militaires et de nouveaux outils, notamment :

- Le poste de Haut représentant (HR) pour les affaires étrangères et la politique de la sécurité, vice-président de la Commission européenne ;
- Le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) ;
- La coopération structurée permanente (CSP – article 42-6) ;
- La clause de défense mutuelle (article 42-7), qui sera utilisée pour la première fois par la France à l'occasion de l'intervention au Mali ;
- Un niveau de flexibilité original, avec la possibilité pour l'Union de déléguer la conduite d'une opération à un groupe d'États membres (article 44) ;
- La clause de solidarité (article 222).

Cependant, hormis la mise en place du poste de Haut représentant et du SEAE, service diplomatique commun, qui permet une réelle amélioration du fonctionnement de l'Union en matière de politique étrangère et de politique de sécurité, bon nombre des outils envisagés par le traité de Lisbonne restent ensuite lettre morte. Il faudra attendre dix ans après la signature du traité de Lisbonne pour voir apparaître un renouveau de la coopération européenne en matière de défense et de sécurité, tant au plan capacitaire qu'au plan opérationnel.

Politique de défense

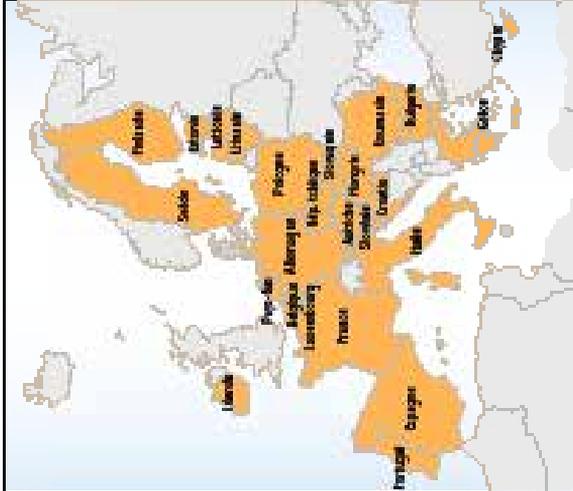
L'Initiative européenne d'intervention (IEI), 2010



L'Initiative européenne d'intervention (IEI) a été lancée le 25 juin 2010 par la signature d'une lettre d'intention par les ministres de la défense de 9 pays européens. Il s'agit d'adhérer à ce cadre opérationnel, opérationnel, (EO) afin de faciliter l'émergence d'une culture stratégique européenne commune et à créer les conditions nécessaires pour de futurs engagements conjoints et coordonnés sur tout le spectre de crises. Construite autour d'un cadre opérationnel européen, ce projet démontre leur volonté politique de leur capacité militaire d'assumer un engagement en opérations au service de la sécurité européenne, et de leur capacité à intervenir. Elle vise à améliorer les capacités militaires des États membres, à améliorer les capacités militaires des États membres, à améliorer les capacités militaires des États membres.

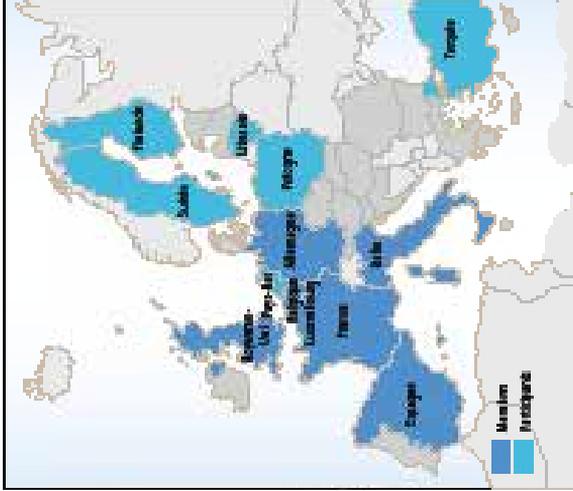
Source : Ministère de la Défense.

La Coopération structurée permanente (CSP), 2017



La coopération structurée permanente (CSP) est une disposition du traité de Lisbonne qui introduit la possibilité pour un sous-ensemble d'États de l'Union européenne de décider pour leur collaboration dans la défense. Elle a été activée en 2017 par un large groupe de 25 États membres de l'Union. La CSP permet à un groupe de pays de prendre des engagements opérationnels, conjoints et coordonnés sur tout le spectre de crises. Construite autour d'un cadre opérationnel européen, ce projet démontre leur volonté politique de leur capacité militaire d'assumer un engagement en opérations au service de la sécurité européenne, et de leur capacité à intervenir. Elle vise à améliorer les capacités militaires des États membres, à améliorer les capacités militaires des États membres, à améliorer les capacités militaires des États membres.

L'organisation conjointe de coopération en matière d'armement (OCCMA), 2011



L'Organisation conjointe de coopération en matière d'armement (OCCMA) est une organisation intergouvernementale européenne qui vise à faciliter la gestion en matière de développement de grands programmes d'armement. Elle est basée sur une initiative franco-allemande en 1996. L'OCCMA agit par exemple l'achat de matériel militaire A400M, l'achat de matériel militaire Euro et le matériel de défense multi-rôle Euro. Son siège est à Bonn. Elle travaille également en partenariat avec l'Agence européenne de défense (AED).

Un nouvel objectif depuis juin 2016 : l'autonomie stratégique européenne.

La nouvelle stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne, présentée par la Haute Représentante au Conseil européen juste après le vote britannique en faveur du Brexit en juin 2016, constitue un document fondateur qui met en avant l'objectif d'autonomie stratégique européenne. Elle a relancé une dynamique positive à Bruxelles, permettant, au moins dans le domaine de la défense et de la sécurité, de redonner un certain souffle au projet européen dans un moment particulièrement critique. Ce document a déjà permis des avancées majeures, dont un certain nombre sont issues de propositions avancées depuis longtemps par le réseau d'associations EuroDéfense, en particulier EuroDéfense-France.

Dès le 6 mars 2017, le Conseil a décidé de confier au directeur général de l'état-major de l'Union européenne (DG EMUE) le « commandement » d'une partie des missions de l'Union (missions dites non exécutives¹) : la mise en place concrète de cette structure de commandement appelée MPCC (*Military Planning and Conduct capability*), longtemps retardée par les Britanniques, a été approuvée le 8 juin 2017. Les opérations militaires « non exécutives » de l'Union sont désormais commandées depuis Bruxelles. Le 19 novembre 2019, le Conseil a décidé d'étendre les responsabilités de la MPCC à la planification et la conduite d'une opération militaire, dotée d'un mandat exécutif d'une taille moyenne (2 500 hommes), soit celle d'un *battlegroup* : il s'agit là d'une avancée majeure, même si l'on est encore loin d'un véritable état-major européen.

Le Conseil européen a aussi décidé fin 2017 de lancer une coopération structurée permanente (CSP), possibilité de renforcement des liens entre les États membres qui le souhaitent comme le prévoyait le traité de Lisbonne : 25 États membres s'y sont joints en s'accordant sur une liste commune de critères et d'engagements contraignants. Du fait du nombre de participants, cette CSP n'est peut-être pas aussi ambitieuse que d'aucuns, dont la France, l'auraient souhaité, mais l'important est de lancer une dynamique positive et le succès de la CSP dépendra de la mise en œuvre concrète des 47 projets, principalement capacitaires, proposés.

Le Conseil a également lancé un processus annuel de revue coordonnée des plans nationaux de défense (CARD) afin de mieux identifier les lacunes capacitaires et les besoins au niveau européen. Le premier exercice, présenté fin 2018 aux États par la Haute Représentante, a surtout démontré ou confirmé les déséquilibres actuels entre États membres en matière d'investissements de défense.

Enfin, une défense européenne digne de ce nom doit pouvoir s'appuyer sur une « Base industrielle et technologique de défense européenne » (BITDE) qui soit apte à garantir l'autonomie stratégique européenne, en particulier l'emploi des matériels sans contrainte venant de l'extérieur de l'Europe. Cette BITDE est hélas toujours insuffisante. Cependant, la vision nouvelle apportée par le concept d'autonomie stratégique de l'Union a aussi ouvert la porte à de

1. Missions de formation, d'entraînement et de conseil.

nouvelles propositions de la Commission européenne en la matière, impensables avant le référendum britannique. Celle-ci a ainsi proposé de mettre en place dans le cadre du budget de l'Union un fonds européen de défense comportant deux volets : le premier en faveur de la recherche et technologie (R&T) de défense, déjà en cours de mise en œuvre mais qui, à lui seul, ne pourrait en aucun cas suffire pour atteindre l'objectif d'autonomie ; le second consistant à apporter une contribution financière du budget de l'Union au financement de programmes de recherche et développement (R&D) de défense en coopération, décidés et financés par plusieurs États membres en réponse à un besoin capacitaire reconnu, donc destinés à déboucher sur la production de nouvelles capacités européennes.

Le fonds européen de défense, pour lequel la Commission a proposé un montant de 13 milliards € sur sept ans à partir de 2021 (4,1 G€ pour la R&T et 8,9 G€ pour la R&D, sous réserve de l'accord budgétaire global sur la période), va amplifier la démarche entamée avec l'action préparatoire (90 M€) déjà mise en œuvre pour la partie R&T sur la période 2018-2020 et le programme de développement industriel EDIDP (500 M€) déjà approuvé pour les années 2019 et 2020 : c'est un immense progrès qui se profile pour l'horizon européen.

Le montant du fonds européen de défense sur la prochaine période budgétaire 2021-2027 est toutefois loin d'être acquis, la discussion budgétaire à peine commencée ayant déjà montré l'importance de certains désaccords². C'est à l'aune du compromis qui sera *in fine* trouvé, probablement au second semestre 2020, que l'on pourra mesurer la volonté de l'Union européenne de faire progresser le projet européen dans le domaine de la défense et de la sécurité.

L'Initiative européenne d'intervention (IEI) du président français, qui vise à renforcer la coopération opérationnelle entre les États européens qui le souhaitent (treize États impliqués à ce jour), complète ce tableau sur un autre plan, les mesures prises dans le cadre de l'Union ayant un caractère essentiellement capacitaire.

Un effort à poursuivre... vers une véritable défense commune

Avec la mise en place de la structure de planification et de commandement des opérations (MPCC), le processus annuel de revue coordonnée des plans nationaux de défense (CARD), la coopération structurée permanente, et surtout les nouvelles propositions de la Commission européenne en matière d'investissements de défense (fonds européen de défense), nous assistons à une véritable relance du projet européen dans le domaine de la défense et de la sécurité. Des observateurs ont qualifié ces progrès d'historiques. Mais on reste encore loin d'une « défense commune ».

Aucun État européen n'ayant la capacité de répondre seul, dans la durée, à l'ensemble de ses besoins de défense, les Européens doivent construire une

2. La présidence finlandaise du Conseil a par exemple proposé fin 2019 un montant de 6 milliards € au lieu de 13,5 pour le fonds européen de défense.

véritable défense européenne, apte à assurer leur sécurité, et ceci sans s'en remettre exclusivement à l'OTAN. Cela veut dire : étoffer la gouvernance politique de l'Union dans le domaine de la sécurité et de la défense en la rendant plus dynamique ; partager entre Européens une vision globale des risques et des menaces, par exemple en élaborant un Livre blanc européen ; faire face ensemble aux menaces classiques ou hybrides en se dotant d'une capacité d'action, y compris pour des actions coercitives, en Europe ou hors du continent européen, et en accroissant la solidarité opérationnelle et financière au sein de l'Union ; revoir le niveau d'ambition de la PSDC, inutilement censurée lors de sa création, et poursuivre la réflexion sur la complémentarité entre l'OTAN et l'Union européenne, l'actuelle répartition des rôles entre une OTAN garante de la sécurité collective et une PSDC tournée exclusivement vers l'action extérieure n'étant à l'évidence plus pertinente ; revoir enfin la cohérence et l'utilisation des budgets de défense, en augmentant la coopération européenne et en supprimant les duplications inutiles.

Tout ceci n'est pas sans rappeler les préoccupations formulées par la présidente de la Commission européenne dans la mission qu'elle a confiée au Haut représentant. Reste à convaincre tous les Européens d'avancer dans cette direction : c'est un combat qu'il faut gagner.

Le concept français de sûreté maritime : une vision globale au service de l'Europe

François ESCARRAS et Juliette LOESCH

La France, et donc l'Union européenne, sont présentes sur toutes les mers et tous les océans du globe. Le domaine maritime français est en effet considérable : il comprend 18 500 km de côtes et plus de 11 millions de km² de zone économique exclusive (ZEE), ce qui le met au second rang mondial en termes d'envergure. Ce domaine apporte d'importantes opportunités, à condition d'assurer la souveraineté sur cet espace français et européen et, en particulier, sa sécurité et sa sûreté.

En matière maritime, la notion de sécurité renvoie à des enjeux de sécurité de la navigation, à la sécurité des navires, des personnes et des biens et, de manière plus globale, à la sécurité des États. La sûreté maritime se définit comme la prévention et la lutte contre toutes activités hostiles à nos intérêts. Le concept français de sûreté maritime a ainsi pour objectif de :

- Garantir l'intégrité du territoire ;
- Protéger nos ressortissants dans notre domaine maritime comme dans les espaces maritimes internationaux ;
- Endiguer les trafics de tous types, tout en défendant nos intérêts économiques et environnementaux.

L'architecture française de sûreté maritime

Ce concept s'appuie sur un cadre interministériel au sein duquel la Marine nationale joue un rôle majeur. Il ne couvre pas les aspects de protection de la nation contre les menaces de nature militaire, mais participe au renforcement

de notre stratégie dans ce domaine, au travers notamment de la fusion et du partage de l'information maritime. Il contribue, dans sa mise en œuvre, à la sécurité du continent européen et soutient l'action internationale de la France dans ce domaine.

Présente sur l'ensemble des mers du monde, la France doit faire face à une multiplicité de menaces maritimes qui ont imposé l'édification d'une architecture de sûreté maritime permettant de détecter les menaces, de les suivre et, si nécessaire, d'intervenir pour protéger nos intérêts. Cette architecture organise le domaine maritime français en dix zones, placées sous la responsabilité d'une autorité administrative unique : le Préfet maritime. Elle commence par la surveillance de notre domaine maritime national à partir d'un large système de moyens allant de la haute mer à la côte, associant notre réseau de sémaphores aux systèmes de partage et de fusion de l'information.

Afin de parvenir à la meilleure connaissance possible des activités en mer, la France a mis en place, en complément des dispositifs présents sur notre domaine maritime, un maillage de capteurs civils et militaires appuyé sur des acteurs de terrain :

- En premier lieu, nos états-majors régionaux en France métropolitaine (Brest, Toulon), en outre-mer (Guyane, Antilles, Réunion, Polynésie, Nouvelle-Calédonie) ou encore à l'étranger (Abu Dhabi) ;
- Mais également au travers de partenariats spécifiques avec les centres de fusion de l'information comme à Singapour, en Inde ou à Madagascar, où nous avons des officiers de liaison, et bientôt en Australie.

Cette connaissance de « terrain » est renforcée par nos structures de renseignement et par les informations fournies par nos partenariats avec différents pays.

Elle est complétée par des outils européens et devra pouvoir s'appuyer à l'avenir sur le programme de l'Union européenne *Common Information Sharing Environment* (CISE). La portée stratégique de cet outil et le caractère des informations partagées, qui relèvent tant de la sûreté que de la sécurité maritime, nécessiteront la présence du Service européen d'action extérieure au sein du dispositif de gouvernance, et un regard attentif de la part des États membres.

La France s'appuie également, depuis 1973, sur le concept de coopération navale volontaire, dont la mise en œuvre est de la responsabilité de la marine. Ce concept couvre quatre zones (océan Indien, golfe de Guinée, zone Asie du Sud-Est, mer Méditerranée) et se définit comme un partenariat entre la Marine nationale et les armateurs français débouchant sur l'échange d'informations maritimes entre les parties. Ce mécanisme est accessible depuis avril 2019 aux armateurs étrangers, moyennant des conditions qui sont en cours de définition.

Les informations provenant de l'ensemble des organismes qui interviennent dans la mise en œuvre de l'organisation française de sûreté maritime sont centralisées, compilées et analysées au niveau du *Maritime Information Cooperation and Awareness Center* (MICA Center) situé à Brest. Véritable centre d'expertise national et multinational en matière de fusion et d'analyse de l'information maritime, le centre français d'analyse et d'évaluation de la situation sécuritaire maritime mondiale (MICA Center) comprend :

- La coopération navale volontaire, environ 300 navires inscrits et suivis ;

- Le *Maritime Domain Awareness for Trade – Gulf of Guinea* (MDAT-GoG), créé le 15 juin 2016 par le chef d'état-major de la Marine et le First Sea Lord. : 900 navires enregistrés (moyenne de 2000 navires présents quotidiennement dans la zone) ;
- Le *Maritime Security Center Horn of Africa* (MSC HoA) ; centre de sécurité maritime de l'opération européenne Atalante, basé à Brest, qui représente 4 500 navires inscrits.

En termes techniques, le MICA Center s'appuie sur un outil de fusion de l'information maritime qui agrège une fonction cartographie couvrant l'ensemble des mers, l'information issue de l'imagerie satellite, les données position des navires (*Automatic Identification System* (AIS) satellite et côtier, *Long-range identification and tracking* (LRIT), *Vessel Monitoring System* (VMS), etc.) et les données d'identification des navires. Le MICA a également accès, *via* le contrat *Trimaran 1 et 2* et le programme européen *Copernicus*, à de l'imagerie satellite radar et optique sur commande.

Fondée sur la complémentarité des administrations agissant en mer, l'organisation française répond aux enjeux maritimes de notre pays. Elle est également en mesure de s'inscrire dans une perspective internationale de coordination renforcée (surveillance des frontières, criminalité transfrontalière, sécurité maritime, contrôle des pêches, etc.). En effet, la nature très diverse des menaces en mer et leur potentiel de déstabilisation à l'échelle régionale dépassent les capacités du seul État français.

La sûreté maritime au cœur des coopérations françaises dans le golfe de Guinée et l'Indo-Pacifique

Le concept français de sûreté maritime s'inscrit dans une réflexion européenne et vient, bien évidemment, en soutien de la stratégie de sûreté maritime de l'Union européenne. La France a soutenu l'adoption de cette stratégie en 2015 ainsi que la mise à jour du plan d'action en 2018. Elle a ainsi appuyé la définition de zones d'intérêts ayant une importance stratégique pour l'Europe. Parmi ces dernières, le golfe de Guinée et l'Indo-Pacifique sont à distinguer.

Golfe de Guinée

Le golfe de Guinée était, en 2019, la région la plus touchée par les phénomènes de piraterie et de brigandage, que les États de la région ne parviennent pas à endiguer. En conformité avec la stratégie européenne pour le golfe de Guinée, la France soutient les initiatives africaines de construction d'une architecture de sécurité maritime, dit processus de Yaoundé, et accompagne les pays africains depuis 1990 par le biais de l'opération *Corymbe* dans leur volonté d'appropriation des enjeux portant sur la sécurisation de leurs espaces maritimes.

Le défi est de taille et dépasse le seul cadre de la piraterie. Une conjonction de facteurs structurels pourrait en effet causer, à long terme, des effets déstabilisateurs pour les pays africains mais également pour le continent européen : alors

que la population des pays du golfe de Guinée devrait doubler d'ici 2050, les ressources maritimes des pays riverains, en particulier celles issues de la pêche, font l'objet d'un pillage sans précédent. Aux différents obstacles au développement économique de ces pays risque donc de s'ajouter une crise de sécurité alimentaire aboutissant à des vagues migratoires de forte ampleur.

Consciente de ces menaces, la France a choisi d'assurer la coprésidence du « G7++ – Groupe des Amis du golfe de Guinée » (FoGG) avec le Ghana en 2019. Parmi les objectifs poursuivis pendant cette année de présidence ont figuré la poursuite de l'opérationnalisation du processus de Yaoundé, ainsi que le soutien au développement durable selon les principes de l'économie bleue. Cinq groupes de travail ont été créés afin de discuter des principaux défis auxquels sont confrontés les pays riverains. Il apparaît que la sûreté maritime est, dans ce contexte, la première condition pour assurer un environnement stable et propice aux investissements et aux activités économiques.

Des dynamiques similaires produisent également des effets déstabilisateurs à l'ouest de l'océan Indien. Le pillage des ressources halieutiques au large de la Somalie, associé à la faillite de l'État somalien, ont conduit les populations littorales à se tourner vers la piraterie comme modèle de subsistance. L'importance de ce phénomène a suscité, à la fin des années 2000, l'intervention de la communauté internationale, au premier chef l'Union européenne, qui a mis en place l'opération Atalante.

Atalante a su démontrer sa pertinence : l'opération a non seulement permis d'endiguer la piraterie, sécurisant ainsi 25 % du trafic maritime mondial et 75 % des exportations européennes vers l'Asie, mais a également fait émerger l'Union européenne en tant qu'acteur régional de la sûreté maritime. Plusieurs programmes accompagnent par ailleurs l'opération, tels que CRIMARIO (*Criminal Maritime Routes Indian Ocean*) et MASE (*MARitime SEcurity*), lesquels ont contribué à l'édification d'une architecture de sûreté maritime dans l'ensemble de la région.

Alors que se déroulent actuellement les travaux relatifs à la revue stratégique de cette opération, un consensus se dégage pour maintenir l'opération et en élargir le mandat, démontrant plus que jamais le caractère stratégique de cette zone pour l'Union européenne. En effet, si le phénomène de piraterie a été significativement réduit, les raisons qui ont poussé les pirates à se tourner en premier lieu vers cette activité sont loin d'avoir disparu. Enfin, l'Union européenne doit s'efforcer de maintenir une présence dans un océan par lequel transitent trois-quarts de son commerce et la majorité de ses approvisionnements énergétiques, particulièrement au moment où d'autres acteurs, au premier rang desquels la Chine, investissent massivement dans la zone et y voient croître leur influence.

Indo-Pacifique

Les problématiques de sécurité et sûreté maritimes s'étendent en réalité à toute la zone Indo-Pacifique avec, plus récemment, un focus sur le détroit d'Ormuz, en proie à de nombreux incidents depuis 2019, conséquences d'une intensification des tensions régionales. Cette situation, qui porte atteinte à

la liberté de navigation et compromet les échanges commerciaux, a poussé la France et sept autres États membres¹ à lancer une mission européenne de surveillance maritime dans le détroit d'Ormuz (EMASOH). L'objectif de cette mission est de contribuer à la désescalade dans la région et de fournir une connaissance et une surveillance accrues de la situation maritime, dans le plein respect du droit international, notamment de la convention des Nations unies sur le droit de la mer. Cela se traduit par le déploiement de moyens de surveillance maritime supplémentaires dans le golfe Persique et dans la mer d'Arabie.

La zone Indo-Pacifique revêt de plus une importance toute particulière pour la France car elle compte neuf des onze millions de km² de sa ZEE. C'est pour cette raison que la stratégie de défense française en Indo-Pacifique (2019) établit que « la France met en œuvre une politique de coopération maritime coordonnée dans l'ensemble de [cet] espace. »

Cet objectif apparaît en filigrane du rapprochement avec l'Inde, l'Australie et le Japon. La France entretient avec l'Inde un dialogue stratégique spécifiquement dédié aux questions maritimes et soutient activement depuis sa création l'*Information Fusion Center* à New Delhi, auquel un officier de liaison français participe de façon permanente. La relation avec l'Australie se fonde naturellement sur la proximité géographique de la Nouvelle-Calédonie, ainsi qu'entre les îles Heard et McDonald et les îles Kerguelen. La coopération maritime avec le Japon est en voie de densification, dans le cadre du dialogue maritime global inauguré le 20 septembre 2019 à Nouméa.

La France développe également des partenariats dédiés avec les États d'Asie du Sud-Est, région stratégique au regard de la sécurité des voies maritimes de communication, et où le respect du principe de liberté de navigation pâtit d'un contexte de fortes tensions. Le ministère des Armées détache un officier de liaison permanent au sein de l'*Information Fusion Centre* (IFC) à Singapour et déploiera, à l'été 2020, un expert en sécurité maritime auprès du ministère coordonnateur en charge des affaires maritimes indonésien. La récente signature d'une lettre d'intention sur le développement de la coopération défense dans le domaine maritime avec les Philippines augurent d'un approfondissement des relations avec l'archipel.

Conformément à son engagement en faveur du multilatéralisme, la France soutient l'architecture régionale de sécurité et a déposé sa candidature au statut d'observateur du groupe de travail sur la sécurité maritime de l'*ASEAN Defence Minister's Meeting – Plus* (ADMM-Plus). La France apporte également son concours aux programmes « Security in and with Asia », en pilotant le volet « sécurité maritime », et CRIMARIO 2 de la direction de la coopération internationale et du développement (DEVCO) de la Commission européenne. Il est à noter que ces deux programmes ont été confiés en tout ou partie à l'opérateur français Expertise France.

1. L'Allemagne, la Belgique, le Danemark, la Grèce, l'Italie, les Pays-Bas et le Portugal.

Le vecteur maritime a toujours été le support d'activités illicites. La mondialisation et le développement des échanges planétaires ont favorisé considérablement les trafics en tout genre. Les organisations criminelles, parfois en lien avec le terrorisme, contribuent à la déstabilisation des États, de leurs économies et de leurs populations. Le développement de nos capacités de surveillance et d'intervention sur ces flux maritimes représente donc un enjeu essentiel pour la paix et la stabilité internationale. Cela suppose une coopération d'autant plus étroite entre les pays qui militent pour la liberté de navigation et l'application de la règle de droit en mer.

L'Union européenne vue par les statistiques

Cette annexe offre au lecteur un ensemble inédit des statistiques, qui surprend les grandes tendances économiques et sociales de l'Union européenne. Les données analysées sont les dernières disponibles au moment de la rédaction de cet ouvrage, soit celles relatives à l'année 2019. Cela explique le fait que, le Royaume-Uni, qui a quitté officiellement l'Union le 31 janvier 2020 après 47 ans d'adhésion, est compté parmi les États membres.

Liste des abréviations :

UE : Union européenne. Au 1^{er} février 2020, les 27 États membres sont l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, la Bulgarie, Chypre, la Croatie, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Italie, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, Malte, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République tchèque, la Roumanie, la Slovaquie, la Slovénie, la Suède.

BCE : Banque centrale européenne.

Fed : Réserve fédérale (banque centrale des États-Unis).

BoE : Banque d'Angleterre.

BEI : Banque européenne d'investissement.

FEI : Fonds européen d'investissement (filiale de la Banque européenne d'investissement).

Quantitative Easing : Assouplissement quantitatif. Selon la définition de la Banque de France, l'assouplissement quantitatif « désigne un instrument particulier de politique monétaire dont disposent les Banques centrales pour influencer le coût du crédit et agir ainsi sur l'inflation et la croissance ».

Abréviations : DE (Allemagne), AT (Autriche), BE (Belgique), BG (Bulgarie), CY (Chypre), HR (Croatie), DK (Danemark), ES (Espagne), EE (Estonie), FI (Finlande), FR (France), GR (Grèce), HU (Hongrie), IE (Irlande), IT (Italie), LV (Lettonie), LT (Lituanie), LU (Luxembourg), MT (Malte), NL (Pays-Bas), PL (Pologne), PT (Portugal), CZ (République tchèque), RO (Roumanie), SK (Slovaquie), SI (Slovénie), SE (Suède), UK (Royaume-Uni)

Sommaire

Partie 1. Le poids de l'Union européenne dans le monde – les sources du pouvoir européen

1.1. Poids économique

1.1.1. Répartition du PIB mondial, en parité de pouvoir d'achat (2019)	165
1.1.2. PIB en parité de pouvoir d'achat des États membres de l'Union européenne et rang mondial	166
1.1.3. Répartition du PIB entre les différents secteurs par pays et évolution (2010-2018)	166
1.1.4. Niveaux et croissance du PIB/habitant des pays de l'Union européenne et comparaisons internationales (2010-2019)	169
1.1.5. Projections de PIB (2050).....	170

1.2. Poids commercial

1.2.1. Balances commerciales :	
Union européenne et comparaisons internationales	171
1.2.2. Importations et exportations extracommunautaires par État membre	171
<i>Importation et exportations extracommunautaires</i>	172
1.2.3. Flux d'investissements directs étrangers entrant dans l'Union et comparaisons internationales.....	174
1.2.4. Évolution du commerce mondial.....	175
1.2.5. Mesures protectionnistes des pays du G20	176

1.3. L'action extérieure

1.3.1. Dépenses militaires des États membres de l'Union européenne.....	176
1.3.2. Principaux exportateurs d'armes dans le monde	177
1.3.3. Aide publique au développement	178
1.3.4. Les investissements hors Union européenne de la BEI (2019).....	179
<i>Migrations internes</i>	180
<i>Migrations externes</i>	181
1.3.5. Les sanctions européennes en place.....	182

1.4. Poids démographique

1.4.1. Population de l'Union et comparaisons internationales :	
population par pays, croissance de la population	183
1.4.2. Vieillesse de la population dans l'Union : population par classes d'âge, taux de dépendance, espérance de vie, taux de fécondité.....	185
1.4.3. Taux de migration, migration intra-européenne, extra-européenne	186
1.4.4. Taux de migration selon les régions du monde	187
1.4.5. Demandes d'asile dans les États membres et États Associés.....	187
1.4.6. Pays d'origine des ressortissants étrangers dans les États membres.....	188
1.4.7. Acquisitions de nationalité dans les États membres de l'Union	190

Partie 2. Questions d'économie politique

2.1. La politique monétaire européenne

2.1.1. Taux de croissance : États membres, zone euro et Union européenne.....	193
<i>La croissance économique en Europe.....</i>	194
2.1.2. Taux d'inflation : États membres, zone euro et Union européenne.....	195
2.1.3. Déficits et dettes publiques : États membres, zone euro et Union européenne.....	196
<i>Géographie de la zone euro.....</i>	198
2.1.4. Évolution des balances courantes : États membres, Union européenne, zone euro.....	199
<i>La politique monétaire internationale.....</i>	200
2.1.5. Taux d'endettement privé : États membres, zone euro.....	201
2.1.6. Évolution du taux directeur de la BCE, de la Fed et de la BoE.....	202
2.1.7. Expansion des bilans de la BCE, de la BoE et de la Fed.....	203
2.1.8. Répartition des achats d'actifs nets de la BCE dans le cadre de son programme « APP étendu » (“Quantitative easing”).....	204
<i>L'euro, monnaie de réserve mondiale.....</i>	205
2.1.9. Fiscalité de l'Union européenne : TVA, impôt sur le revenu, impôt sur les sociétés, sur le secteur du numérique.....	206
2.1.10. Comparaisons européennes de dépenses publiques et de fiscalité.....	208
2.1.11. Le niveau moyen des retraites dans les États membres.....	209
2.1.12. L'euro comme monnaie de réserve internationale.....	210

2.2. Croissance, emploi et investissement

2.2.1. Taux de chômage : États membres, zone euro, Union européenne.....	211
2.2.2. Taux de chômage (longue et courte durée).....	212
2.2.3. Taux de chômage par tranches d'âge : États membres, zone euro, Union européenne.....	213
2.2.4. L'emploi public au sein de l'Union européenne.....	214
2.2.5. Emploi et libre circulation.....	215
2.2.6. L'état des inégalités salariales hommes-femmes dans les États membres.	217
2.2.7. Le taux d'épargne et l'épargne des ménages (2008-2017).....	218
2.2.8. Indicateurs sociaux : coefficient de Gini, taux de pauvreté, inégalités de répartition des revenus.....	220
<i>Inégalité et pauvreté dans les États membres.....</i>	222
2.2.9. Évolution de l'investissement : États membres, Union européenne, zone euro.....	223
2.2.10. Dépenses de R&D dans les États membres/ comparaisons internationales.....	224

2.3. Capital humain

2.3.1. Dépenses publiques et privées pour l'éducation.....	225
2.3.2. Recours à la formation continue (2018).....	226
2.3.3. Dépenses de santé (2009-2016).....	227

2.3.4. Attractivité du système universitaire européen.....	228
2.3.5. Les universités européennes dans les classements mondiaux	229
<i>Attractivité du système universitaire européen</i>	230
2.4. Compétitivité, concurrence et innovation	
2.4.1. Cout unitaire de la main-d'œuvre.....	231
2.4.2. Productivité de la main-d'œuvre par heure travaillée.....	232
2.4.3. Balances commerciales	233
2.4.4. Exportations de produits de haute technologie.....	234
2.4.5. Indicateurs synthétiques de compétitivité et d'innovation.....	235
2.5. Le budget de l'Union européenne	
2.5.1. Cadre financier de l'Union européenne (2014-2020)	237
<i>Le budget de l'Union européenne</i>	238
2.5.2. Répartition du budget européen par type de dépenses (2019)	239
2.5.3. Répartition du budget européen par type de dépenses (2019 et 2020)	240
2.5.4. Budget dédié à la « croissance durable » (politique agricole commune, environnement, développement durable) (2019)	241
2.5.5. Budget dédié aux politiques de cohésion (2019)	242
2.5.6. Aide aux pays du voisinage (2014-2020).....	243
2.5.7. Budget dédié aux politiques de compétitivité (2019)	244
2.5.8. Budget dédié aux dépenses d'administration (2019).....	245
2.5.9. Budget dédié aux dépenses de sécurité, de citoyenneté, et de justice (2019)	245
2.5.10. Cadre financier pluriannuel (2021-2027) – état des négociations.....	246
Partie 3. Comprendre le Pacte vert européen	
3.1. Énergie	
3.1.1. Dépendance énergétique des États membres	249
3.1.2. Mix énergétique des États membres.....	250
3.1.3. Évolution des investissements dans les énergies renouvelables	251
<i>Indice de performance environnementale des États membres</i>	252
3.1.4. Indicateurs d'efficacité énergétique.....	253
<i>Part des énergies renouvelables dans le mix des États membres</i>	254
3.2. Environnement	
3.2.1. La perception des citoyens européens vis-à-vis du changement climatique	256
3.2.2. Émissions de gaz à effet de serre par secteur d'activité par État membre .	257
<i>Émissions de gaz à effet de serre par secteur d'activité</i>	258
3.2.3. Dépenses nationales de protection de l'environnement dans les États membres.....	260
3.2.4. Pertes économiques provoquées par des situations climatiques extrêmes ..	260
<i>Stress hydrique dans les États membres</i>	261
3.2.5. Stress hydrique dans les États membres de l'Union	262
3.2.6. Action de la BEI en faveur du climat (2019)	263

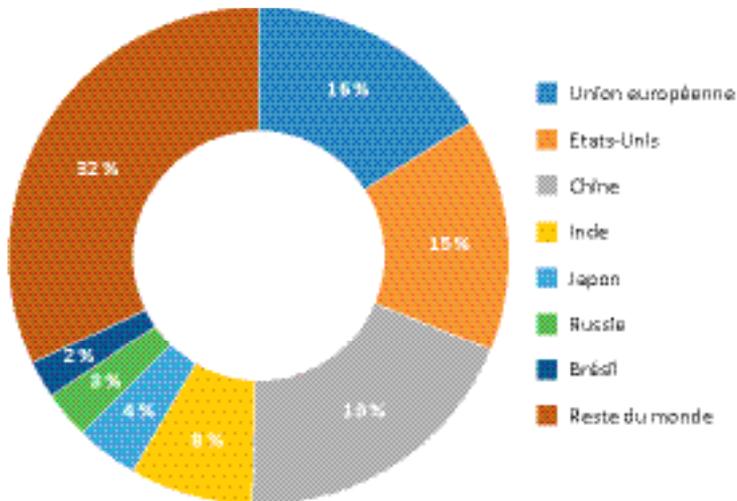
L'Union européenne vue par les statistiques

Partie 1 – Le poids de l'Union européenne dans le monde – Les sources du pouvoir européen

1.1. Poids économique

1.1.1. Répartition du PIB mondial, en parité de pouvoir d'achat (2019)

D'après les statistiques du Fonds monétaire international (FMI), la part de l'Union européenne dans le PIB mondial en parité de pouvoir d'achat affiche en 2019 une baisse d'un point par rapport à l'année précédente, s'élevant ainsi à 16 %. L'Union reste néanmoins devant les États-Unis (15 %) mais accuse son retard sur la Chine (19 %), dont les parts restent stables. Les BRIC (Brésil, Russie, Inde, Chine) représentent conjointement 32 % de la richesse mondiale, une part poussée par la croissance de la Chine et de l'Inde mais pénalisée par le léger déclin de la Russie et surtout du Brésil (- 1 %).

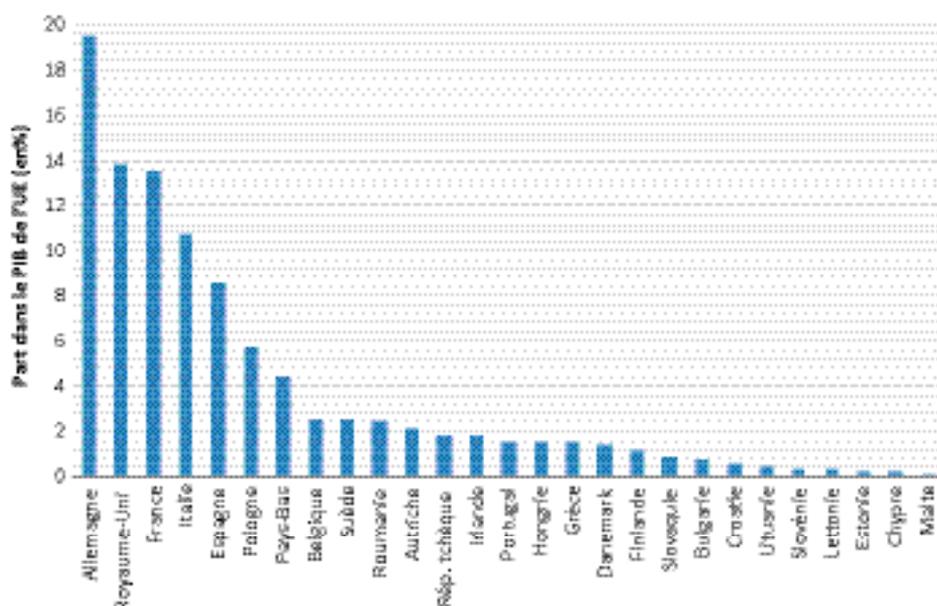


Données : FMI (WEO)

1.1.2. PIB en parité de pouvoir d'achat des États membres de l'Union européenne et rang mondial

En 2019, l'Allemagne générant toujours la plus grande part du PIB de l'Union européenne : le poids de son économie s'y élevait à 20 %, devant le Royaume-Uni (13,7 %) et la France (13,4 %). Derrière eux, le classement reste sensiblement inchangé relativement à 2018, plaçant l'Italie (10,7 %), l'Espagne (8,5 %), la Pologne (5,7 %) et les Pays-Bas (4,4 %) au pied du podium. Les économies des autres États membres se situent sous la barre de 3 % en termes de part dans le PIB de l'Union.

Comme en 2018, l'Allemagne, le Royaume-Uni et la France occupent respectivement les 5^e, 9^e et 10^e place au classement mondial des PIB nationaux. De manière générale, la suite du classement des économies européennes ne présente pas d'évolution majeure sur la dernière année. Au niveau mondial enfin, les trois plus grandes puissances économiques (par État) restent la Chine, les États-Unis et l'Inde.



Données : FMI (WEO)

1.1.3. Répartition du PIB entre les différents secteurs par pays et évolution (2010-2018)

En 2018, le poids des services (hors services financiers) dans le PIB s'élevait à 66 % dans l'Union européenne comme dans la zone euro. Après une forte croissance de 2000 à 2010, la part de ce secteur tend à se stabiliser (0 % par rapport à 2010). Cette stabilité cache des disparités entre États membres, Chypre affichant notamment une part des services de 72,6 % tandis que l'économie slovaque ne repose qu'à 55,5 % sur ce secteur. De manière générale, le poids des services dans l'économie européenne reste inférieur à celui des

États-Unis, où la part du secteur s'élève à 77,4 % du PIB et affiche encore une croissance positive (+ 2 % depuis 2010), notamment portée par des marchés plus flexibles. L'expansion de ce secteur reste plus fortement marquée dans les pays émergents, notamment la Chine, où la croissance de la part des services atteint 18 % sur les huit dernières années ; néanmoins, le secteur n'y représente toujours que la moitié du PIB national, une situation que l'on retrouve également en Inde.

L'industrie reste marquée par un déclin important, plus marqué dans l'Union européenne (- 14 %) qu'aux États-Unis (- 5 %), où l'évolution du secteur semble s'être stabilisée sur la dernière décennie. Au sein des pays développés, l'industrie semble se concentrer sur certains pays, se traduisant par un déclin plus faible (voire une hausse) dans les économies où sa part est déjà particulièrement importante : l'Irlande, pays européen où la part du secteur industriel est la plus forte (36,8 %) a ainsi vu cette dernière croître de 58 % sur les huit dernières années. À l'inverse, la France et le Royaume-Uni, deux pays dont les industries figurent parmi les plus affaiblies, ont vu la part de ce secteur chuter de respectivement 5 et 7 % depuis 2010.

Le secteur agricole, enfin, semble avoir atteint dans la majeure partie des pays développés un palier, avant 2010. Si l'agriculture ne représente plus que 1,5 % de l'économie de l'Union européenne, cette part reste stable depuis 2010. Cette stabilité est le produit d'évolutions modérées de ce secteur au niveau national, qui tendent à se compenser. Si Malte (- 40 %), l'Estonie (- 19 %) ou la Pologne (- 19 %) ont vu leur secteur agricole s'affaiblir, ces tendances sont contrebalancées par des regains observés notamment en Espagne (+17 %), en Hongrie (+16 %) ou en Slovaquie (+41 %). En dehors de l'Europe, cette tendance à la stabilisation s'observe également aux États-Unis, au Japon ou au Canada, où la part du secteur agricole est restée la même depuis 2010. Un déclin continue à l'inverse à s'observer dans des pays dont l'agriculture occupe encore une place importante dans l'économie, tels que la Chine (7,2 %) ou l'Inde (14,6 %).

	Agriculture		Industrie		Services	
	% du PIB en 2018	Changement depuis 2010	% du PIB en 2018	Changement depuis 2010	% du PIB en 2018	Changement depuis 2010
Allemagne	0,8	0%	27,5	3%	61,5	-1%
Autriche	1,1	0%	25,7	1%	62,7	1%
Belgique	0,5	0%	19,1	-9%	68,8	1%
Bulgarie	3,6	0%	23,8	0%	59,2	0%
Chypre	2	0%	12,2	-16%	72,6	2%
Croatie	2,9	-11%	20,4	-8%	58	0%
Danemark	1	0%	21,2	7%	65	-1%
Espagne	2,8	17%	20	-14%	65,9	1%
Estonie	2,7	-19%	24,1	0%	59,9	0%
Finlande	2,5	4%	24,5	-6%	59,2	1%
France	1,6	0%	16,9	-5%	70,3	0%
Grèce	3,7	14%	15,3	10%	68,1	-5%
Hongrie	3,6	16%	25,4	0%	54,4	-4%
Irlande	0,9	0%	36,8	58%	55,8	-16%
Italie	1,9	6%	21,4	-2%	66,1	0%
Lettonie	3,6	-10%	19,5	-5%	63,5	-1%
Lituanie	2,9	-3%	25,5	-3%	61,1	0%
Luxembourg	0,2	0%	11,8	3%	79,2	1%
Malte	0,9	-40%	12,1	-32%	75	9%
Pays-Bas	1,6	-11%	17,9	-9%	69,9	2%
Pologne	2,1	-19%	28,6	-2%	56,4	0%
Portugal	2,1	11%	19,2	-4%	65	-2%
Rép, tchèque	2	0%	32	-3%	55,8	0%
Roumanie	4,3	-14%	29	-23%	57,1	23%
Royaume-Uni	0,6	0%	17,5	-7%	70,5	-1%
Slovaquie	2,4	41%	30,1	-2%	55,5	-1%
Slovénie	2,1	-11%	28,4	7%	56,3	-4%
Suède	1,4	-18%	22,6	-5%	64,8	6%
Union européenne	1,5	0%	21,7	-14%	66,1	0%
Zone euro	1,6	7%	21,9	-13%	66	0%
Brésil	4,4	7%	18,4	-21%	62,6	9%
Canada*	1,3	0%	29	7%	62,9	-4%
Chine	7,2	-23%	40,7	-13%	52,2	18%
Etats-Unis*	1	0%	18	-5%	77,4	2%
Inde	14,6	-14%	26,7	-13%	49	9%
Japon*	1,1	0%	29	4%	69,1	-2%
Russie	3,1	-6%	32,1	7%	54,1	2%

Note 1 : Les données sur les services d'intermédiation financière indirectement mesurés sont exclues de ce tableau, de même que les taxes indirectes, Ceci explique que les totaux des trois secteurs n'égalent pas 100 %.

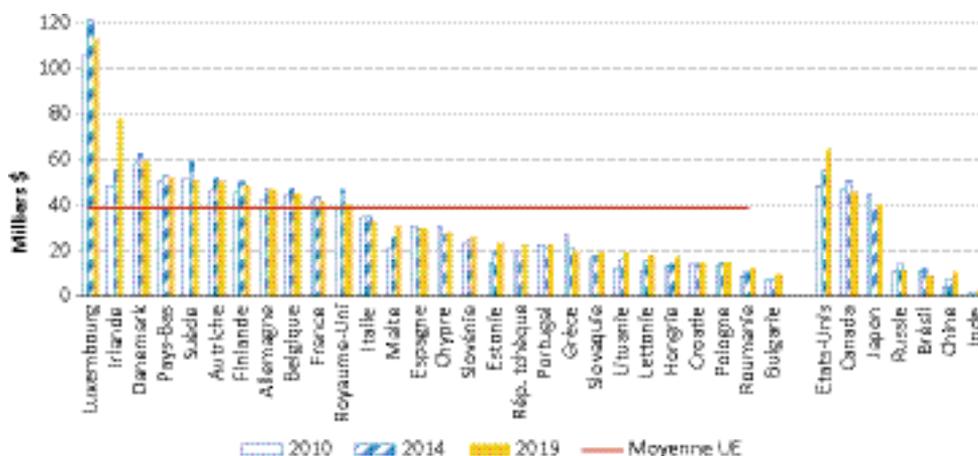
Note 2 : *La valeur la plus récente a été utilisée si les données pour l'année spécifiée ou la période complète n'étaient pas disponibles.

Données : Banque mondiale (Indicateurs du développement dans le monde)

1.1.4. Niveaux et croissance du PIB/habitant des pays de l'Union européenne et comparaisons internationales (2010-2019)

Les projections du FMI pour 2019 font état d'un PIB par habitant moyen dans l'Union européenne s'élevant à 38 512 \$. Ce chiffre place l'Europe derrière les États-Unis (65 111 \$), le Canada (46 212 \$) et le Japon (40 846 \$). Cette moyenne est dépassée par onze des États membres, en premier lieu le Luxembourg (113 196 \$, un PIB/habitant figurant parmi les plus élevés au monde) et l'Irlande, qui a vu son PIB par tête augmenter de façon importante depuis 2014 (de 55 390 \$ à 77 771 \$). La France et le Royaume-Uni demeurent au-dessus de la moyenne mais la dépassent de peu, avec des PIB par tête en baisse depuis 2014, atteignant respectivement 41 760 \$ et 41 030 \$. Au sein de l'Union, les derniers rangs du classement sont majoritairement occupés par les nouveaux États membres d'Europe centrale et orientale, qui affichent néanmoins un PIB par tête en croissance depuis 2010.

À l'inverse, à l'exception notable de l'Irlande, les États membres se situant au-dessus de la moyenne de l'Union enregistrent tous en 2019 une baisse de leur PIB par habitant relativement à 2014. Cette baisse est particulièrement marquée dans des pays comme la Suède (- 14 %), qui passe derrière les Pays-Bas au classement des PIB par tête (6^e place européenne). C'est également le cas du Royaume-Uni (- 13 %), qui frôle la moyenne européenne. Des taux de croissance positifs sont à chercher dans les pays se situant au-dessous de cette moyenne, qui affichent pour la plupart une augmentation de leur PIB par tête depuis 2014, à l'exception de l'Italie (- 7 %) et de la Grèce (- 8 %). En moyenne cependant, la croissance du PIB par tête en Europe semble connaître un regain de vitalité, celui-ci ayant augmenté de 20 % depuis 2014.



Données : FMI (WEO)

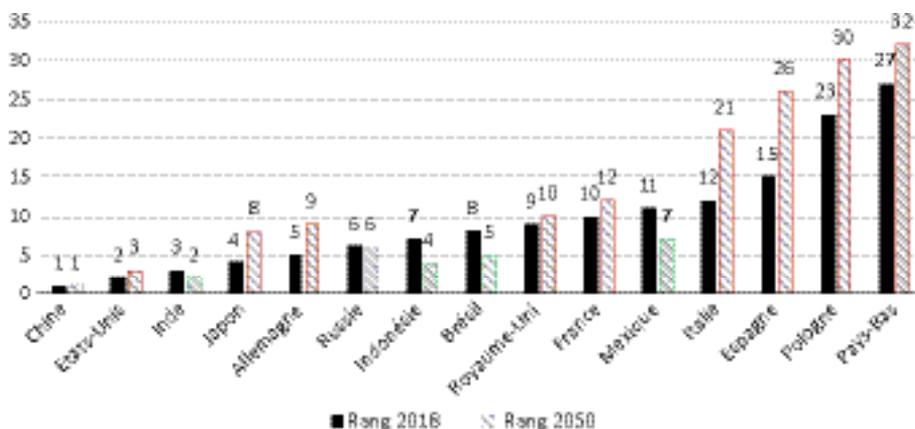
En dehors de l'Union européenne, la situation est également contrastée. D'un côté, la Chine et l'Inde continuent à voir leur PIB par habitant croître fortement, bien que le rythme de cette croissance semble légèrement diminuer pour la Chine tandis qu'il accélère en Inde. À l'inverse, les deux autres

pays des « BRIC » que sont la Russie et le Brésil affichent des PIB par tête en baisse depuis 2014, et même inférieurs à leurs niveaux de 2010. Les États-Unis, en revanche, continuent à afficher un taux de croissance du PIB par habitant, ce dernier ayant augmenté de 18 % entre 2014 et 2019.

1.1.5. Projections de PIB

Les projections de PIB à l'horizon 2050 en parité de pouvoir d'achat, qui tiennent compte des différences de prix des pays, permettent d'observer de façon plus nette – relativement aux indicateurs traditionnels aux taux de change courants – l'évolution des puissances économiques et notamment la montée des pays émergents. Selon ces prévisions, les deux plus grandes puissances économiques en 2050 seraient la Chine et l'Inde, la seconde passant à son tour devant les États-Unis. L'Indonésie et le Brésil remonteraient aussi au classement, gagnant chacun trois places pour se hisser respectivement aux 4^e et 5^e rangs. Les dix premières places du classement mondial seraient alors occupées majoritairement par des pays dits émergents, le Mexique se hissant à la 7^e place (+ 4 places).

Cette montée des pays émergents se fait logiquement aux dépens des puissances traditionnelles et des économies occidentales, qui voient toutes leur rang mondial reculer. Ainsi, ces projections suggèrent que les pays du G7 ne représenteraient plus en 2030 que 20 % du PIB mondial, soit un déclin d'un tiers par rapport à leur poids économique actuel. Si les États-Unis ne perdent qu'une place et restent la 3^e puissance mondiale, les pays européens sont particulièrement touchés par ce mouvement de recul. Ainsi, seuls l'Allemagne et le Royaume-Uni se maintiendraient dans les dix premières puissances mondiales, respectivement à la 9^e et 10^e place, tandis que la France reculerait au 12^e rang mondial (– 2 places). Cette chute est plus marquée encore pour l'Italie (– 9) ou l'Espagne (– 11).



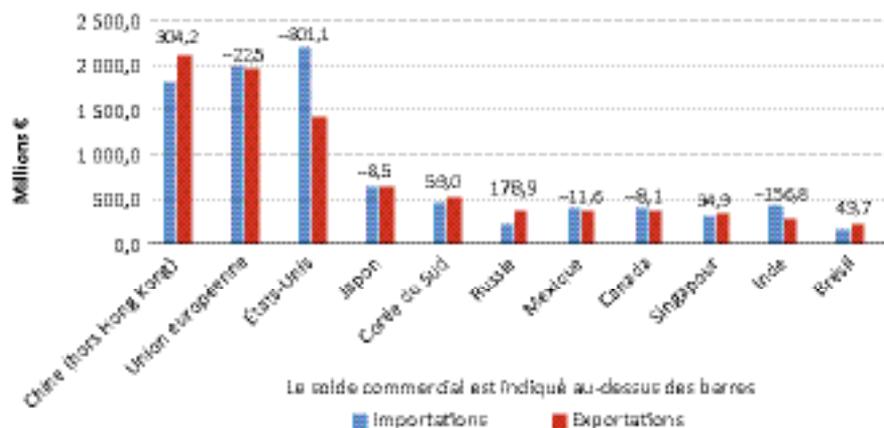
Données : PwC (chiffres 2050), FMI (WEO, chiffres 2018)

1.2. Poids commercial

1.2.1. Balances commerciales : Union européenne et comparaisons internationales

Après une embellie de 2013 à 2017, le solde commercial de l'Union européenne a plongé dans le négatif en 2018 et s'élève à – 22,5 milliards €. Parmi les principales puissances mondiales, l'Union se situe dans une position médiane entre le solde très déficitaire des États-Unis (– 801 milliards €) et celui de la Chine, très excédentaire (304 milliards €). Les situations de ces deux derniers États se sont constamment amoindries depuis 2015, une situation accentuée par les évolutions de la guerre commerciale sino-américaine ces derniers mois.

L'Union européenne est également le deuxième exportateur mondial avec 1,96 milliard € en 2018, devancée par la Chine (2,11 milliards €) et loin devant les États-Unis (1,41 milliard €). Viennent ensuite le Japon et la Corée du Sud. En matière d'importations, ce sont cette fois-ci les États-Unis qui mènent le classement, ce qui explique leur solde commercial très négatif. De son côté, l'Union européenne a importé pour 1,98 milliard € en 2018, talonnée de près par la Chine (1,81 milliard €).



Données : Eurostat

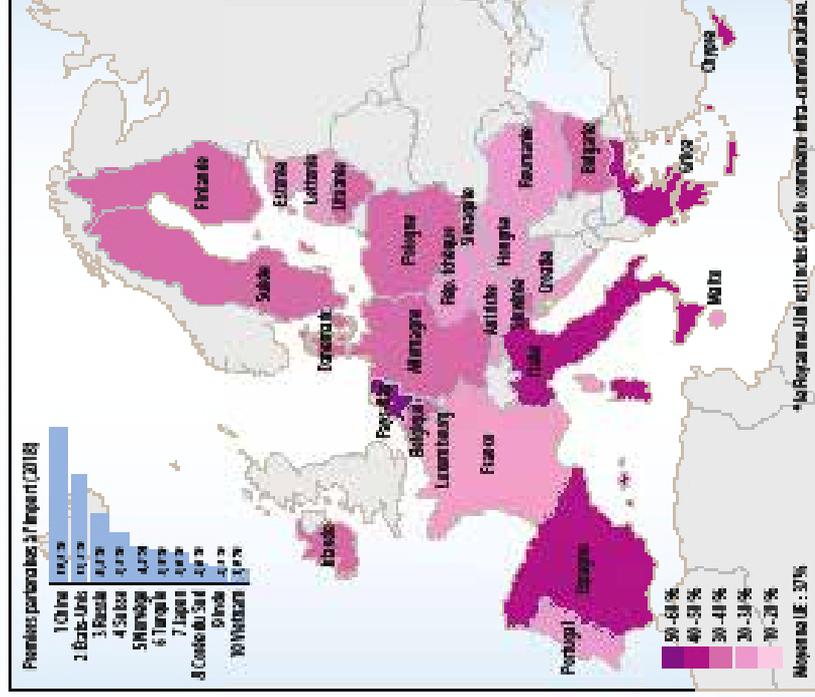
1.2.2. Importations et exportations extracommunautaires par État membre

Dans les deux-tiers des cas, l'Union européenne constitue la source et la destination des importations et exportations des États membres. Ceux qui s'inscrivent le plus dans le commerce intra-communautaire du point de vue des exportations sont la Slovaquie, la République tchèque et le Luxembourg, dont respectivement 86 %, 84 % et 84 % des exportations ont été réalisées à destination d'un autre État membre de l'Union en 2018. À l'inverse, Chypre, le Royaume-Uni et l'Irlande se tournent davantage vers des débouchés extérieurs à l'Union.

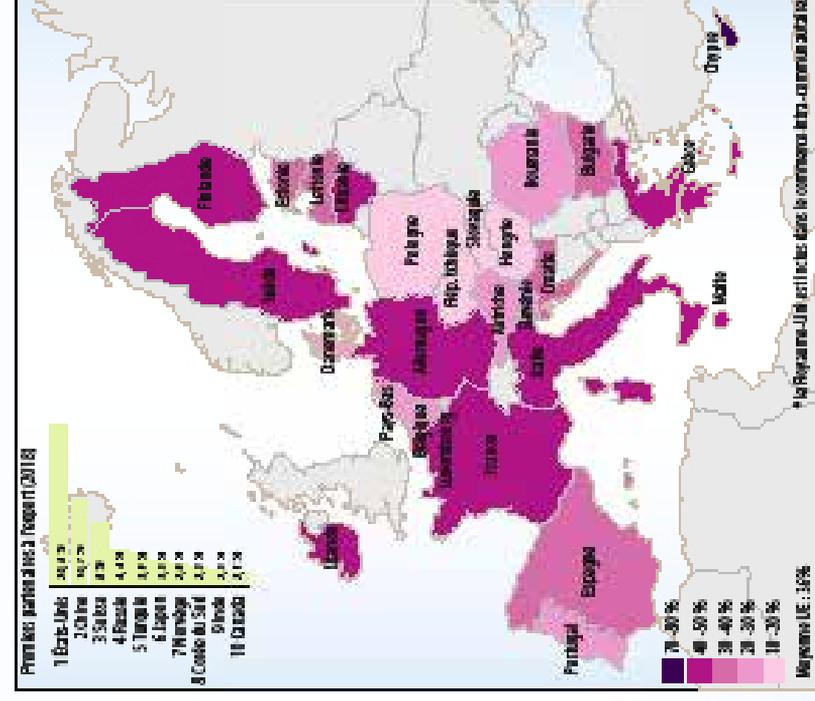
En ce qui concerne les importations, les pays bénéficiant le plus des importations internes au marché commun sont le Luxembourg, la Croatie et l'Autriche. Si, de manière générale, 64 % des importations des États membres sont issues d'un autre État membre, il faut souligner qu'environ la moitié des importations des Pays-Bas (54 %), de la Grèce (47 %) et du Royaume-Uni (47 %) proviennent d'États tiers.

Imports et exports extra-communautaires

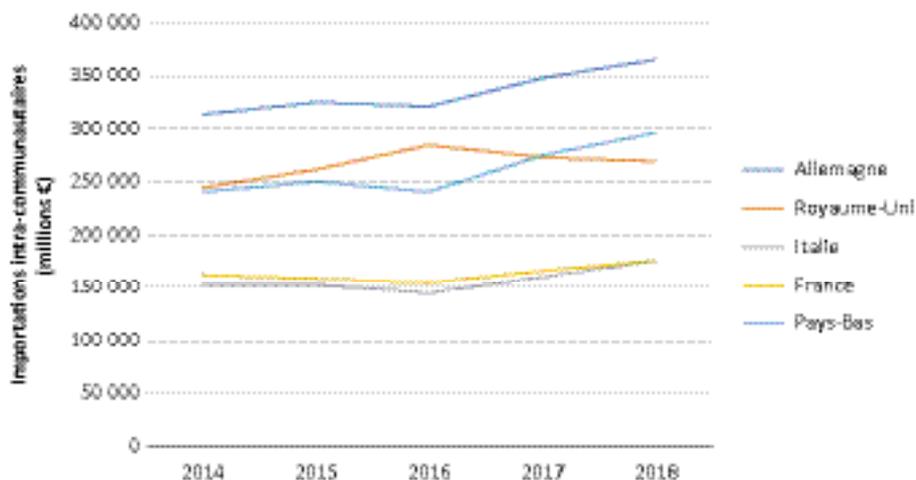
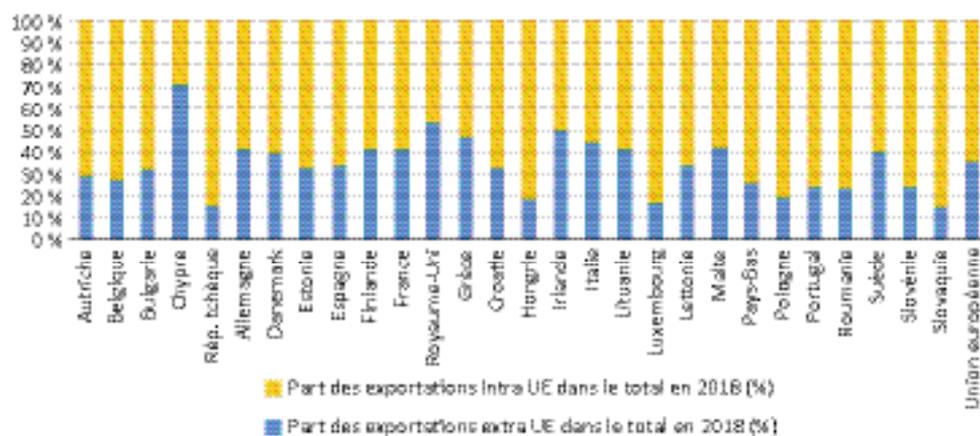
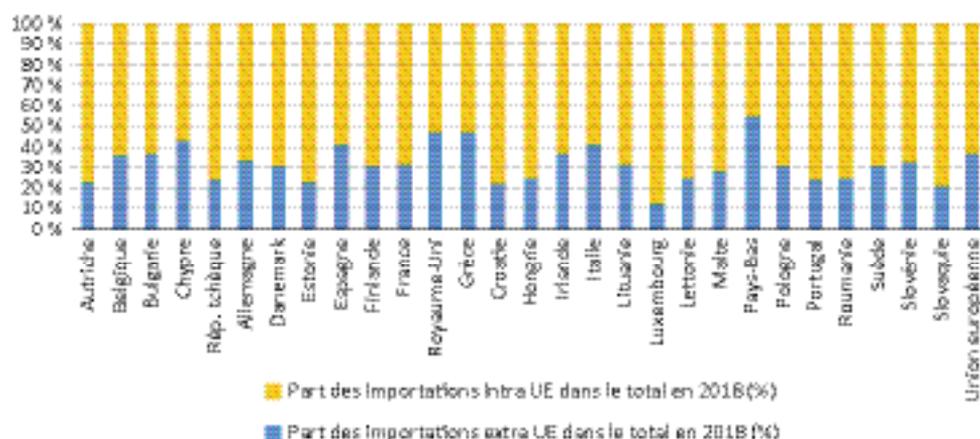
Part du commerce extra-communautaire dans les importations



Part du commerce extra-communautaire dans les exportations



Sources : DG Commerce de la Commission européenne, Eurostat.





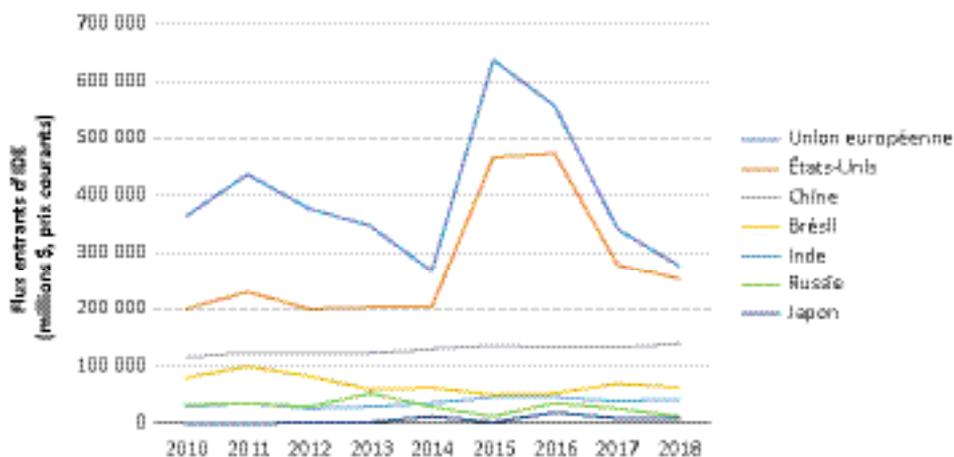
Données : Eurostat

En observant plus particulièrement les cinq premières puissances commerciales de l'Union (Allemagne, Royaume-Uni, Italie, France, Pays-Bas), il apparaît que le commerce extra-communautaire, en volume, a connu une croissance ces cinq dernières années. Les exportations dépassent nettement les importations. L'Allemagne est ainsi le premier État membre en matière de commerce extra-communautaire : ses importations et exportations extra-communautaires atteignent respectivement 365 milliards € et 542 milliards en 2018. Enfin, en 2017, les Pays-Bas ont dépassé le Royaume-Uni en matière de volume d'importations extra-communautaires, devenant ainsi le deuxième État derrière l'Allemagne.

1.2.3. Flux d'investissements directs étrangers entrant dans l'Union européenne et comparaisons internationales

L'Union européenne demeure l'espace économique le plus attractif dans le monde, talonné de près par les États-Unis et largement devant les États du groupe des BRIC (Brésil, Russie, Inde, Chine) et le Japon. À la fin de l'année 2018, l'Union avait ainsi attiré 277,6 milliards \$ d'investissements directs à l'étranger (IDE).

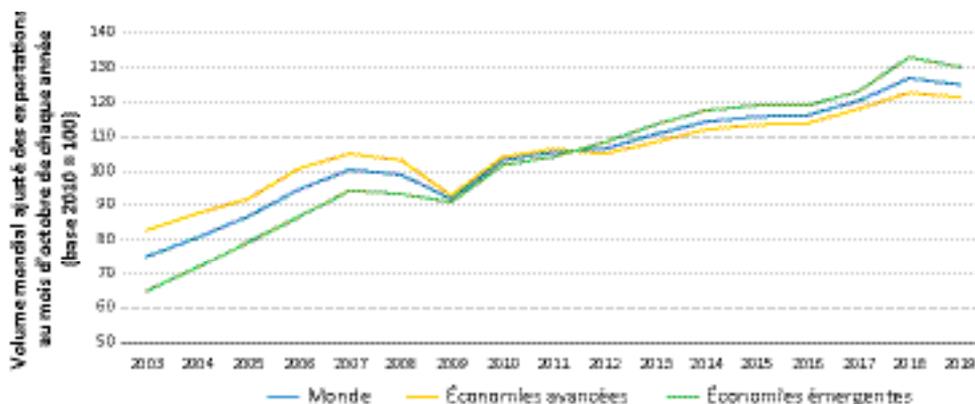
Au-delà de la hiérarchie entre les puissances mondiales, il faut noter la baisse constante des IDE entrants depuis le pic historique de 2015. Poursuivant leur tendance baissière, les flux d'IDE entrants dans l'Union sont ainsi passés en 2018 sous leur faible niveau de 2010, rejoignant presque le minimum historique sur la période de 2014. Cette réalité décroissante est présente dans tous les pays représentés, à l'exception de la Chine et de l'Inde, les deux locomotives de l'Asie qui ont attiré légèrement plus d'investisseurs en 2018 qu'en 2017.



Données : UNCTAD

1.2.4. Évolution du commerce mondial

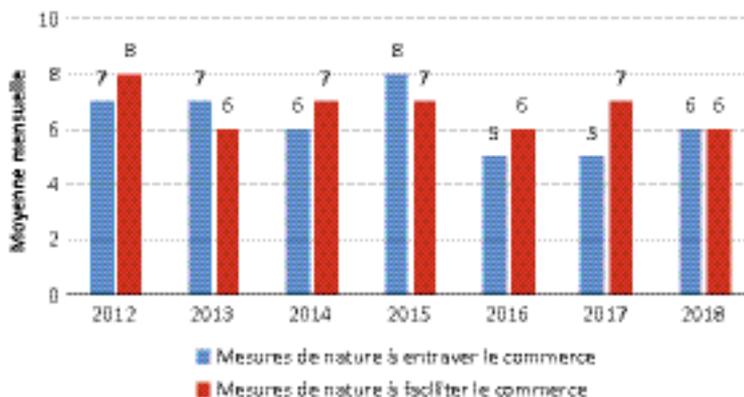
L'évolution du commerce mondial est l'histoire d'un rattrapage important et d'un dépassement de la croissance des pays avancés par les pays émergents au début du XXI^e siècle. Alors que les économies avancées devançaient largement les économies émergentes au tournant du millénaire, résistant même pendant la crise des subprimes en 2008, le renversement a lieu à partir de 2012.



Source : CPB

Tandis que le commerce mondial poursuit sa croissance sans discontinuer, atteignant en octobre 2019 un niveau supérieur de 25,1 % à celui d'octobre 2010, ce sont désormais les pays émergents qui tirent la croissance en creusant la différence avec les économies avancées, celle-ci s'élevant en 2019 à 5 points de pourcentage (base 100 de 2010). Une évolution qui intéresse donc au tout premier chef les États de l'Union européenne.

1.2.5. Mesures protectionnistes des pays du G20



Données : OMC

L'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) publie chaque année une estimation du nombre de mesures entravant le commerce mondial dans le G20, qui constitue un bon indice de l'état du protectionnisme dans ces pays, en même temps qu'une estimation du nombre de mesures facilitant le commerce. Alors que la balance penchait en faveur du libéralisme en 2016 et 2017, l'année 2018 a été marquée par un retour à l'équilibre : il y avait en moyenne six mesures facilitant le commerce et six mesures l'entravant chaque mois dans les pays du G20.

Au-delà de leur nombre, il faudrait ajouter que les nouvelles mesures protectionnistes adoptées couvrent un échantillon et un volume plus large de biens et de services, au contraire d'autres mesures confinées à quelques produits. Cependant, la trêve commerciale sino-américaine décidée en janvier 2020 pourrait, au moins temporairement, rétablir une certaine confiance dans le commerce mondial. L'Union européenne, inquiète des tensions sur le commerce mondial et de leurs conséquences potentielles sur l'économie communautaire, pourrait en 2020 poursuivre la recherche d'un consensus en faveur du libre-échange.

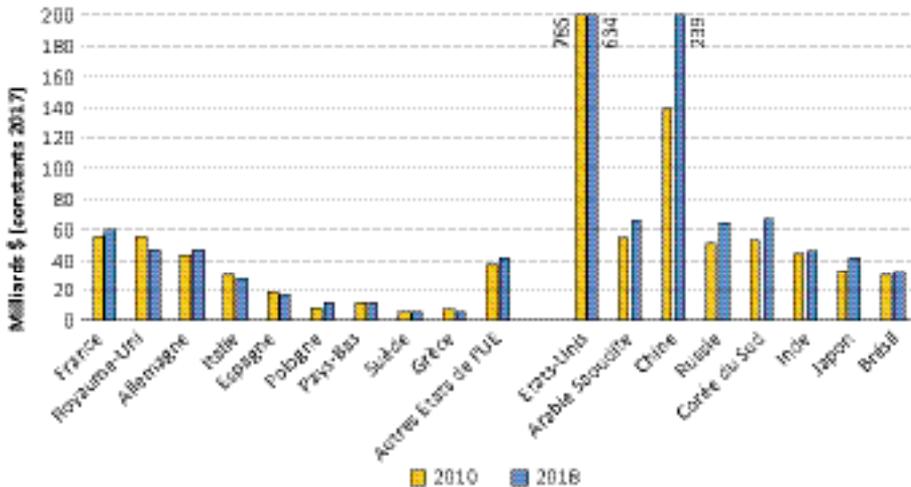
1.3. L'action extérieure

1.3.1. Dépenses militaires des États de l'Union Européenne

Les dépenses militaires mondiales affichent de manière générale une hausse sur la période 2010-2018, pour atteindre 1 778 milliards \$ (2,1 % du PIB mondial). Ce montant est très largement porté par quelques États aux dépenses particulièrement élevées, les États-Unis et la Chine en réalisant à eux-seuls la moitié. Les premiers restent le pays aux dépenses militaires les plus élevées, malgré une baisse depuis 2010 (- 19 %), attribuable notamment à la crise économique et aux retraits d'Irak et d'Afghanistan. À l'inverse, la Chine a vu ses dépenses augmenter de 73 % sur la période, portant sa part à 13 % du total mondial. La tendance est globalement à l'augmentation des

dépenses dans les pays émergents, à l'image de l'Inde, qui affiche une augmentation de 29 % dans ce domaine, ou encore la Corée du Sud (+28 %).

Cette croissance est moins marquée au sein des pays européens, dont les dépenses militaires cumulées n'affichent qu'une très légère hausse sur la période (+5 %). Cette croissance modérée reflète d'importantes disparités régionales ; elle est notamment le fait de pays d'Europe centrale et orientale, dont les dépenses ont augmenté respectivement de 40 % et 27 %. À l'inverse, l'Europe occidentale affiche une baisse de 2 %, le déclin des dépenses du Royaume-Uni ou de l'Italie étant notamment compensé par la légère hausse de celles de la France ou de l'Allemagne. Il faut cependant noter que ces pays présentent déjà des dépenses conséquentes en termes absolus : 60 milliards \$ pour la France, 47 milliards pour le Royaume-Uni et 46 milliards pour l'Allemagne, ce qui leur permet de réaliser 44 % des dépenses européennes à eux trois.

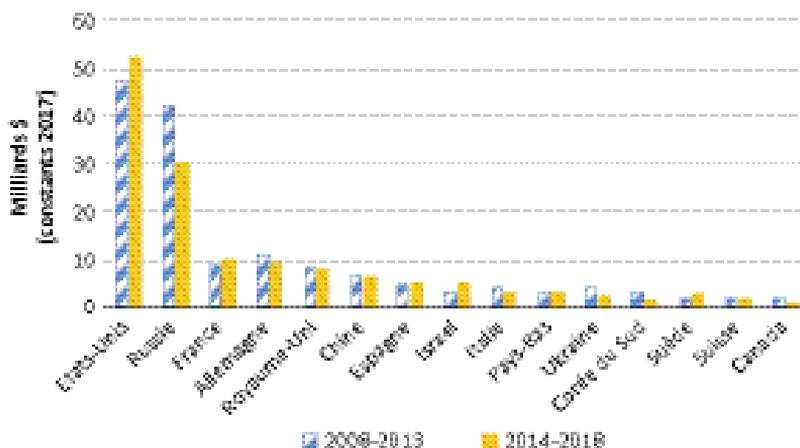


Données : SIPRI

1.3.2. Principaux exportateurs d'armes dans le monde

Les données du SIPRI sur les principaux exportateurs d'armes dans le monde mettent en lumière des évolutions contrastées. Il est d'abord à noter que les États-Unis et la Russie, avec des ventes d'armes s'élevant à respectivement 52 et 30 milliards \$ sur la période 2014-2018, restent de loin les deux principaux exportateurs au niveau mondial. Bien que la Russie enregistre une forte baisse de ses ventes entre les périodes 2008-2013 et 2014-2018 (-29 %), ses exportations d'armes restent trois fois plus importantes que celles de la France, qui occupe la 3^e place de ce classement. La majeure partie des ventes d'armes mondiales sont ainsi réalisées par les États-Unis, la Russie et des pays européens, qui figurent au nombre de huit parmi les quinze plus grands exportateurs. À noter cependant la présence de la Chine à la 5^e place de ce classement (8 milliards \$ sur la période 2014-2018), ainsi que la croissance importante

des ventes de certains États comme Israël (+67 %, atteignant 5 milliards sur la période 2014-2018) ou la Corée du Sud (+200 %, 3 milliards).



Données : SIPRI

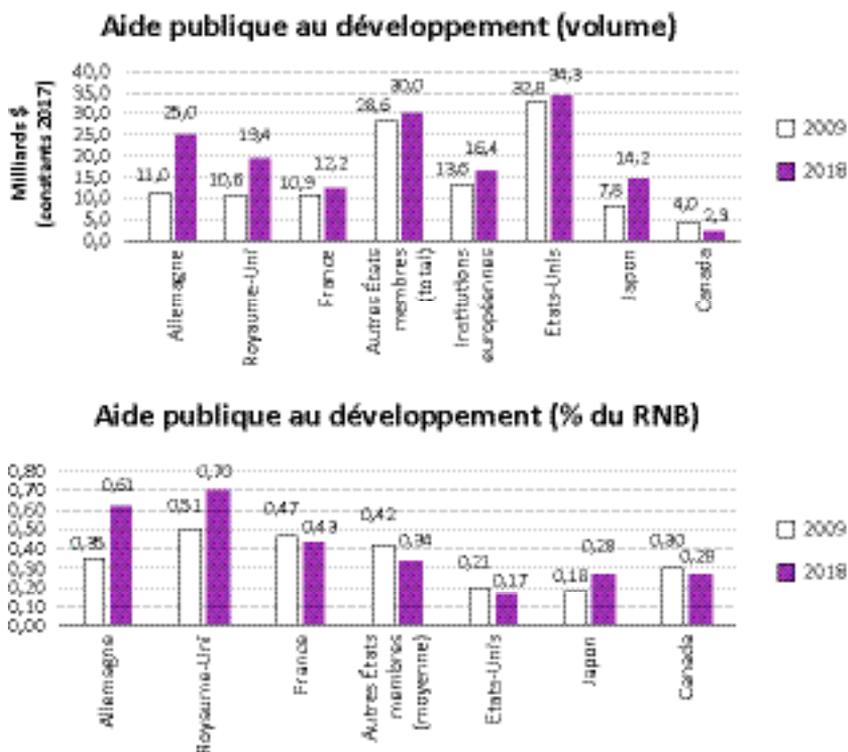
1.3.3. Aide publique au développement

D'après les données (préliminaires) de l'OCDE, l'aide publique au développement fournie par les trente membres du Comité d'Aide au Développement (CAD) s'élevait en 2018 à 153 milliards \$, représentant 0,31 % de leur PIB conjoint. Parmi eux, le plus gros donateur est l'Union européenne ; l'aide fournie par l'ensemble des membres de l'Union et ses institutions (notamment la BEI) atteint 102,8 milliards \$, ce qui la conduit à assumer à elle seule 67 % de l'APD totale du CAD.

Si le premier donneur étatique est les États-Unis, qui fournit 34,3 milliards \$, l'aide de ce dernier stagne cependant, avec une croissance de 5 % seulement depuis 2009. La suite du classement est occupée par l'Allemagne (25 milliards \$), le Royaume-Uni (19,4 milliards \$) et la France (12,2 milliards \$), respectivement 2^e, 3^e et 5^e plus gros donateurs au niveau mondial. De plus, les principaux donateurs européens présentent des montants d'APD en forte croissance depuis 2009, à l'image de l'Allemagne qui a plus que doublé son aide sur cette période.

En termes d'APD en pourcentage du RNB, ce sont à nouveau les pays européens qui présentent les taux les plus importants. Le Royaume-Uni fait figure de bon élève, puisqu'il est l'un des rares États (avec les pays nordiques et le Luxembourg) à atteindre la cible des 0,7 % du RNB fixée par l'OCDE. L'Allemagne poursuit son effort et s'en rapproche en 2018, avec une part d'APD dans le RNB de 0,66 %. Cet objectif reste cependant loin d'être atteint par l'ensemble des membres du CAD, leur moyenne, en légère baisse depuis 2009, s'élevant à 0,32 %. De façon notable, les États-Unis, qui figurent pourtant parmi les gros donateurs en volume, ne fournissent en réalité une APD qui n'atteint que 0,17 % de leur RNB, un pourcentage en baisse qui traduit notamment des baisses budgétaires sous le mandat Trump.

Concernant les bénéficiaires, l'APD des membres du CAD est massivement dirigée vers l'Afrique et en particulier l'Afrique sub-saharienne, qui totalise 25 % des flux. Dans cette région, l'aide se concentre plus fortement sur quelques bénéficiaires spécifiques tels que le Kenya, l'Éthiopie, la République démocratique du Congo ou le Soudan du Sud. Une grande part des flux est également dirigée vers l'Asie du Sud et l'Asie centrale ainsi que vers le Moyen-Orient.



Données : OCDE

Ces données portent sur les membres du Comité d'Aide au Développement de l'OCDE, qui sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée du sud, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Italie, l'Islande, le Japon, le Luxembourg, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Slovaquie, la Slovénie, la Suède, la Suisse, les États-Unis et l'Union européenne.

L'aide publique (ou « officielle ») au développement ne prend pas en compte l'aide des pays non membres du CAD, notamment des émergents (Chine, Arabie saoudite, par exemple) qui sont de plus en plus actifs dans certains pays.

1.3.4. Les investissements hors Union européenne de la BEI (2019)

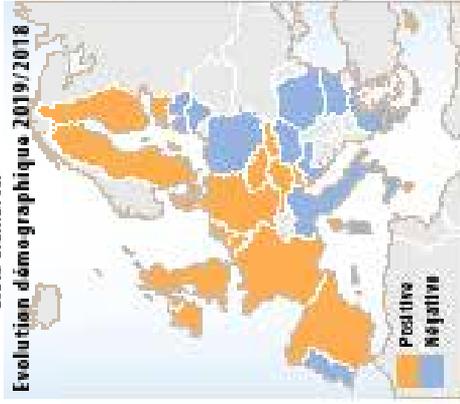
En lien avec l'aide publique au développement de l'Union européenne, les activités hors UE de la BEI correspondent à un volet « remboursable » de la politique européenne de développement, sous la forme de prêts, de garanties ou de rehaussement de crédit. Le montant total de ces activités s'élevait en

Migrations internes

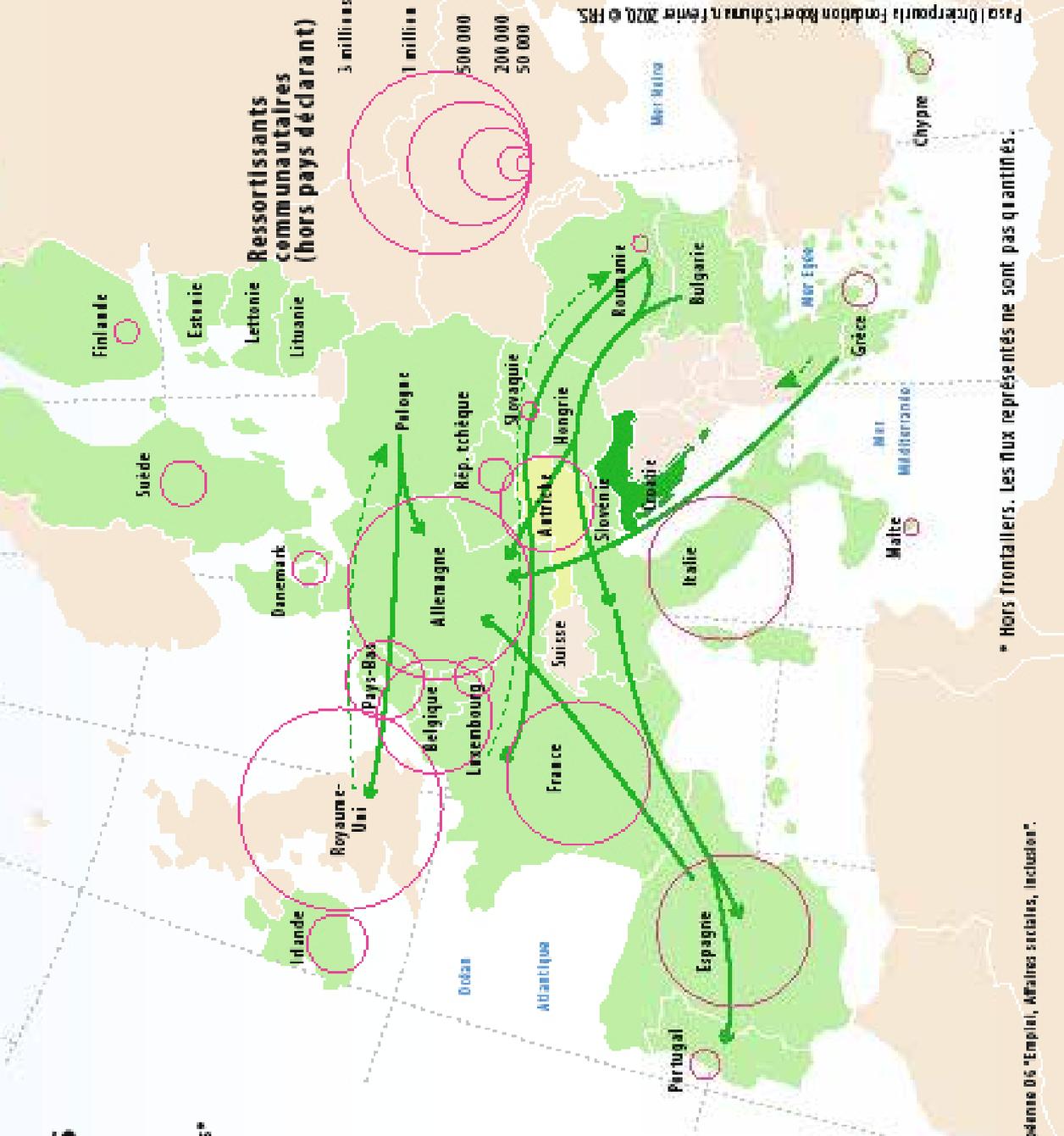
Politiques d'ouverture aux migrants internes

(situation au 1^{er} février 2020) :

-  Principales migrations internes*
-  Retours et expansions
-  États membres de l'UE ayant ouvert leur marché du travail aux ressortissants de tous les États de l'UE.
-  État membre de l'UE ayant ouvert son marché du travail aux ressortissants de tous les États de l'UE à l'exclusion de la Croatie (clause de sauvegarde jusqu'au 30 juin 2020).
-  La Croatie applique la règle de réciprocité : son marché du travail reste restreint pour les ressortissants antichrétiens mais est ouvert à ceux des autres États membres.

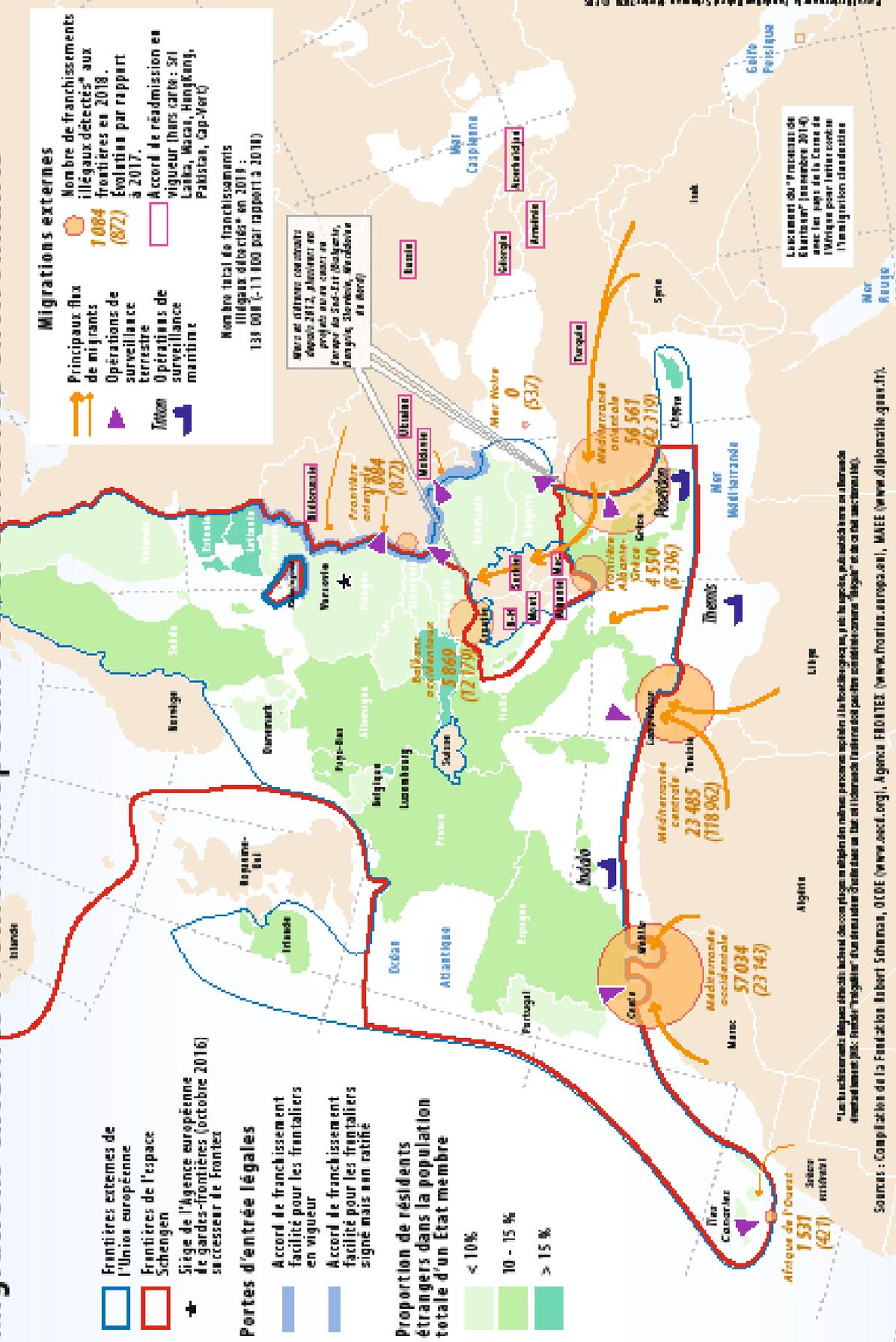


* Sources : Eurostat, Commission européenne DG 'Emploi, Affaires sociales, Inclusion'.

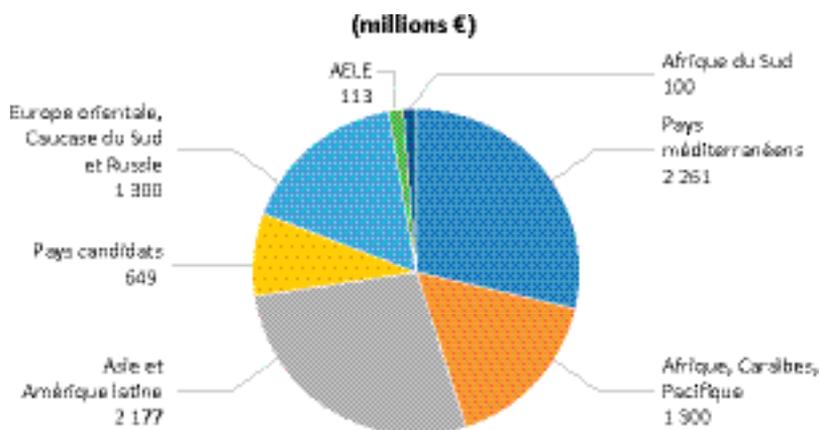


* Hors frontaliers. Les flux représentés ne sont pas quantifiés.

Migrations externes : l'Union européenne et les territoires environnants



2019 à 7,9 milliards €, en légère hausse relativement à 2018 (+6 %). Les pays méditerranéens en sont les premiers bénéficiaires, avec 2,3 milliards € de financements, suivis de près par l'Asie et l'Amérique latine (2,2 milliards €). Les prêts de la BEI sont fortement tournés vers l'Afrique, les Caraïbes et le Pacifique (ACP), une région ayant reçu des financements à hauteur de 1,3 milliard € cette année. Enfin, la croissance des activités hors UE de la BEI a notamment bénéficié à l'Europe orientale, le Caucase du Sud et la Russie, puisque les prêts dirigés vers cette aire géographique ont doublé en volume entre 2018 et 2019.



Données : BEI

1.3.5. Les sanctions européennes en place

Une part importante de la politique extérieure de l'Union européenne repose sur la mise en œuvre de sanctions politiques ou économiques, qui sont l'un des outils de promotion des objectifs de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Celles-ci peuvent prendre la forme d'embargos sur les ventes d'armes, de restrictions commerciales ou financières, ou encore de restrictions sur les mouvements de personnes.

L'un des pays actuellement les plus fortement visés par les sanctions européennes est la Russie, à la suite de ses activités en Ukraine et notamment de l'invasion de la Crimée en février 2014. Les sanctions se traduisent par une interdiction de l'exportation et de l'importation d'armes, des restrictions financières qui limitent certains types de transactions ainsi que des restrictions sur les services, notamment pour l'exploitation pétrolière. Des mesures visent également spécifiquement la Crimée, en y interdisant les investissements de toute nature, le commerce de certains types de biens ou des activités de service tels que le tourisme.

En dehors de la situation particulière de la Russie, plusieurs pays ou régions du monde sont concernés par des sanctions européennes en raison de leur situation politique et économique ; au total, 26 pays sont ainsi touchés par ces sanctions, auxquels s'ajoutent les 7 États envers lesquels des restrictions sont observées au titre des directives de l'ONU. Au niveau

européen, le Venezuela fait ainsi l'objet d'un gel des avoirs, et d'une interdiction touchant l'exportation de matériel pouvant être utilisé à des fins de répression. Ces mesures sont également en place en Iran, comme réponse à des situations de violation des droits de l'Homme, ou encore au Myanmar. D'autres mesures sont spécifiquement mises en place au titre de l'objectif de non-prolifération des armes de destruction massive, qui figure parmi les points clés de la politique extérieure de l'Union. La Corée du Nord est visée dans ce cadre par une liste extensive de sanctions, portant à la fois sur les investissements, le commerce de biens et de services ou encore les transactions financières. Cet objectif est aussi à la source de sanctions à l'encontre de l'Iran. Enfin, des mesures spécifiques de nature restrictive sont observées envers la Syrie et la Libye, deux pays où l'Europe rencontre des enjeux majeurs de sécurité, en lien avec ses objectifs de stabilisation politique de la région et de lutte contre la menace terroriste.

1.4. Poids démographique

1.4.1. Population de l'Union et comparaisons internationales : population par pays, croissance de la population

En 2019, la population européenne s'élève à 513,47 millions d'habitants, représentant 6,7 % de la population mondiale. Si le déclin démographique de l'Europe n'apparaît pas encore de façon prononcée, celui-ci est déjà amorcé et est amené à s'accroître sur la décennie à venir. Les prévisions de population de l'ONU pour 2030 font ainsi état d'une population européenne de 512,52 millions, un chiffre en léger recul mais qui surtout ne représenterait plus que 6 % de la population mondiale. Une tendance similaire à la baisse du poids démographique s'observerait aux États-Unis, au Japon et en Russie, ces deux derniers États étant amenés à voir leur population décroître de façon absolue. À l'inverse, la croissance démographique mondiale serait massivement le fait de l'Afrique (+30 % d'ici 2030), et dans une moindre mesure de pays émergents tels que l'Inde (+10 %).

Le déclin démographique affecte un bon nombre de pays européens, certains d'entre eux affichant déjà un taux de variation négatif de leur population. C'est le cas de la Bulgarie et de la Croatie, qui ont vu leur population décroître de 7,1% entre 2018 et 2019 et devraient voir cette tendance s'accroître d'ici 2030 ; c'est aussi le cas de la Roumanie, de la Lettonie ou de la Lituanie. À l'inverse, une croissance démographique reste attendue de façon franche au Royaume-Uni (70,5 millions d'habitants en 2030), ainsi qu'en Irlande ou à Chypre, tandis que l'Allemagne devrait stabiliser sa population autour de 83 millions.

	Population en millions d'habitants		Part dans la population de l'UE (2019)	Part dans la population de l'UE (2030)	Taux de variation en ‰ (2018–2019)
	Estimations pour 2019	Prévisions pour 2030			
Allemagne	83,02	83,14	16,2%	16,2%	2,7
Autriche	8,86	9,18	1,7%	1,8%	4,1
Belgique	11,47	11,9	2,2%	2,3%	6,1
Bulgarie	7	6,42	1,4%	1,3%	-7,1
Chypre	0,88	1,27	0,2%	0,2%	13,5
Croatie	4,08	3,88	0,8%	0,8%	-7,1
Danemark	5,81	6	1,1%	1,2%	4,3
Espagne	46,93	46,23	9,1%	9,0%	5,9
Estonie	1,32	1,28	0,3%	0,2%	4,3
Finlande	5,52	5,58	1,1%	1,1%	0,9
France	67,03	66,7	13,1%	13,0%	1,5
Grèce	10,72	9,92	2,1%	1,9%	-1,8
Hongrie	9,77	9,34	1,9%	1,8%	-0,6
Irlande	4,9	5,25	1,0%	1,0%	15,3
Italie	60,36	59,03	11,8%	11,5%	-2,1
Lettonie	1,92	1,72	0,4%	0,3%	-7,4
Lituanie	2,79	2,49	0,5%	0,5%	-5,2
Luxembourg	0,61	0,69	0,1%	0,1%	19,7
Malte	0,49	0,45	0,1%	0,1%	37,5
Pays-Bas	17,28	17,45	3,4%	3,4%	5,9
Pologne	37,97	36,95	7,4%	7,2%	-0,1
Portugal	10,28	9,91	2,0%	1,9%	-1,4
Rép. tchèque	10,65	10,75	2,1%	2,1%	3,7
Roumanie	19,4	18,31	3,8%	3,6%	-6,6
Royaume-Uni	66,65	70,49	13,0%	13,8%	5,6
Slovaquie	5,45	5,4	1,1%	1,1%	1,3
Slovénie	2,08	2,06	0,4%	0,4%	6,8
Suède	10,23	10,63	2,0%	2,1%	10,9
Union européenne	513,48	512,38	100 %	100 %	2,2
Afrique	1308,06	1688,32	-	-	25,2
Brésil	211,05	223,85	-	-	7,5
Chine	1433,78	1464,34	-	-	4,3
Etats-Unis	329,06	349,64	-	-	6
Inde	1366,42	1503,64	-	-	10,2
Japon	126,86	120,76	-	-	-2,7
Russie	145,87	143,35	-	-	0,9
Monde	7713,47	8548,49	-	-	10,8

Données : Eurostat, ONU (Perspectives de la population mondiale, révision 2019)

En dehors de cet États, la grande majorité des pays ayant un poids démographique important au sein de l'Union devraient voir celui-ci stagner en raison du début de leur déclin démographique. Ainsi la France, l'Italie ou l'Espagne devraient représenter respectivement 13 %, 11,5 % et 9 % de la population européenne, avec une population absolue en légère baisse.

1.4.2. Vieillesse de la population dans l'Union : population par classes d'âge, taux de dépendance, espérance de vie, taux de fécondité

L'ensemble des États membres est confronté est un phénomène de vieillissement de la population. La pyramide des âges indique une nette augmentation des personnes âgées de plus de 65 ans dans toute l'Europe. Déjà en 2018, des États tels que la Bulgarie, l'Allemagne, la Grèce, la Croatie, l'Italie, la Lettonie, le Portugal et la Finlande comptent plus d'un cinquième de leur population qui a dépassé 65 ans, et même 22,6 % en Italie.

	Part de la population par catégorie d'âge en 2018 (en %)			Taux de dépendance des personnes âgées		Espérance de vie à la naissance (2017)	Indicateur conjoncturel de fécondité (2017)
	0 à 14 ans	15 à 64 ans	65 ans ou plus	2018	Prévisions pour 2030		
Allemagne (¹)	13,5	65,1	21,4	32,8	42,7	81,1	1,57
Autriche	14,4	66,9	18,7	27,9	36,5	81,7	1,52
Belgique (¹)	17	64,3	18,7	29,1	36,4	81,6	1,65
Bulgarie	14,2	64,8	21	32,5	39,4	74,8	1,56
Chypre	16,2	67,8	15,9	23,4	27,8	82,2	1,32
Croatie (²)	14,5	65,4	20,1	30,7	41,6	78	1,42
Danemark	16,6	64,1	19,3	30,1	36,3	81,1	1,75
Espagne	15	65,9	19,2	29,2	37,9	83,4	1,31
Estonie (¹)	16,3	64,1	19,6	30,6	37,5	78,4	1,59
Finlande	16,2	62,4	21,4	34,2	42,5	81,7	1,49
France (¹)	18,1	62,1	19,7	31,6	39,9	82,7	1,9
Grèce	14,4	63,8	21,8	34,1	42,2	81,4	1,35
Hongrie (¹)	14,5	66,5	18,9	28,5	34,3	76	1,54
Irlande	20,8	65,3	13,8	21,2	27,8	82,2	1,77
Italie	13,4	64	22,6	35,2	44,9	83,1	1,32
Lettonie	15,8	64,2	20,1	31,4	41,4	74,9	1,69
Lituanie	15	65,4	19,6	30,1	44,2	75,8	1,63
Luxembourg (¹)	16,1	69,6	14,3	20,6	25,7	82,1	1,39
Malte	13,9	67,2	18,8	28	32,2	82,4	1,26
Pays-Bas	16,1	65,1	18,9	29	39	81,8	1,62
Pologne (¹)	15,2	67,7	17,1	25,3	36,3	77,8	1,48
Portugal	13,8	64,6	21,5	33,3	43,7	81,6	1,38
Rép. tchèque	15,7	65	19,2	29,6	35,5	79,1	1,69
Roumanie	15,6	66,2	18,2	27,5	34,3	75,3	1,71
Royaume-Uni	17,9	63,9	18,2	28,6	33,7	81,3	1,74
Slovénie (¹)	15	65,5	19,4	29,6	40,8	81,2	1,62
Slovaquie	15,6	68,9	15,5	22,5	32,8	77,3	1,52
Suède	17,7	62,4	19,8	31,7	33,1	82,5	1,78
Union européenne	15,6	64,7	19,7	30,5	38,7	80,9	1,59

Données : Eurostat
(¹) Données prévisionnelles

Cette hausse du nombre des seniors dans la population des États membres s'explique en particulier par une espérance de vie très élevée, dépassant 80 ans (80,9 en 2017) et par un faible indice de fécondité (1,59) insuffisant pour le renouvellement des générations. Cette évolution se traduit naturellement par une hausse du taux de dépendance des personnes âgées. Déjà élevé, autour de 30 % dans l'Union, il croîtrait pour atteindre 38,7 % en 2030 selon les estimations, avec les taux les plus élevés pour l'Italie et la Lituanie.

1.4.3. Taux de migration, migration intra-européenne, extra-européenne

Le nombre de citoyens d'un État tiers vivant dans un État membre est variable selon les pays, de même que la répartition entre résidents de l'Union ou ressortissants d'autres pays du monde. Ainsi, l'Allemagne (9,7 millions), le Royaume-Uni (6,3 millions) et l'Italie (5,1 millions) accueillent le plus grand nombre de migrants, alors que ce sont la Lituanie (27 000) et la Slovaquie (73 000), de superficie et de population totale modestes, qui en accueillent le moins.

	Résidents issus d'un pays de l'UE hors pays déclarant (2018)		Résidents issus d'un pays hors UE (2018)		Nombre d'apatrides (2018)	Nombre total de résidents d'origine étrangère et d'apatrides (2018)
	Nombre	Part dans la population totale (%)	Nombre	Part dans la population totale (%)		
Allemagne	4 205 194	5,08	5 462 268	6,6	11406	9 678 868
Autriche	693 855	7,86	687 452	7,79	4516	1 385 823
Belgique	902 706	7,92	462 435	4,06	929	1 366 070
Bulgarie	13 105	0,19	70 920	1,01	1870	85 895
Chypre	114 536	13,25	34 632	4,01	0	149 168
Croatie	16 598	0,4	34 623	0,84	774	51 995
Danemark	213 465	3,69	284 537	4,92	7932	505 934
Espagne	1 930 905	4,14	2 630 781	5,64	1276	4 562 962
Estonie	18 890	1,43	178 270	13,51	0	197 160
Finlande	98 212	1,78	148 491	2,69	1145	247 848
France	1 542 653	2,31	3 144 778	4,7	0	4 687 431
Grèce	211 155	1,97	604 904	5,63	0	816 059
Hongrie	77 998	0,8	83 418	0,85	133	161 549
Irlande	434 988	9,01	143 598	2,97	196	578 782
Italie	1 562 147	2,58	3 581 561	5,92	732	5 144 440
Lettonie	6 192	0,32	266 167	13,76	172	272 531
Lituanie	6 129	0,22	20 062	0,71	1153	27 344
Luxembourg	244 400	40,6	43 438	7,22	171	288 009
Malte	38 563	8,11	28 582	6,01	0	67 145
Pays-Bas	525 626	3,06	451 197	2,63	14617	991 440
Pologne	30 098	0,08	208 574	0,55	558	239 230
Portugal	136 887	1,33	284 793	2,77	31	421 711
Rép. tchèque	219 350	2,07	296 072	2,79	0	515 422
Roumanie	56 750	0,29	54 352	0,28	309	111 411
Royaume-Uni	3 860 237	5,82	2 425 737	3,66	0	6 285 974
Slovénie	19 540	0,95	102 335	4,95	0	121 875
Slovaquie	55 949	1,03	15 439	0,28	1495	72 883
Suède	318 263	3,14	543 921	5,37	23655	885 839

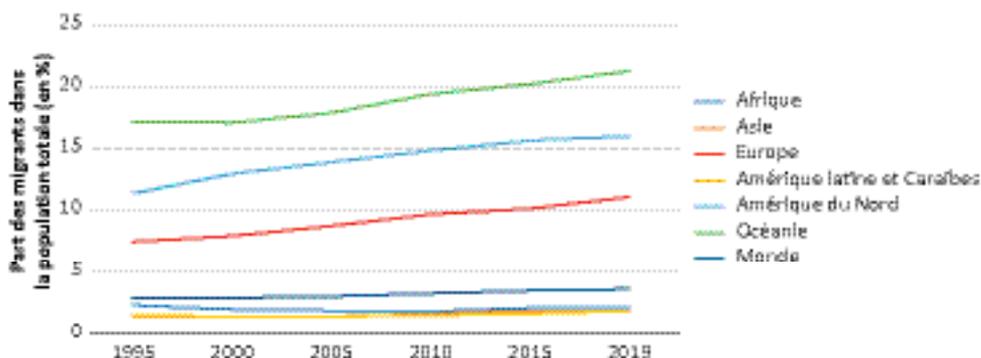
Données : Eurostat (au 1^{er} janvier 2018)

En ce qui concerne la répartition entre étrangers communautaires et non-communautaires, seuls quelques États accueillent une plus forte proportion des premiers que des seconds : la Belgique, l'Irlande, Chypre, le Luxembourg, Malte, les Pays-Bas, l'Autriche, la Roumanie, la Slovaquie et le Royaume-Uni. À l'inverse, la tendance est plus généralement tournée vers la présence de citoyens non-communautaires dans les États membres, le taux le plus élevé se trouvant dans les pays baltes, avec la Lettonie (13,76 % de la population totale) et l'Estonie (13,51 %), en raison notamment des recompositions post-soviétiques. D'autres États en accueillent peu, comme la Slovaquie (0,28 %) ou la Pologne (0,55 %).

1.4.4. Taux de migration selon les régions du monde

Le contexte mondial est celui d'une hausse générale de la proportion de migrants dans les populations nationales. Toutes les régions du monde ont connu une augmentation de cette proportion depuis 1995 et en première ligne l'Océanie, passée de 17,1 % à l'aube du XXI^e siècle à plus de 21 % en 2019. La comparaison internationale traduit une forte différence selon les régions : alors que l'Océanie et l'Amérique du nord accueillent une part substantielle de migrants sur leur sol, avec des taux de 21 % et 16 % respectivement, l'Amérique latine et l'Asie n'en accueillent que 1,8 % de leur population totale. Il faut cependant noter que nous ne considérons ici que des proportions ; une mesure du volume des migrants aboutirait à placer l'Asie en tête des régions du monde en la matière, devant l'Europe.

Le vieux continent occupe une position médiane, avec 11 % de migrants dans sa population totale en 2019. L'Europe a connu une tendance ascendante depuis 1995, cette proportion ayant quasiment augmenté de 50 % sur la période. L'année 2015, tournant de la politique migratoire européenne, ne constituait donc qu'un maillon d'une évolution visible à plus long terme.

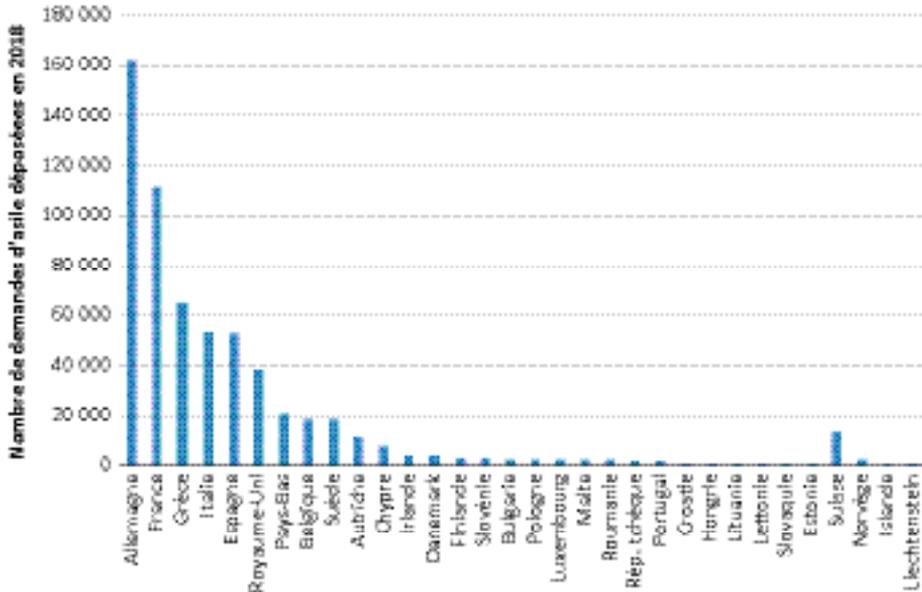


Données : ONU

1.4.5. Demandes d'asile dans les États membres et États Associés

L'Allemagne et la France sont en 2018 les premières terres d'accueil des demandeurs d'asile, avec respectivement 162 000 et 111 000 demandes déposées, soit moins de 0,2 % de leurs populations respectives. Viennent ensuite naturellement la Grèce puis l'Italie, deux pays méditerranéens.

En contraste, les deux-tiers des États membres de l'Union reçoivent un nombre très réduit de demandes d'asile et sont de ce fait beaucoup moins exposés aux questions migratoires, essentielles à la définition de la politique de l'Union européenne. En particulier, six pays (Croatie, Hongrie, Lituanie, Lettonie, Slovaquie, Estonie) ont reçu moins de 700 demandes d'asile en 2018.



1.4.6. Pays d'origine des ressortissants étrangers dans les États membres

	Principaux pays de nationalité dans la population étrangère en 2018	Nombre d'individus (en milliers)	Part des individus issus de chaque pays dans le nombre total de migrants accueillis (en %)
Allemagne	Italie	577,5	6
	Pologne	758,4	7,8
	Roumanie	586,6	6,1
	Syrie	655,2	6,8
	Turquie	1330,8	13,7
Autriche	Allemagne	186,8	13,5
	Bosnie-Herzégovine	95,2	6,9
	Roumanie	102,3	7,4
	Serbie	120,2	8,7
Belgique	Turquie	117,3	8,5
	France	164,9	12,1
	Italie	155,6	11,4
	Maroc	81,3	6
Bulgarie	Pays-Bas	154,7	11,3
	Roumanie	86,6	6,3
	Royaume-Uni	3,9	4,6
	Russie	22,1	25,8
	Syrie	12,8	14,9
	Turquie	12,8	14,9
	Ukraine	5,9	6,9

	Principaux pays de nationalité dans la population étrangère en 2018	Nombre d'individus (en milliers)	Part des individus issus de chaque pays dans le nombre total de migrants accueillis (en %)
Danemark	Allemagne	24,8	4,9
	Pologne	39,3	7,8
	Roumanie	27,8	5,5
	Syrie	33,6	6,6
	Turquie	28,2	5,6
Espagne	Chine	183,5	4
	Italie	221,4	4,9
	Maroc	682	14,9
	Roumanie	673,6	14,8
	Royaume-Uni	285	6,2
Estonie	Finlande	4,4	2,2
	Lettonie	3,9	2
	Sans nationalité	75,6	38,4
	Russie	85,4	43,3
	Ukraine	8,6	4,4
Finlande	Chine	8,7	3,5
	Estonie	51,5	20,8
	Irak	11,7	4,7
	Russie	29,2	11,8
	Suède	8	3,2
Hongrie	Allemagne	17,9	11,1
	Chine	19,9	12,3
	Roumanie	22,7	14,1
	Slovaquie	9,7	6
	Ukraine	10,5	6,5
Irlande	Lettonie	21,1	3,6
	Lituanie	39,3	6,8
	Pologne	129,1	22,3
	Roumanie	28,6	4,9
	Royaume-Uni	109,3	18,9
Italie	Albanie	440,5	8,6
	Chine	290,7	5,7
	Maroc	416,5	8,1
	Roumanie	1190,1	23,1
	Ukraine	237	4,6
Lettonie	Biélorussie	1,9	0,7
	Lituanie	3,1	1,1
	Sans nationalité	214,2	78,6
	Russie	41,9	15,4
	Ukraine	3,9	1,4
Lituanie	Apatride	1,2	4,2
	Biélorussie	3,2	11,8
	Pologne	1,4	5,2
	Russie	8,1	29,5
	Ukraine	6,2	22,7
Luxembourg	Allemagne	13,1	4,6
	Belgique	20,2	7
	France	45,8	15,9
	Italie	22	7,6
	Portugal	96,5	33,5

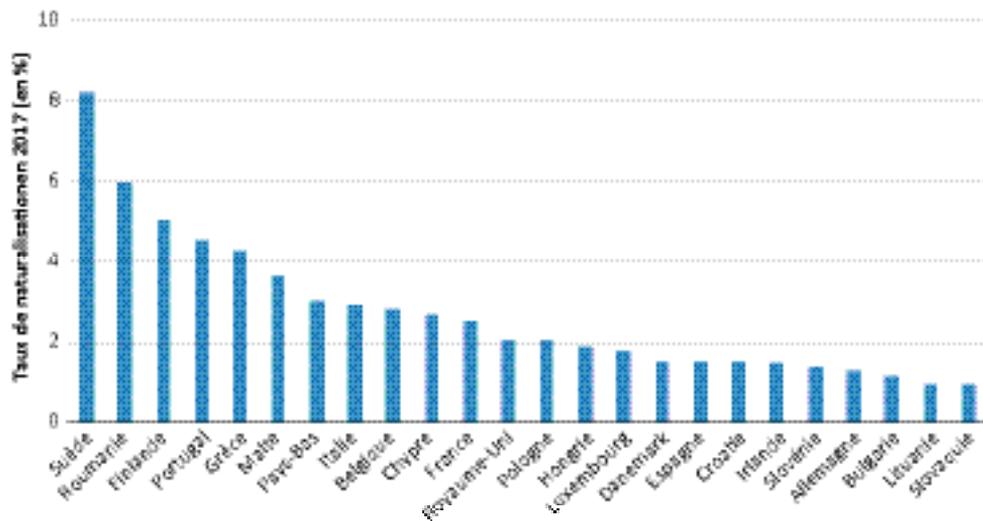
	Principaux pays de nationalité dans la population étrangère en 2018	Nombre d'individus (en milliers)	Part des individus issus de chaque pays dans le nombre total de migrants accueillis (en %)
Pays-Bas	Allemagne	75	7,6
	Pologne	132,4	13,4
	Royaume-Uni	46	4,6
	Syrie	67,5	6,8
	Turquie	73,8	7,4
Portugal	Brésil	85,4	20,3
	Cap-Vert	35	8,3
	Chine	23,2	5,5
	Roumanie	30,8	7,3
	Ukraine	32,5	7,7
Rép. tchèque	Allemagne	21,3	4,1
	Russie	34,6	6,7
	Slovaquie	111,8	21,7
	Ukraine	114,2	22,2
	Vietnam	59,4	11,5
Roumanie	Chine	6,6	5,9
	France	7	6,3
	Italie	14,9	13,3
	Moldova	8,3	7,5
	Turquie	7,1	6,4
Slovaquie	Allemagne	4,1	5,6
	Hongrie	10,2	14,1
	Pologne	5,8	7,9
	Roumanie	6,5	8,9
	Tchéquie	13,5	18,6
Slovénie	Bosnie-Herzégovine	54	44,3
	Croatie	9,5	7,8
	Kosovo	14,9	12,2
	Macédoine du Nord	11,3	9,3
	Serbie	11,8	9,7
Suède	Afghanistan	37,4	4,2
	Érythrée	36,4	4,1
	Finlande	53,8	6,1
	Pologne	54	6,1
	Syrie	132,1	14,9

Données : Eurostat, au 1^{er} janvier 2018
Aucune donnée n'est disponible pour la France, la Grèce, la Croatie, Chypre, Malte et la Pologne.

1.4.7. Acquisitions de nationalité dans les États membres de l'Union

Le taux de naturalisation, mesurée en pourcentage en 2017, désigne ici le nombre de nationalités octroyées rapporté au nombre de résidents étrangers dans chaque État membre au 1^{er} janvier de l'année. Il apparaît que 8,2 % des étrangers résidant en Suède ont été naturalisés en 2017. Viennent ensuite la Roumanie, la Finlande et le Portugal. En revanche, des États accueillant peu de migrants et comptant peu de résidents d'origine étrangère, tels que la Lituanie et la Slovaquie, naturalisent très peu leur (faible) population étrangère.

Cependant, la relation entre la présence d'une forte population étrangère et la naturalisation n'a rien de linéaire. Parmi les pays accueillant le plus de migrants¹, il transparaît ainsi que la Grèce (4,24 %) et l'Italie (2,90 %) naturalisent bien davantage leurs résidents non nationaux que l'Espagne (1,50 %) ou l'Allemagne (1,25 %).



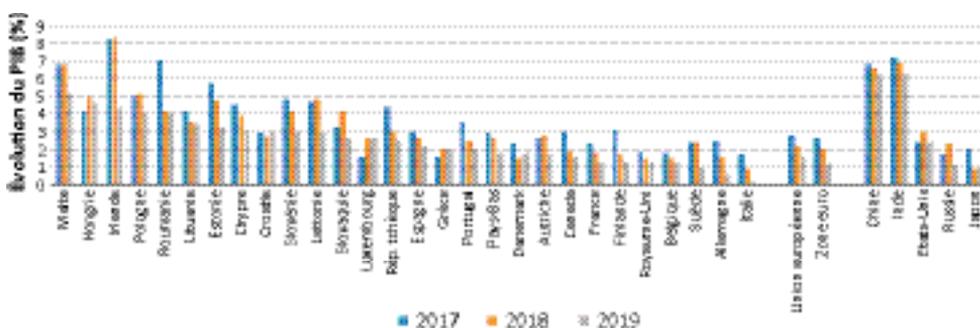
Données : Eurostat

¹ Voir point 4.3

Partie 2 – Questions d'économie politique

2.1. La politique monétaire européenne

2.1.1. Taux de croissance : États membres, zone euro et Union européenne

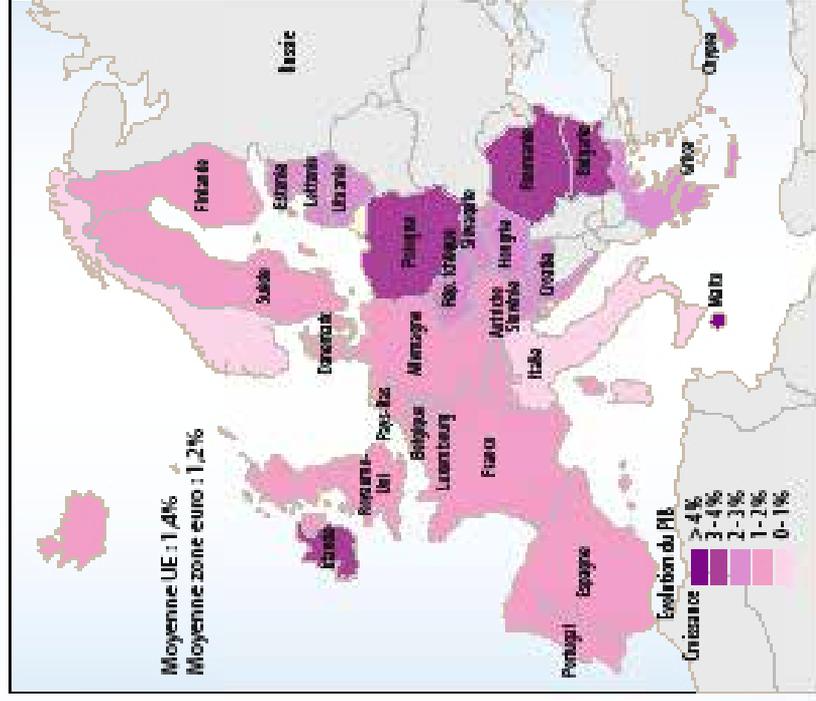


Source : FMI (WEO)

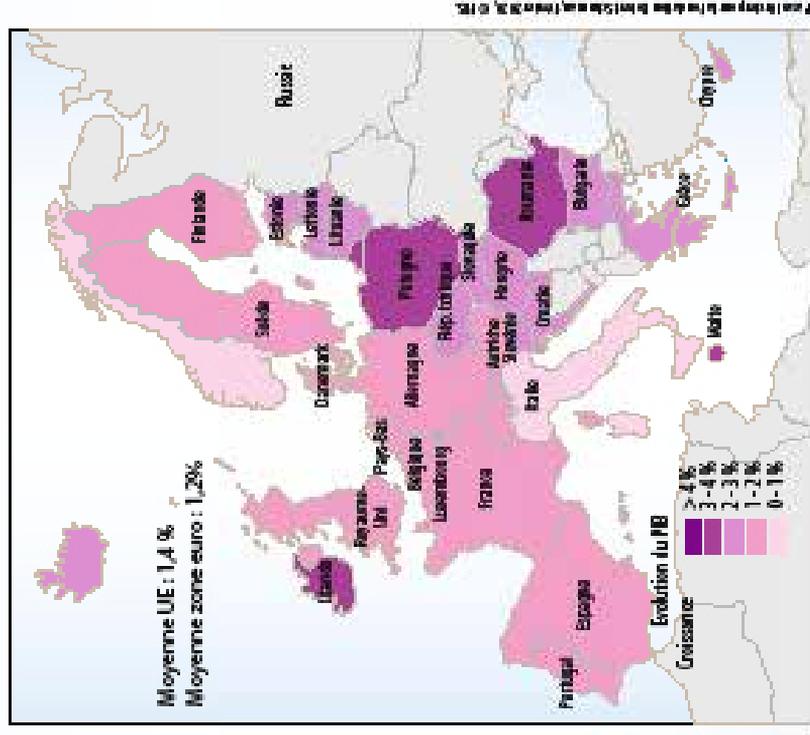
Les chiffres observés sur les deux dernières années signalent la fin du cycle économique de croissance dont bénéficiait l'Union européenne. Si en 2017, le taux de croissance du PIB était encore supérieur à celui des États-Unis, cette hiérarchie s'est inversée sur les deux dernières années, marquées par un très net recul de la croissance de l'Union (presque divisée par deux). La croissance effective de l'Union européenne comme celle de la zone euro sont ainsi inférieures aux prévisions de la Commission, qui tablait sur des taux de croissance respectifs de 2 % et 1,9 % ; ceux-ci ne s'élèvent finalement qu'à 1,5 % et 1,2 % en 2019. Ce recul atteint même l'Allemagne (1,5 % à 0,5 %), ou bien la Suède (2,3 % à 0,9 %). De son côté, l'Irlande, passée d'une croissance de 8,2 % en 2018 à 4,3 % en 2019, qui reste la plus élevée de l'Union européenne. De manière générale, seuls trois pays affichent au sein de l'Union un taux de croissance supérieur à celui de 2018 : la Croatie, la Grèce et le Danemark. Cette tendance est cependant partagée au niveau mondial, puisque la Chine, l'Inde, les États-Unis et la Russie ont vu leur taux de croissance reculer en 2019.

La croissance économique en Europe

prévisions pour 2020

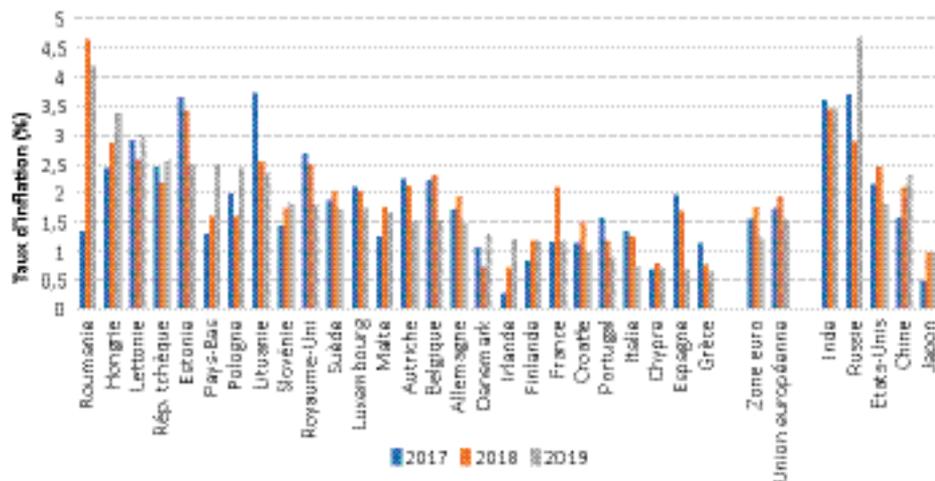


Prévisions pour 2021

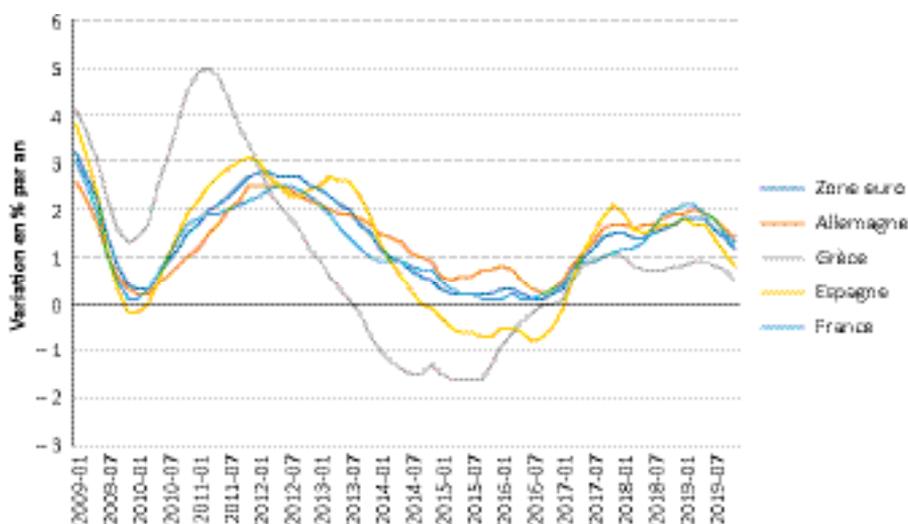


Source: Commission européenne, Automne 2019.

2.1.2. Taux d'inflation : États membres, zone euro et Union européenne



Source : FMI (WEO)



Source : FMI (WEO)

L'évolution récente de l'inflation au sein de l'Union européenne tend à suivre les mêmes tendances que la croissance : après une période de hausse, cette dernière a chuté entre 2018 et 2019 (1,5 % dans l'Union européenne, 1,2 % dans la zone euro), en dessous de son niveau de 2017. Le taux d'inflation est ainsi retombé sous le niveau cible de la BCE, 2 %, dans de nombreux pays européens qui l'avaient atteint en 2018, tels que la Suède, le Luxembourg, l'Autriche ou la France. Comme en 2018, les pays qui demeurent au-dessus de la moyenne européenne et, en particulier, au-dessus de la valeur cible de 2 %, sont majoritairement situés en Europe centrale et orientale, une région encore portée par le rattrapage économique. Ainsi la Roumanie, la Lettonie ou encore la République Tchèque présentent encore une inflation importante,

tandis que la Hongrie affiche même un taux en hausse par rapport à 2018 (de 2,8 à 3,4 %). Au niveau mondial, un recul du taux d'inflation s'observe également aux États-Unis.

2.1.3. Déficit et dettes publiques : États membres, zone euro et Union européenne

Les déficits européens poursuivent leur baisse sur la période 2013-2019, grâce à l'amélioration de la croissance et les efforts de consolidation. Le solde nominal moyen au sein de l'Union européenne est ainsi passé de - 3,2 % en 2013 à - 0,9 % en 2019. Par comparaison avec 2018, plusieurs États membres ont réussi à rendre leur solde budgétaire positif (ou nul), comme l'Autriche, le Danemark ou l'Irlande. Les soldes primaires, c'est-à-dire préalables au financement de la charge de la dette, sont majoritairement positifs ; seuls quelques pays d'Europe orientale (Bulgarie, Estonie, Pologne et Roumanie) ainsi que la Finlande et la France sont encore dans le négatif.

En termes de déficit structurel, c'est-à-dire indépendant de la conjoncture économique, le tableau européen présente peu de changements relativement à 2018 ; on ne décompte toujours que 10 États présentant un déficit structurel (strictement) positif. Le déficit (structurel) moyen de la zone euro est cependant légèrement plus favorable que ne le présidait la Commission (- 0,7 % au lieu de - 0,8 %).

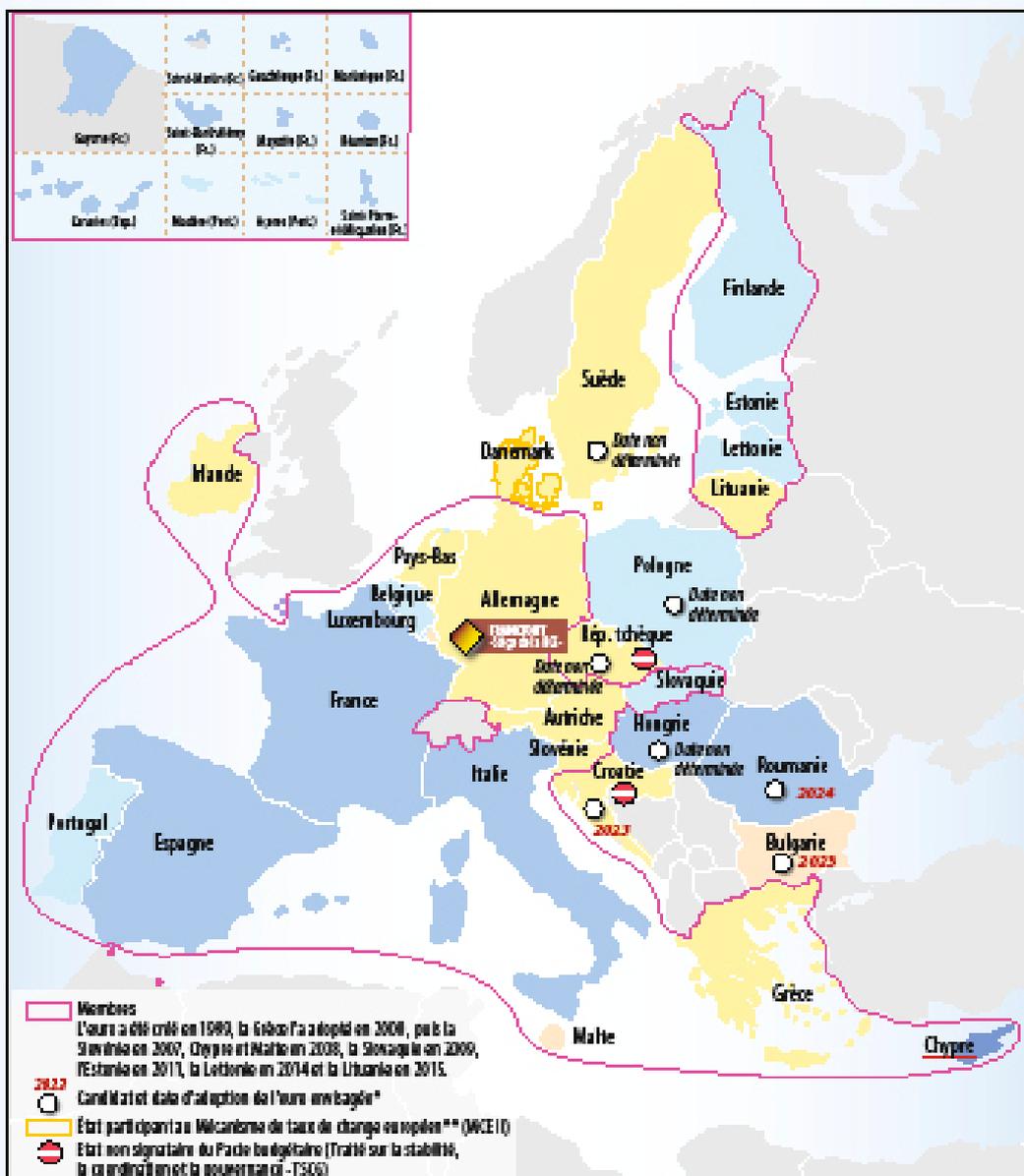
Le ratio de dette/PIB moyen dans l'Union européenne, enfin, est également en baisse, passant de 83,2 à 80,4 entre 2018 et 2019.

	Solde nominal		Solde primaire		Solde structurel		Dettes publiques	
	En % du PIB				En % du PIB potentiel		En % du PIB	
	2013	2019	2013	2019	2013	2019	2013	2019
Allemagne	0	1,1	1,5	1,8	0,6	0,9	78,6	58,6
Autriche	-2	0,1	0,2	1,2	-1,8	-0,4	81	70,7
Belgique	-3,1	-1,3	-0,2	0,5	-3	-1,4	105,5	101
Bulgarie	-1,8	-2	-1,3	-1,9	-1,1	-0,3	17,2	19,2
Chypre	-5,1	3,6	-1,9	5,9	-1,6	1,7	102,1	96,1
Croatie	-5,3	0	-2,5	1,9	-3,1	0,1	80,4	71,1
Danemark	-1,2	0,2	-0,8	0	-2,1	0	44	33
Espagne	-7	-2,2	-4	0	-2,3	-2,3	95,5	96,4
Estonie	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	0,8	-0,8	10,2	8,2
Finlande	-2,6	-0,7	-2,5	-0,5	-1,2	-0,7	56,5	58,9
France	-4,1	-3,3	-1,9	-1,8	-3,4	-2,4	93,4	99,3
Grèce	-3,6	-0,3	0,4	3,3	4,8	1,7	177,9	176,6
Hongrie	-2,6	-1,8	1,6	0,2	-0,4	-2,6	77,1	67,5
Irlande	-6,1	0	-2,6	1,5	-4,6	-0,4	120	60,9
Italie	-2,9	-2	1,7	1,4	-0,6	-1,5	129	133,2
Lettonie	-0,6	-0,8	0,9	0	-1,4	-1	39,4	36,3
Lituanie	-2,6	0,5	-1,4	0,3	-1,5	0,3	38,8	31,8
Luxembourg	1	0,9	0,8	0,7	1,4	0,9	23,7	21,3
Malte	-2,4	0,5	0,4	1,9	-1,4	0,2	68,4	42,3
Pays-Bas	-2,9	1,2	-1,6	1,9	-1,1	0,5	67,8	49,2
Pologne	-4,1	-1,5	-1,6	-0,1	-3,5	-2	55,7	47,8
Portugal	-4,8	-0,2	-0,6	2,9	-1	0,2	128,9	117,6
Rép. tchèque	-1,2	0,2	-0,2	0,8	0,3	0,2	44,9	31,6
Roumanie	-2,5	-3,7	-0,8	-2,3	-1,2	-4,1	39	37,4
Royaume-Uni	-5,3	-1,4	-4	0	-4	-1,3	85,2	85,6
Slovaquie	-2,7	-0,8	-1,1	0,3	-1,6	-1,1	54,7	48,4
Slovénie	-13,7	0,3	-11,5	2,1	-1,5	-0,1	70	67,1
Suède	-1,4	0,4	-1,2	0,3	-1,2	-0,1	40,4	36,9
Union européenne	-3,2	-0,9	-1	0,5	n.d.	n.d.	87,5	80,4
Zone euro	-3,1	-0,9	-0,6	0,7	-1,2	-0,7	91,9	83,9
Chine	-0,8	-6,1	-0,3	-5	-0,5	-6,1	37	55,6
États-Unis	-4,6	-5,6	-2,6	-3,6	-4,5	-6,3	104,8	106,2
Inde	-7	-7,5	-2,4	-2,5	-6,8	-7,4	67,4	69
Japon	-7,9	-3	-7	-2,9	-7,5	-2,9	232,5	237,7
Russie	-1,2	1	-0,8	1,4	-1,6	1	13,1	16,5

Source : FMI (WEO)

Géographie de la zone euro

Zone euro au 1^{er} janvier 2020



* Ces dates ne sont qu'indicatives, sujettes à d'éventuels reports et soumises à l'accord des autorités financières en espèces.

** Outre le respect des 3 critères de convergence définis par le Traité de Maastricht et l'absence de sa banque centrale, tout État candidat à l'euro doit adhérer à l'Union bancaire (critère en 2014) et participer pendant deux ans au MCE II. Pendant cette période, la monnaie nationale doit fluctuer par rapport à l'euro que de une fourchette de plus ou moins 15%. Le Danemark, bien qu'un obligé de l'euro, a décidé d'y participer en 1999 en adoptant une fourchette plus étroite (2,25%). La Bulgarie et la Croatie ont prévu de rejoindre le MCE II en 2020.

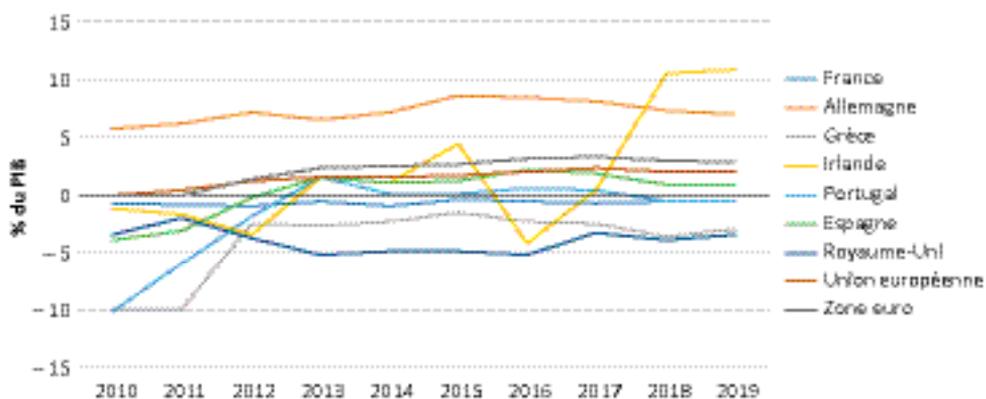
Source : Fintal Im Robert Schuman (<http://www.fintal-robertschuman.eu>), portail de l'Union européenne (<http://www.europa.eu>) et de la Commission européenne (http://ec.europa.eu/economy_finance/).

Solde budgétaire, 2018 (en % du PIB)



Chypre : Pays ne respectant pas le critère de Maastricht relatif à un déficit public en 2018, faisant l'objet d'une procédure de déficit excessif

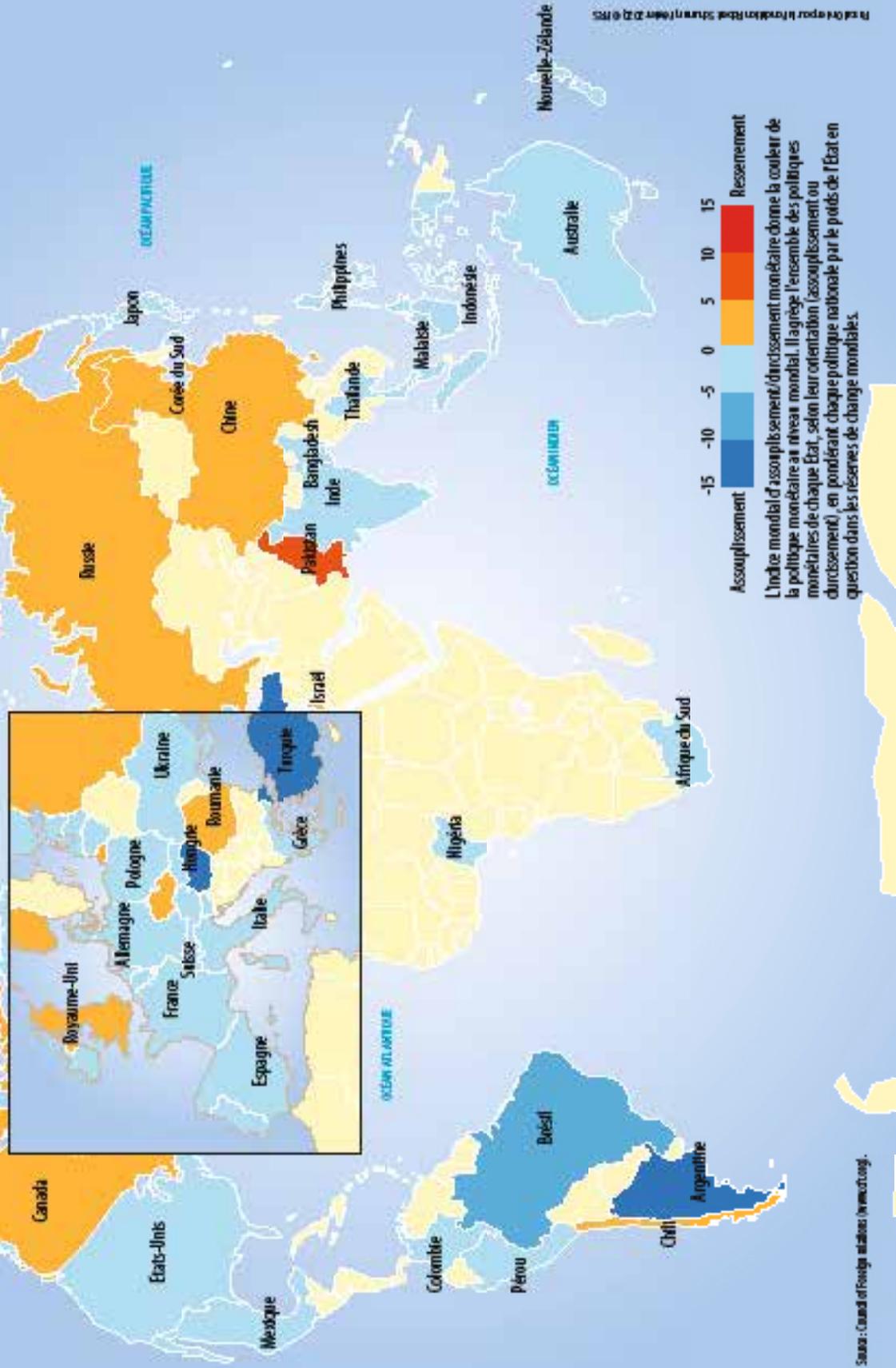
2.1.4. Évolution des balances courantes : États membres, Union européenne, zone euro

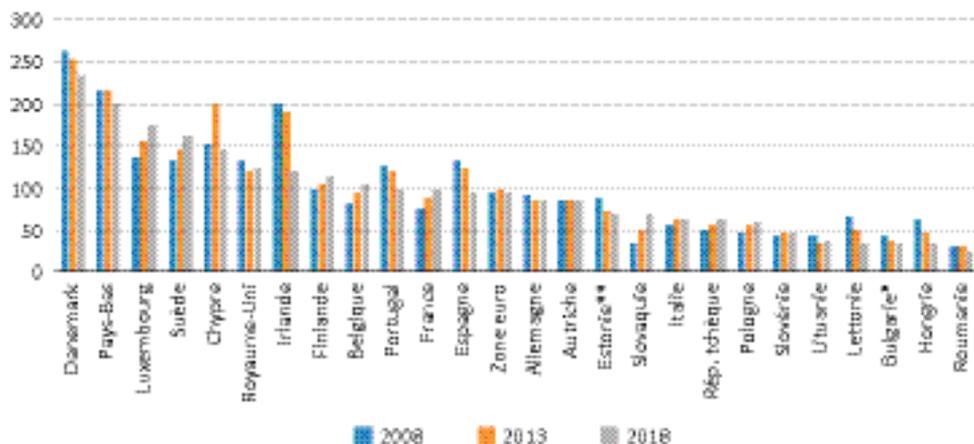


Source : FMI (WEO)

L'évolution des balances courantes européennes montre que le solde moyen, au sein de l'Union européenne comme de la zone euro, semble se stabiliser depuis 2017, après avoir connu une période de hausse entre 2011 et 2016. Ainsi, le Portugal et l'Espagne affichent désormais un solde courant proche de zéro, après avoir dû réduire fortement leurs importations au début de la décennie, conséquence de la crise économique. Il est à noter que, de manière générale, les soldes des balances courantes européennes affichent une très grande stabilité entre 2018 et 2019, traduisant l'absence d'évolution économique majeure sur ce plan.

La politique monétaire mondiale



2.1.5. Taux d'endettement privé : États membres, zone euro

Données : Eurostat

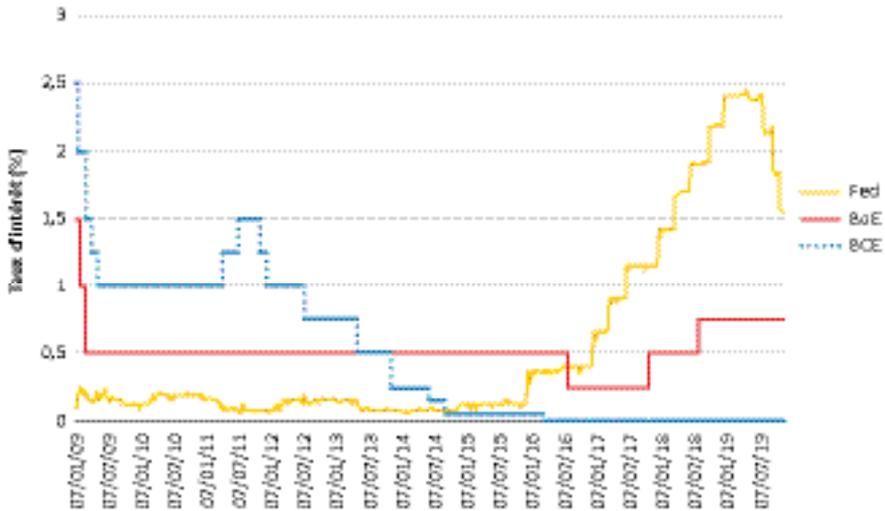
(*) Données 2016

(**) Données 2017

Seuls les pays dont les données sont disponibles sont inclus.

En moyenne, le taux d'endettement des ménages exprimé en proportion de leurs revenus au sein de la zone euro a relativement peu varié ces dernières années, et n'affiche qu'une légère baisse entre 2013 et 2018 (97 % à 94 %, un point de moins que le niveau de 2008). Cette stabilité cache cependant d'importantes disparités entre États. Certains ont vu leur taux d'endettement privé baisser drastiquement entre 2013 et 2018, comme l'Irlande (de 188 à 121 %), Chypre (197 à 145 %) ou l'Espagne (121 à 95 %). Plusieurs pays d'Europe centrale et orientale affichent un taux en augmentation depuis 2008. C'est aussi le cas du Luxembourg et de la Suède, pays aux taux d'endettement privés déjà parmi les plus hauts au niveau européen, mais aussi de la France et de la Belgique.

2.1.6. Évolution du taux directeur de la BCE, de la Fed et de la BoE



Source : BCE, Fed, BoE

Si les politiques monétaires de la BCE, de la Fed et de la BoE ont donné des réponses similaires à la crise, se traduisant par de fortes baisses des taux directeurs couplées à la mise en place de programmes de rachats d'actifs, la période récente fait apparaître des divergences marquées.

La BCE continue ainsi à se singulariser en gardant son taux à 0 %, et ce depuis début 2016. Elle ne suit pas, en cela, la trajectoire de la BoE, qui a remonté son taux à 0,75 % fin 2018 suite à l'amélioration de la conjoncture, bien qu'elle n'ait, depuis, procédé à aucune hausse supplémentaire. L'évolution du taux de la Fed est plus surprenante ; après neuf phases de hausse successives entre décembre 2015 et janvier 2019, son taux directeur était attendu à la hausse sur l'année 2019, en raison des prévisions de forte croissance économique aux États-Unis. À l'inverse, c'est une baisse importante de son taux qu'a opérée la Banque centrale, celui-ci ne s'élevant plus qu'à 1,55 % fin 2019. Ce changement de cap vise à soutenir la croissance américaine, qui fait finalement face à un ralentissement.

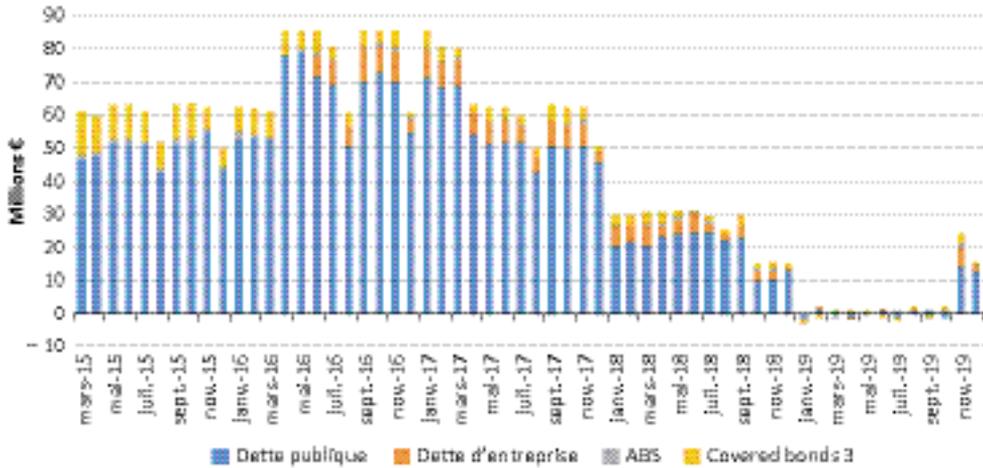
2.1.7. Expansion des bilans de la BCE, de la BoE et de la Fed

Sources : BCE, Fed, BoE, Eurostat, World Bank

Les données trimestrielles de la BoE ne sont disponibles que jusqu'en 2017.

Les bilans de la BCE, de la BoE et de la Fed font apparaître une réponse unanime à la crise de 2008, qui a consisté à fournir massivement des liquidités aux entreprises et aux banques à titre exceptionnel. Une différence est cependant à noter entre la Fed et la BoE, dont la hausse des bilans provient majoritairement de programmes de rachats d'actifs publics et privés, et la BCE, qui a plus massivement pratiqué l'octroi de liquidités au secteur bancaire. Si, depuis 2014-2015, on observe plutôt une stabilisation des bilans de la Fed et de la BoE, la première montrant même une baisse de son volume d'actifs mesuré en part du PIB, celui de la BCE continue son expansion, notamment sous l'effet du programme « APP » ou « Quantitative Easing ».

2.1.8. Répartition des achats d'actifs nets de la BCE dans le cadre de son programme « APP étendu » ("Quantitative Easing")



Source : BCE

Le programme dit « APP étendu » a été lancé par la BCE en mars 2015. Il a pour l'objectif de soutenir le financement de l'économie de la zone euro à l'aide du « Quantitative Easing », en faisant baisser à la fois les taux d'intérêt et la valeur de l'euro par rapport à celle des autres grandes monnaies. Cette politique a permis de soutenir la croissance ainsi que l'inflation de la zone euro, globalement reparties à la hausse depuis 2015. L'essentiel des achats d'actifs a d'abord pris la forme de rachat de la dette publique, avant de se diversifier progressivement, en introduisant notamment mi-2016 le rachat de dette d'entreprise.

Si le programme était initialement attendu pour durer jusqu'à fin 2016, il s'est finalement étendu jusqu'en 2018, bien que l'on observe une nette diminution des volumes d'actifs en 2017 puis en 2018. En 2019 ont été réinvestis les dividendes perçus sur les titres de dette achetés, sans augmenter d'abord le portefeuille d'actifs. Ce dernier a recommencé à croître à la fin de l'année 2019, suite à la décision de la BCE de relancer le programme d'achats.

2.1.9. Fiscalité de l'Union européenne : TVA, impôt sur le revenu, impôt sur les sociétés

Les taux d'imposition de la TVA, de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les sociétés des États membres de l'Union européenne ne présentent pas d'évolution majeure récente. De ces trois catégories, c'est la TVA qui montre d'un État à l'autre les plus faibles variations, et ce du fait de mesures d'harmonisation partielles dans l'Union, qui fixent notamment un taux standard plancher de 15 %. La plupart des pays affichent un taux proche de celui de la moyenne européenne (21,5 %), tandis que le Luxembourg (17 %) et la Hongrie (27 %) présentent respectivement les taux minimal et maximal.

Des variations plus importantes peuvent être observées en termes d'impôt sur les sociétés. Si la moyenne européenne s'élève à 21,9 %, et celle de la zone euro à 24,1 %, d'importantes disparités existent entre des États à faible taux comme la Hongrie (10,8 %), et ceux où ce dernier est particulièrement élevé comme la France (34,4 %), bien que cette dernière prévoie de le ramener à 25 % d'ici 2022. Cette démarche s'inscrit dans les objectifs d'harmonisation fiscale à l'échelle européenne portés par la Commission. Ceux-ci prennent une dimension particulière dans le contexte de la fiscalité du secteur du numérique et de la question des « GAFAM ». Après d'importantes divergences entre États membres quant à la mise en place d'une taxe spécifique à ces entreprises, le projet n'a finalement pas été adopté au niveau européen ; seule la France a mis en place unilatéralement, en juillet 2019, sa propre taxe sur les services numériques.

L'impôt sur le revenu, enfin, présente en Europe des taux marginaux très variables. Les plus élevés peuvent être trouvés en Suède (57,1 %) et en Belgique (53,2 %), suivies par des pays comme l'Italie, la France et le Danemark. À l'inverse, les pays d'Europe orientale tendent à afficher des taux parmi les plus faibles, à l'image de l'Estonie (20 %) ou de la Lituanie (15 %).

	TVA (%)		Impôt sur le revenu des personnes (%)	Impôt sur le revenu des sociétés (%)
	Standard	Réduit		
Allemagne	19	7	47,5	30,2
Autriche	20	10/13	50	25
Belgique	21	6/12	53,2	29,6
Bulgarie	20	9	10	10
Chypre	19	5/9	35	12,5
Croatie	25	5/13	42,5	18
Danemark	25	-	55,8	22
Espagne	21	10	43,5	25
Estonie	20	9	20	20
Finlande	24	10/14	51,1	20
France	20	5.5/10	51,5	34,4
Grèce	24	6/13	55	29
Hongrie	27	5/18	15	10,8
Irlande	23	9/13.5	48	12,5
Italie	22	10/5	47,2	27,8
Lettonie	21	5/12	31,4	20
Lituanie	21	5/9	15	15
Luxembourg	17	8/14	45,8	26,0
Malte	18	5/7	35	35
Pays-Bas	21	6	52,0	25
Pologne	23	5/8	32	19
Portugal	23	6/13	53	31,5
Rép. tchèque	21	10/15	15	19
Roumanie	19	5/9	10	16
Royaume-Uni	20	5	45	19
Slovaquie	20	10	25	21
Slovénie	22	9.5	50	19
Suède	25	6/12	57,1	22
Union européenne	21,5	n.d.	39	21,9
Zone euro	20,8	n.d.	42,6	24,1

Données 2018

n.d.: données non disponibles

Les taux de TVA sont ceux qui s'appliquent au 1er juillet, ou pour plus de six mois de l'année en cours. La TVA réduite désigne le taux spécifique qui s'applique à des tranches de produits définis au niveau national.

Les taux d'impôts sur le revenu des personnes concernent les tranches les plus élevées.

Les taux d'impôts sur le revenu des sociétés sont les taux principaux.

Données : Commission Européenne, Direction générale fiscalité et Union douanière

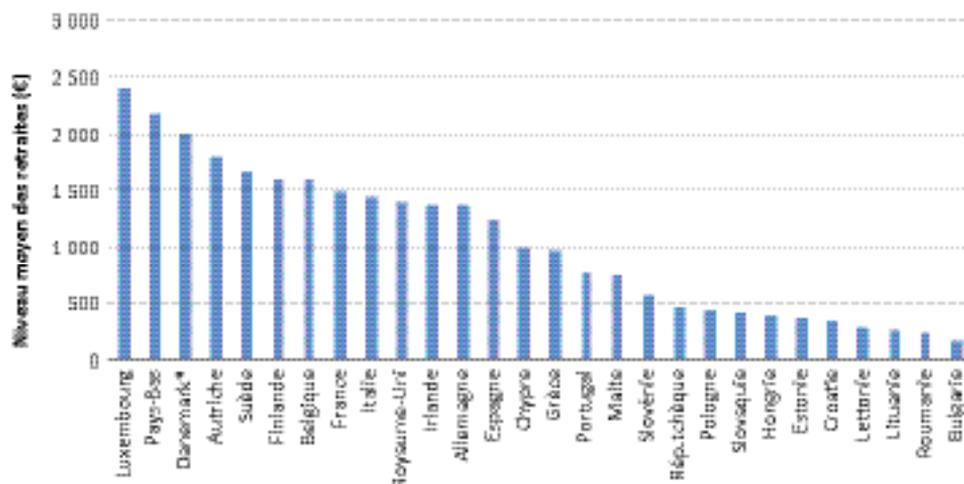
2.1.10. Comparaisons européennes de dépenses publiques et de fiscalité

Le total des dépenses publiques représente en moyenne au 46,2 % du PIB. Ce taux est tiré vers le haut par des États particulièrement généreux, au premier rang desquels la France (56,7 %), suivie par la Finlande (55,9 %), le Danemark (52,4 %) ou l'Autriche (50,1 %). De façon peu surprenante, l'importance des dépenses publiques dans ces pays est notamment le fait de leur système de protection sociale, puisque les dépenses qui y sont associées représentent entre 20 et 25 % du PIB. La faiblesse de ce secteur explique à l'inverse que les dépenses publiques soient plus basses dans certains États, comme l'Irlande, où les dépenses de protection sociale ne représentent que 10 % du PIB, et le total des dépenses publiques, 27,5 %. En dehors de ce pays, les dépenses publiques les plus faibles sont à chercher dans les États d'Europe orientale dont les systèmes de santé et d'éducation sont en moyenne moins développés. Concernant ces deux derniers secteurs, le poids des dépenses qui y sont associées suit logiquement celui des dépenses publiques totales du pays, ces dépenses sectorielles étant fortement liées au choix du modèle social en place.

	Part du PIB (%)				
	Total des dépenses publiques	Services généraux des administrations publiques	Santé	Enseignement	Protection sociale
Allemagne	43,9	5,6	7,1	4,1	19,3
Autriche	50,1	6,5	8,2	4,9	21
Belgique	53	8	7,7	6,3	19,6
Bulgarie	35,1	2,8	5	3,4	12,7
Chypre	38	7,7	2,6	5,9	13,5
Croatie	46,9	8,1	6,4	4,8	14,6
Danemark	52,4	6,3	8,5	6,8	23
Espagne	42,2	6,1	6,1	4	16,9
Estonie	39,5	4	5,2	5,8	13,2
Finlande	55,9	8,1	7,2	6,1	25,6
France	56,7	6,2	8,1	5,5	24,5
Grèce	48,9	8,9	5	4	20,4
Hongrie	46,8	8,2	4,8	4,9	14,5
Irlande	27,5	3,7	5,2	3,3	10
Italie	49,1	7,9	6,9	3,8	21
Lettonie	37	4,4	3,7	5,5	12
Lituanie	34,1	4	5,8	5,1	11,2
Luxembourg	41,9	5	4,7	4,6	18
Malte	36,5	6	5,4	5,2	11,6
Pays-Bas	43,6	4,5	7,5	5,2	16,4
Pologne	41,1	4,7	4,6	5	16,6
Portugal	44,8	8,3	6	4,8	18
Rép. tchèque	39,5	4,2	7,4	4,5	12,3
Roumanie	34,5	4,4	4	3,3	11,5
Royaume-Uni	41,4	4,5	7,6	4,8	15,8
Slovaquie	41,5	5,6	7,4	3,8	15,1
Slovénie	45,3	6,6	6,7	5,5	16,8
Suède	49,7	6,7	6,9	6,6	20,5
Union européenne - 28 pays (2013-2020)	46,2	5,9	7,1	4,7	19

Données: Eurostat (2016)

2.1.11. Le niveau moyen des retraites dans les États membres

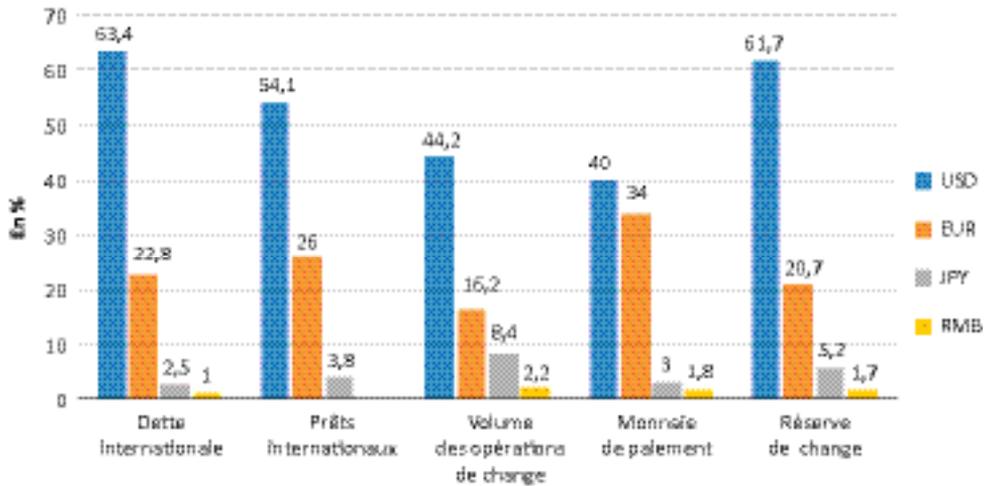


Source : Eurostat (2017)

Le niveau des retraites varie de façon importante au sein de l'Union européenne : si les retraites moyennes s'élèvent à 2 392 € mensuels aux Pays-Bas, elles n'atteignent que 190 € en Roumanie. Ces niveaux sont évidemment à mettre en perspective des situations économiques et des pouvoirs d'achat nationaux. Ainsi, les niveaux de retraite les plus faibles apparaissent dans des pays d'Europe centrale, où les systèmes de protection sociale et par extension de retraites sont moins développés, mais où les salaires sont également eux-mêmes plus bas. Les pays affichant les plus hauts niveaux de retraites sont à l'inverse le Luxembourg, les Pays-Bas, le Danemark et l'Autriche.

Il est à noter que la distribution de ces niveaux de retraites en Europe n'est pas continue, et que l'on peut observer une forme de dichotomie entre des États au niveau de retraites relativement « haut » d'une part (autour ou au-delà de 1 500 €) et d'autres au niveau de retraites faible d'autre part (autour ou en dessous de 500 €), peu de pays se trouvant dans un niveau intermédiaire.

2.1.12. L'euro comme monnaie de réserve internationale

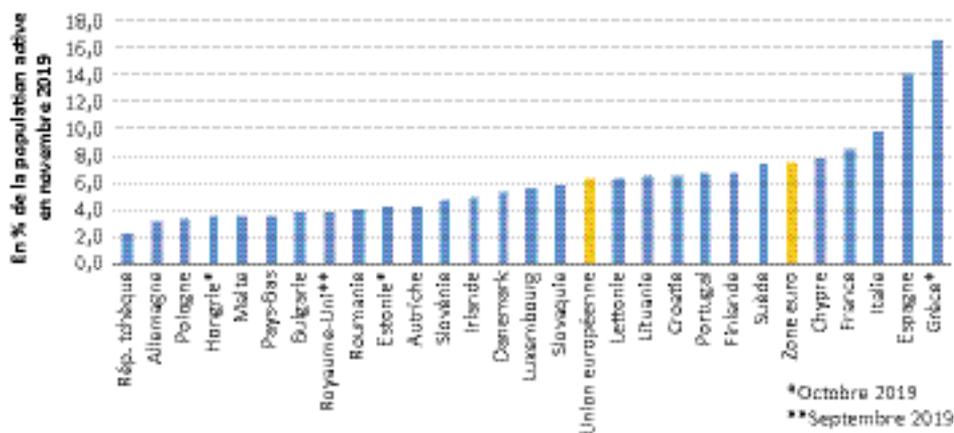


Données : BCE (Q4 2018)

Le rôle de l'euro au niveau international reste stable depuis son lancement. Si son importance a légèrement fléchi lors de la crise financière, cette monnaie a retrouvé progressivement sa place, et n'a globalement jamais perdu son statut de 2^e monnaie internationale derrière le dollar. Cette importance est notamment confortée par l'usage de l'euro comme monnaie de paiement (elle représente 34 % des transactions), où elle se situe de peu derrière le dollar (39,9 %). Elle reste cependant nettement derrière ce dernier en termes de part dans la dette internationale (23,4 %) ainsi que dans les prêts internationaux (23,2 %), puisque sa proportion ne représente dans les deux cas que la moitié de celle du dollar. Dans ces domaines, son poids est notamment affaibli par l'émission de dette par les pays émergents (en dollars), ou encore par la lutte contre l'évasion fiscale, qui pénalise la détention d'euros hors de la zone euro. La part de l'euro dans le volume des opérations de change reste plus basse, bien qu'elle soit en augmentation (de 15,7 à 16,2 % entre 2018 et 2019), notamment aux dépens du yen japonais.

2.2. Croissance, emploi et investissement

2.2.1. Taux de chômage : États membres, zone euro, Union européenne



Données : Eurostat

Données désaisonnalisées, données non corrigées des effets de calendrier

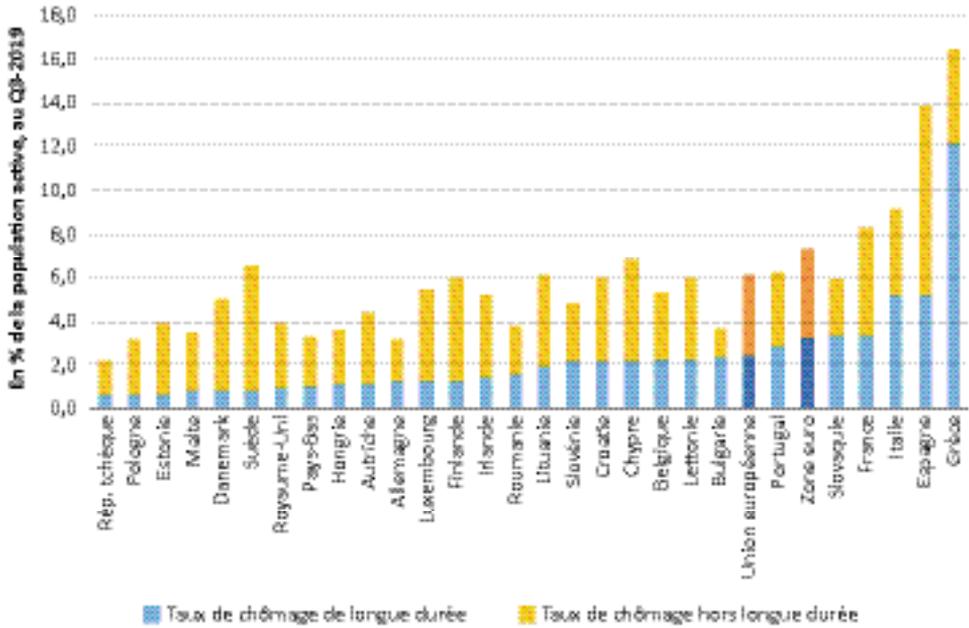
La moyenne du taux de chômage dans l'Union s'élevait à 6,2 % de la population active en décembre 2019 et poursuit sa baisse pluriannuelle (8,6 % en 2016). Sur un an, le taux de chômage a baissé dans vingt-et-un États membres. La croissance économique améliore ainsi la situation de l'emploi, de même qu'elle augmente légèrement les salaires. Pourtant, cette moyenne ne doit pas masquer une grande diversité selon les États membres.

La Grèce demeure l'État dans lequel la situation est la plus préoccupante, avec un taux de chômage de 16,6 % en octobre 2019, malgré une baisse de deux points par rapport à 2018. Les effets de la crise économique ont eu des conséquences sur le moyen terme qui ne sont pas encore totalement résorbées. L'Europe méditerranéenne (Grèce, Espagne, Italie, France, Chypre), Malte exceptée, est encore la région témoignant des plus forts taux de chômage dans l'Union.

À l'inverse, certains États sont proches du plein emploi : la République tchèque compte 2 % de sa population active au chômage, suivie de l'Allemagne et des Pays-Bas (3,2 %) et de la Pologne (3,3 %).

Il ne faut cependant pas oublier qu'une telle diversité des taux de chômage doit être mise en regard d'autres indicateurs tels que la qualité de l'emploi, le taux d'inactivité et le salaire moyen pour évaluer l'état du marché du travail dans un État sans céder aux généralisations abusives.

2.2.2. Taux de chômage (longue et courte durée) : États membres, zone euro, Union européenne



Source : Eurostat

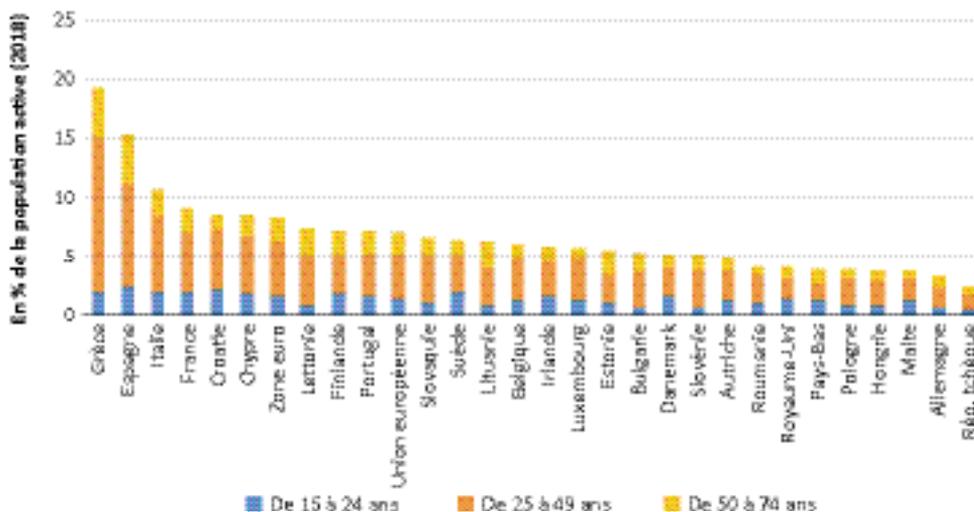
Données non ajustées (c.à.d. ni désaisonnalisées ni corrigées des effets de calendrier)

Taux de chômage, de 15 à 74 ans, données harmonisées par sexe et âge –moyennes trimestrielles

La décomposition des taux de chômage selon la durée de celui-ci offre un constat assez similaire, quoique comportant quelques différences. Ainsi, alors qu'un peu plus du tiers du chômage dans l'Union est constitué de chômeurs longue durée (2,4 %), certains États dépassent la moitié : en Grèce, en Italie, en Slovaquie et en Bulgarie, le chômage longue durée représente plus de 50 % du taux de chômage moyen. Cette situation témoigne encore une fois des conséquences durables de la crise économique sur le marché du travail de ces États, qui en ont tous particulièrement souffert.

À l'inverse, les États les plus proches du plein emploi sont ceux dont le chômage longue durée est le plus faible : la situation en République tchèque, en Pologne, en Estonie, à Malte et dans certains pays scandinaves (Danemark, Suède) souligne ainsi le dynamisme du marché de l'emploi dans ces pays et le rôle d'institutions qui favorisent généralement la flexibilité.

2.2.3. Taux de chômage par tranches d'âge : États membres, zone euro, Union européenne

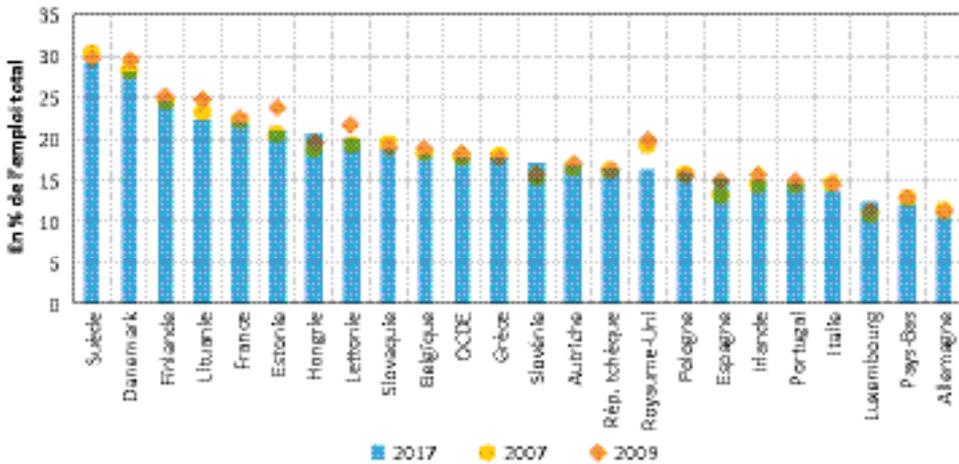


Données : Eurostat

Le taux de chômage moyen des actifs de 25 à 49 ans dans l'Union européenne (3,9 % de la population active) représente un peu plus de la moitié du taux de chômage général dans l'Union, ce qui s'explique mécaniquement par le fait que cette tranche d'âge représente l'écrasante majorité de la population active de l'Union, dans un contexte d'allongement de la scolarité des jeunes de moins de 25 ans notamment, avant l'entrée dans la vie active. Cette part prédominante des 25-49 ans dans le chômage se retrouve dans tous les États membres.

Toutefois, la part du chômage des jeunes (15-24 ans) et des seniors au sens large (50-74 ans) est variable selon les États. Ainsi, relativement au taux de chômage général de leur économie, l'Espagne, les États baltes (Estonie, Lettonie, Lituanie) et les Pays-Bas présentent des taux de chômage des seniors assez importants, qui représentent tous autour d'un tiers du taux de chômage général. À l'inverse, dans les États scandinaves (Finlande, Suède, Danemark), en Irlande, en Roumanie et à Malte, les jeunes de 15 à 24 ans représentent environ un quart des chômeurs.

2.2.4. L'emploi public au sein de l'Union européenne



Statistiques de l'OCDE sur les comptes nationaux.

L'emploi total se réfère à l'emploi domestique.

Pour la Pologne, les données avant 2010 sont basées sur des estimations.

Source : OCDE

L'emploi public se répartit équitablement de part et d'autre de la moyenne de l'OCDE selon les États membres. Alors qu'il atteint son maximum dans les pays scandinaves en 2017, avec 28,8 % de l'emploi total en Suède, 28 % au Danemark et 24,3 % en Finlande, ce qui constitue l'un des aspects du modèle d'État-providence de ces États, il est beaucoup plus faible en Allemagne, aux Pays-Bas et au Luxembourg, ainsi que dans plusieurs États du sud (Italie, Portugal, Espagne), à rebours des idées reçues.

Par ailleurs, l'emploi public n'a été que très rarement une variable d'ajustement lors de la crise de 2008. En effet, mis à part le Royaume-Uni, les Pays-Bas, l'Allemagne, la Suède et les États baltes, qui ont chacun réduit la part de l'emploi public dans l'emploi total de 1,5 à 3 points de pourcentage depuis 2007, la plupart des États membres témoignent d'une relative stagnation de l'emploi public au cours de la dernière décennie ou d'une légère baisse. Seuls la Hongrie, la Slovénie, l'Espagne et le Luxembourg ont connu une hausse significative, quoique modérée, de leur taux d'emploi public.

2.2.5. Emploi et libre circulation

Alors que la liberté de circulation des travailleurs dans l'Union est garantie dans les traités, 4 % des actifs européens résident dans un autre État que celui dont ils ont la nationalité, une proportion en hausse de presque un point depuis 2013. Le Luxembourg est l'État qui profite le plus de cette mobilité : 49,1 % de ses résidents ne sont pas luxembourgeois. À l'inverse, la Pologne, la Slovaquie et la Lituanie accueillent environ 0,1 % d'actifs communautaires. La situation du Royaume-Uni, dont 7,1 % de la population active étaient constitués d'Européens, évoluera certainement en fonction des accords qui seront signés avec l'Union en 2020 après le Brexit.

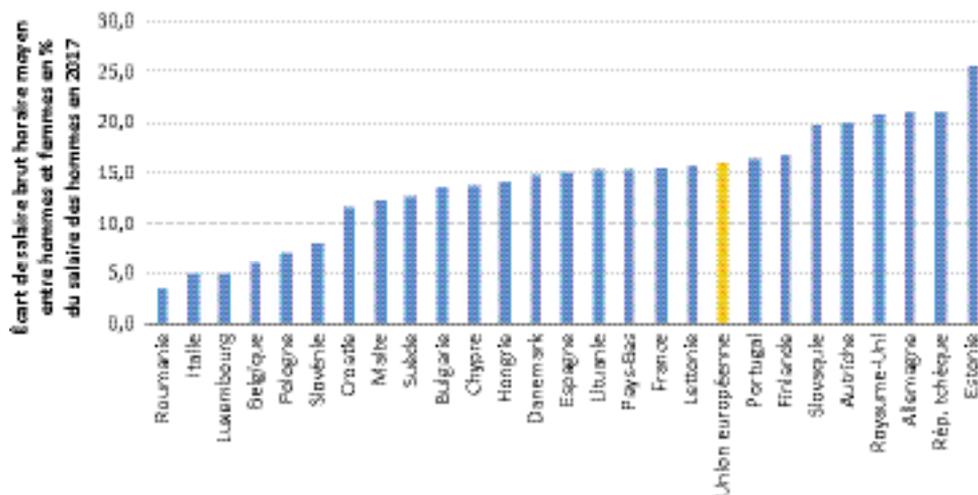
Ayant choisi de résider dans un autre État membre, les « citoyens mobiles » disposent en moyenne d'un taux d'emploi (77,1 %) plus élevé que la moyenne (73,7 %) en 2018, une situation qui s'est d'ailleurs beaucoup améliorée depuis 2013, où le taux d'emploi des « citoyens mobiles » ne dépassait pas 71 %. Cela s'explique notamment par le fait que ce sont les diplômés de l'enseignement supérieur, plus employables, qui sont également les plus mobiles.

Au contraire, les résidents issus d'un État hors de l'Union présentent des taux d'emploi sensiblement plus faibles que ceux de la population, à l'exception de la République tchèque, de l'Italie, de Malte, de Pologne, de Roumanie et de Slovaquie. Il faut noter toutefois qu'il s'agit généralement, Italie exceptée, de pays se caractérisant par un faible taux de chômage (cf. point 2.1).

En %	2013				2018			
	Taux d'emploi des travailleurs issus des autres États membres	Taux d'emploi des travailleurs issus d'un État hors de l'UE	Taux d'emploi général dans le pays	Part des actifs issus d'un autre État de l'UE dans la population active totale*	Taux d'emploi des travailleurs issus des autres États membres	Taux d'emploi des travailleurs issus d'un État hors de l'UE	Taux d'emploi général dans le pays	Part des actifs issus d'un autre État de l'UE dans la population active totale*
Allemagne	74,9	57,9	78,7	4,51	79,9	57,5	82,1	6,49
Autriche	74,7	57,4	76	6,72	76,4	61	77,7	9,50
Belgique	63,6	39,9	68,7	7,29	69,2	43,4	71	8,29
Bulgarie	nd	49,4	63,6	nd	nd	57,4	72,4	nd
Chypre	64,8	74,3	66,8	12,78	72,6	68	74,7	11,54
Croatie	63,4	34,3	57,2	0,08	75,5	53,3	65,2	0,17
Danemark	72,1	54,1	75,4	2,53	74,8	58,5	78,7	3,21
Espagne	58,3	50	59,5	4,49	67,7	59,9	67,6	4,58
Estonie	67,1	67	74,6	0,35	76,5	73,2	80,6	0,90
Finlande	71,6	53	73,8	1,39	75,7	50,8	77	1,65
France	70,2	48,1	70,5	2,30	72,9	50,6	72,5	2,40
Grèce	52,1	49,4	53,1	1,63	54	56,5	59,7	1,00
Hongrie	66,3	64,2	63	0,49	66,3	56	74,5	0,35
Irlande	69,2	56,2	66,6	11,84	78,6	67,1	73,9	12,64
Italie	66	60,3	59,5	3,38	66,6	63,4	62,8	3,63
Lettonie	76,6	60,2	71,3	0,19	66,2	66,5	78,5	0,20
Lituanie	87,6	70,8	69,8	0,11	95,3	74	77,8	0,11
Luxembourg	74,8	61,5	68,7	46,91	77,7	56,1	68,8	49,07
Malte	78	83,5	65	2,99	81,6	79	74,4	10,64
Pays-Bas	74	50,1	76,7	2,12	77,2	54,8	80,2	2,65
Pologne	79	62	64,9	0,06	86,4	76	72,1	0,10
Portugal	60,1	58,7	65,6	0,64	78,3	71,5	75,4	0,71
Rép. tchèque	77,9	79,1	72,4	0,90	85	81,8	79,8	1,27
Roumanie	nd	nd	64,7	nd	nd	77,9	69,9	nd
Royaume-Uni	79,1	61,8	75,3	5,07	86,2	65,2	78,9	7,13
Slovaquie	78,6	nd	65	0,16	69,6	73,5	72,4	0,15
Slovénie	57,3	60,1	67,4	0,54	82	72,7	75,5	0,59
Suède	75,3	50,1	81,3	2,91	83,7	51,4	84,7	2,92
Union européenne	70,9	55,7	68,9	3,24	77,1	59,3	73,7	4,00

Données : Eurostat
* Données arrondies

2.2.6. L'état des inégalités salariales hommes-femmes dans les États membres



*Industrie, construction et services (sauf l'administration publique, la défense et la sécurité sociale obligatoire)
Données non disponibles pour l'Irlande et Grèce*

En moyenne, dans chaque secteur d'activité, en 2017, les femmes perçoivent un salaire inférieur de 16 % à celui des hommes, témoignage à la fois de différences structurelles entre l'offre de travail des hommes et des femmes (qui subissent le temps partiel, les carrières hachées, etc.) et de discriminations persistantes malgré des campagnes importantes de la Commission. L'Estonie, la République tchèque, l'Allemagne et le Royaume-Uni affichent les écarts les plus importants : dans chacun de ces États, la rémunération des femmes est inférieure de plus d'un cinquième à celle des hommes. En revanche, la Roumanie, l'Italie et le Luxembourg présentent des écarts inférieurs ou égaux à 5 %. Les réflexions actuelles de la Commission sur les rémunérations dans l'Union incluront ainsi inévitablement un volet sur l'égalité hommes-femmes en matière de rémunérations.

2.2.7. Le taux d'épargne et l'épargne des ménages (2008-2017)

Dans l'Union européenne, au 3^e trimestre 2019, le taux d'épargne brute des ménages atteint 11 % du revenu disponible brut, un niveau en hausse par rapport aux années précédentes et qui se rapproche de celui de 2008. Dans la zone euro, 13 % du revenu disponible brut sont épargnés, c'est-à-dire encore plus qu'en 2008. Alors que les taux d'intérêt sont relativement bas, et pour reprendre les motifs de l'épargne définis par Keynes (1936), il semble que l'épargne de précaution domine dans l'Union : l'incertitude économique et le vieillissement de la population, dans une Union où les logiques de répartition et de capitalisation coexistent dans les systèmes de retraites nationaux, poussent les ménages à épargner une partie de leur revenu.

Parmi les États membres, le Luxembourg (21,4 % en 2018) et la Suède (19,5 % au 3^e trimestre 2019) sont ceux qui épargnent le plus, talonnés par les Pays-Bas et l'Allemagne. Il faudra voir si de tels taux d'épargne se traduisent par de forts taux d'investissements associés ou s'ils traduisent une discordance importante. À l'inverse, la Roumanie et la Lituanie consommaient en 2018 davantage que leur revenu disponible brut, témoignage, entre autres, d'une vitalité de la consommation dans ces États, mais aussi d'une possible atonie de l'investissement (cf. point 2.2.9).

"Taux d'épargne brut des ménages (en % du revenu disponible brut)"				
	2008	2013	2018	Q2-2019
Allemagne	17,6	16,7	18,54	18,43
Autriche	17,2	12,66	13,12	12,03
Belgique	18,06	13,43	11,78	13,43
Bulgarie	-8,16	-1,53	nd	nd
Chypre	3,47	-2,09	2,44	nd
Croatie	6,53	nd	nd	nd
Danemark	4,47	8,84	12,1	8,95
Espagne	7,69	7,91	5,94	7,76
Estonie	7,52	9,11	nd	nd
Finlande	7,07	8,24	6,78	9,82
France	14,58	13,9	13,85	14,19
Grèce	nd	nd	nd	nd
Hongrie	8,6	11,96	11,58	nd
Irlande	10,21	9,35	10,25	10,53
Italie	13,71	10,96	9,92	10,53
Lettonie	11,57	-4,9	6,34	nd
Lituanie	-0,51	2,47	-1,23	nd
Luxembourg	17,94	19,94	21,41	nd
Malte	nd	nd	nd	nd
Pays-Bas	10,95	15,3	15,06	16,07
Pologne	3,34	2,55	1,47	nd
Portugal	7	9,36	6,48	5,39
Rép. tchèque	11,38	10,86	10,82	11,01
Roumanie	-12,11	-7,4	-2,35	nd
Royaume-Uni	8,77	8,78	6,06	6,06
Slovaquie	6,59	6,6	8,38	nd
Slovénie	15,27	10,63	12,64	nd
Suède	12,89	15,93	17,96	19,47
Zone euro	12,81	12,27	12,31	13,05
Union européenne	11,19	10,79	10,34	11,04

Données Eurostat

2.2.8. Indicateurs sociaux : coefficient de Gini, taux de pauvreté, inégalités de répartition des revenus

Un coefficient de Gini nul correspond à une situation d'égalité de revenus parfaite, alors qu'un coefficient de 100 traduit une inégalité maximale. Avec un coefficient de 30,9, l'Union européenne se situe ainsi dans une situation relativement égalitaire, particulièrement en comparaison des États-Unis (0,49 en 2018). Cette spécificité européenne vers l'égalité, corroborée par l'Observatoire des inégalités ou le *World Inequality Lab*, et attestée également par un très fort taux d'alphabétisation, ne saurait masquer certaines situations nationales plus préoccupantes : en Bulgarie, en Lituanie et en Lettonie, le coefficient de Gini dépasse 35.

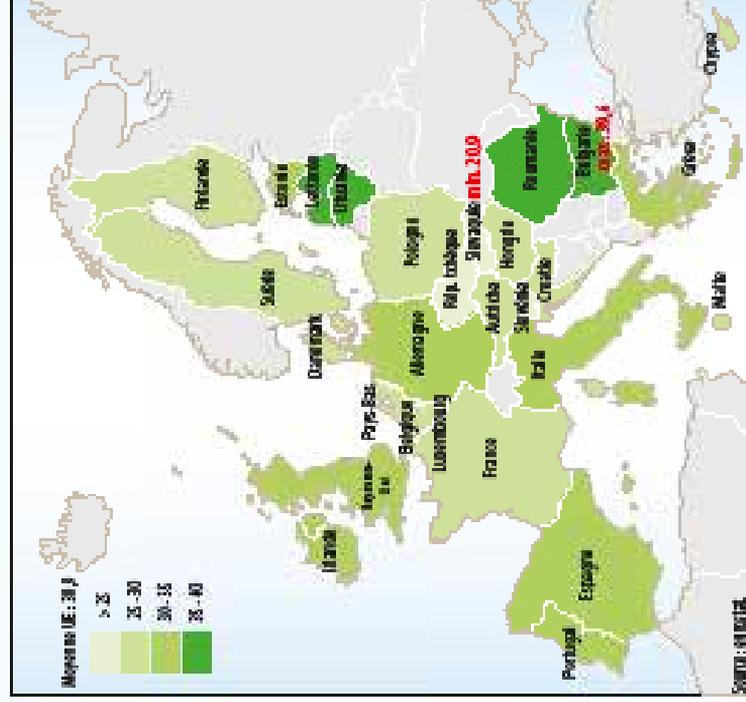
Cet indicateur étant très synthétique, il convient d'étudier la question sociale dans les États membres de l'Union européenne en variant les données. L'étude de la pauvreté montre que plus d'un cinquième de la population en Roumanie, en Bulgarie, en Espagne, en Italie et dans les États baltes est dans une situation de pauvreté relative, c'est-à-dire que son revenu est inférieur à 60 % du revenu médian de la population.

Dans la lignée de plusieurs travaux scientifiques sur la question, Eurostat a entrepris de mesurer le rapport inter-quintile de revenus dans les États membres, c'est-à-dire le rapport entre le revenu au-dessus duquel se trouvent 20 % de la population la plus riche et le revenu au-dessous duquel se situent 20 % de la population la plus pauvre. Une situation de parfaite égalité se traduirait par un rapport équivalent à 1. Ce calcul montre la Bulgarie et la Roumanie, suivies de la Lettonie et la Lituanie, comptent parmi les États les plus inégalitaires de l'Union. À l'inverse, la Slovénie, la Slovaquie et la République tchèque se caractérisent par une distribution des revenus relativement égalitaire.

	Coefficient de Gini (2018)	Taux de risque de pauvreté (seuil : 60% du revenu équivalent médian après transferts sociaux), en % (2018)	Inégalités de revenus* (2018)	Taux d'alphabétisation (2015)
Allemagne	31,1	16	5,07	>99,9
Autriche	26,8	14,3	4,04	99,1
Belgique	25,6	16,4	3,78	>99,9
Bulgarie	39,6	22	7,66	98,1
Chypre	29,1	15,4	4,29	99,1
Croatie	29,7	19,3	5	99,3
Danemark	27,8	12,7	4,11	>99,9
Espagne	33,2	21,5	6,03	98,3
Estonie	30,6	21,9	5,07	99,8
Finlande	25,9	12	3,65	>99,9
France	28,5	13,4	4,23	>99,9
Grèce	32,3	18,5	5,51	97,7
Hongrie	28,7	12,8	4,35	99,1
Irlande	28,9	14,9	4,23	>99,9
Italie	33,4	20,3	6,09	99
Lettonie	35,6	23,3	6,78	>99,9
Lituanie	36,9	22,9	7,09	99,9
Luxembourg	33,2	18,3	5,72	>99,9
Malte	28,7	16,8	4,28	94,4
Pays-Bas	27,4	13,3	4,05	p
Pologne	27,8	14,8	4,25	99,8
Portugal	32,1	17,3	5,22	95,7
Rép. tchèque	24	9,6	3,32	>99,9
Roumanie	35,1	23,5	7,21	98,8
Royaume-Uni	34,2	18,9	5,95	>99,9
Slovaquie	20,9	12,2	3,03	99
Slovénie	23,4	13,3	3,38	99,7
Suède	27	16,4	4,13	>99,9
Union européenne	30,9	17,1	5,17	98,8
Zone euro	30,6	17	5,07	99,1
Sources de données	Eurostat	Eurostat	Eurostat	CIA World Factbook
* Indicateur expérimental d'Eurostat équivalent au rapport interquantile entre le revenu disponible du 5 ^e et du 1 ^{er} quantile				

Inégalités et pauvreté dans les Etats membres (2018)

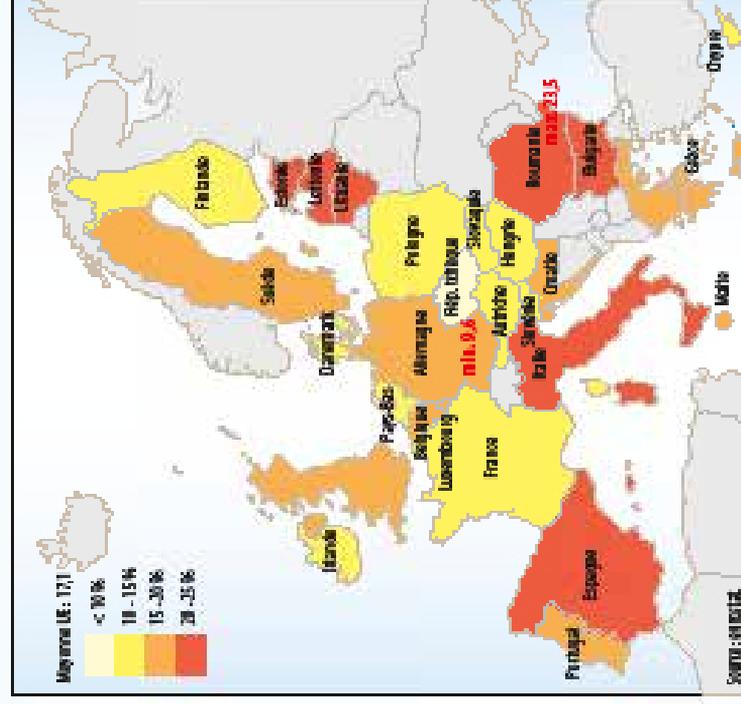
Coefficient de Gini dans les Etats membres (2018)



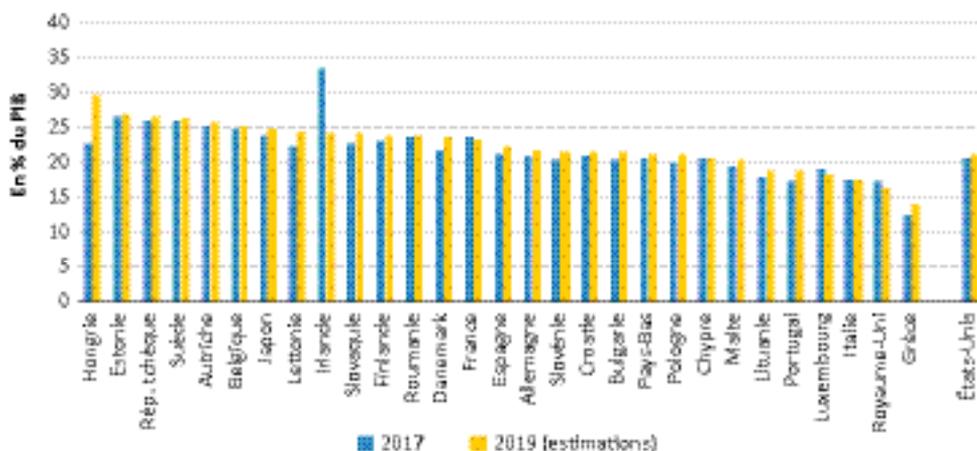
Un indice (ou coefficient) de Gini est un indicateur mathématique qui mesure de manière comparative la répartition de l'inégalité économique, sociale et/ou des populations. Il mesure, entre autres, l'écart entre le 10% des ménages les plus riches et le 10% des ménages les plus pauvres. Plus l'indice est élevé, plus les inégalités sont importantes. Il existe une relation d'opposition entre l'indice de Gini et le coefficient de concentration de Lorenz. Plus l'indice est élevé, plus l'aire sous la courbe de Lorenz est petite.

Les inégalités ont des impacts négatifs pour le bien-être des citoyens, le développement, la santé et éducation, etc.

Taux de risque de pauvreté (2018)



Le taux de risque de pauvreté est défini comme le pourcentage des personnes vivant dans la pauvreté absolue. Ce dernier est mesuré en fonction du revenu disponible net par ménage, à l'exclusion de la fiscalité sociale et de la fiscalité sur les bénéfices des entreprises. Il est calculé en fonction du revenu disponible net par ménage par rapport au revenu des autres habitants de la population. Il existe une relation d'opposition entre le taux de risque de pauvreté et le coefficient de concentration de Lorenz.

2.2.9. Évolution de l'investissement : États membres, Union européenne, zone euro

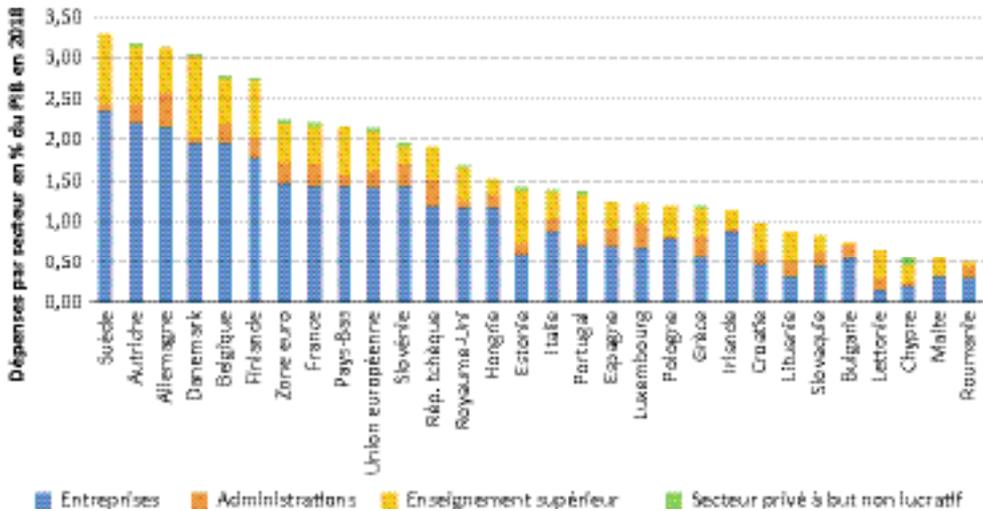
Estimations FMI pour 2019

Données : FMI, World Economic Outlook

L'investissement est en légère hausse dans l'Union européenne selon les estimations du FMI, à un niveau moyen proche de celui des États-Unis (21 % du PIB). La tendance générale est à une légère hausse par rapport au niveau de 2017 : en vertu notamment du « plan Juncker » d'investissement, étendu en 2020 et dont la logique devrait être pérennisée à travers le programme InvestEU à partir de 2021, l'investissement augmente donc progressivement pour retrouver, plus d'une décennie plus tard, un niveau proche de celui qui prévalait avant la crise de 2008.

Au sein de l'Union, les niveaux d'investissements en parts du PIB sont cependant très variables. En 2019, les États membres qui ont le plus investi étaient la Hongrie (29,4 %), l'Estonie (26,9 %), la République tchèque (26,4 %) et la Suède (26,2 %). À l'inverse, l'investissement était globalement atone en Grèce (13,9 %), au Royaume-Uni (16,4 %), témoignage des incertitudes liées au Brexit, et en Italie (17,6 %). L'Irlande a vécu la plus grande chute de taux d'investissement entre 2017 et 2019, passant de 33,4 % à 24,1 % du PIB. Une simple comparaison avec les taux d'épargne (cf. point 2.2.7) montre ainsi que l'épargne ne favorise pas toujours l'investissement à son niveau optimal dans les États membres.

2.2.10. Dépenses de R&D dans les États membres/comparaisons internationales



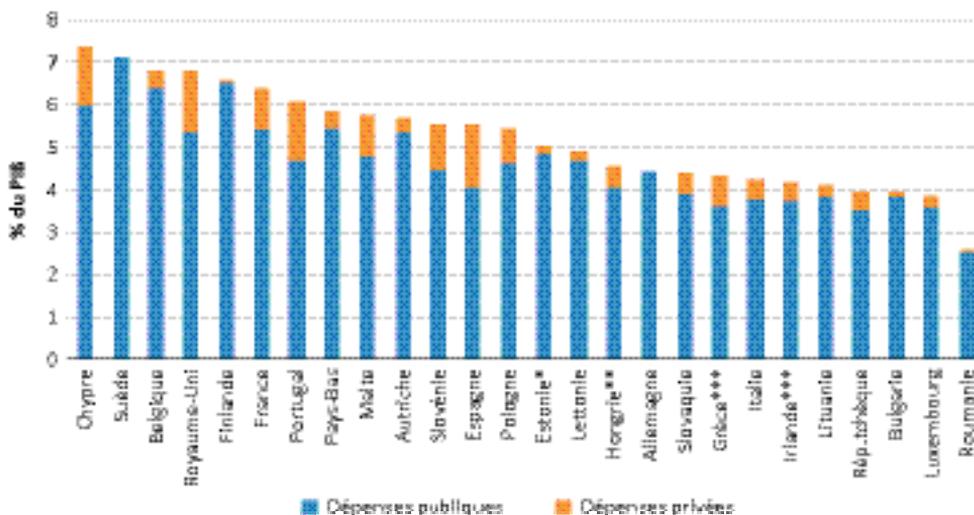
Données : Eurostat

L'investissement européen en recherche et développement (R&D) est peu élevé. Avec seulement 2,12 % de son PIB consacré à la R&D en 2018, l'Union se situe en-dessous des niveaux que l'on rencontre aux États-Unis ou au Japon, ce qui a notamment poussé la Commission à vouloir accélérer le développement d'une « Europe numérique ». Alors que les stratégies « de Lisbonne » et « Europe 2020 » fixaient un objectif de dépenses en R&D supérieures à 3 % du PIB, seuls quatre États dépassaient ce seuil : la Suède, l'Autriche, l'Allemagne et le Danemark. À l'inverse, les États méditerranéens ou d'Europe centrale et orientale se caractérisent par une faiblesse d'investissement dans la recherche.

Par ailleurs, il faut noter que ce sont les entreprises qui réalisent l'essentiel de l'effort de R&D dans les États membres, à la fois dans un objectif concurrentiel et souvent grâce à des dispositifs institutionnels tels que le Crédit d'Impôt Recherche en France. L'enseignement supérieur représente environ un cinquième de l'effort en R&D dans l'Union et les administrations environ un dixième, avec une place un peu plus importante dans les États scandinaves.

2.3. Capital humain

2.3.1. Dépenses publiques et privées pour l'éducation



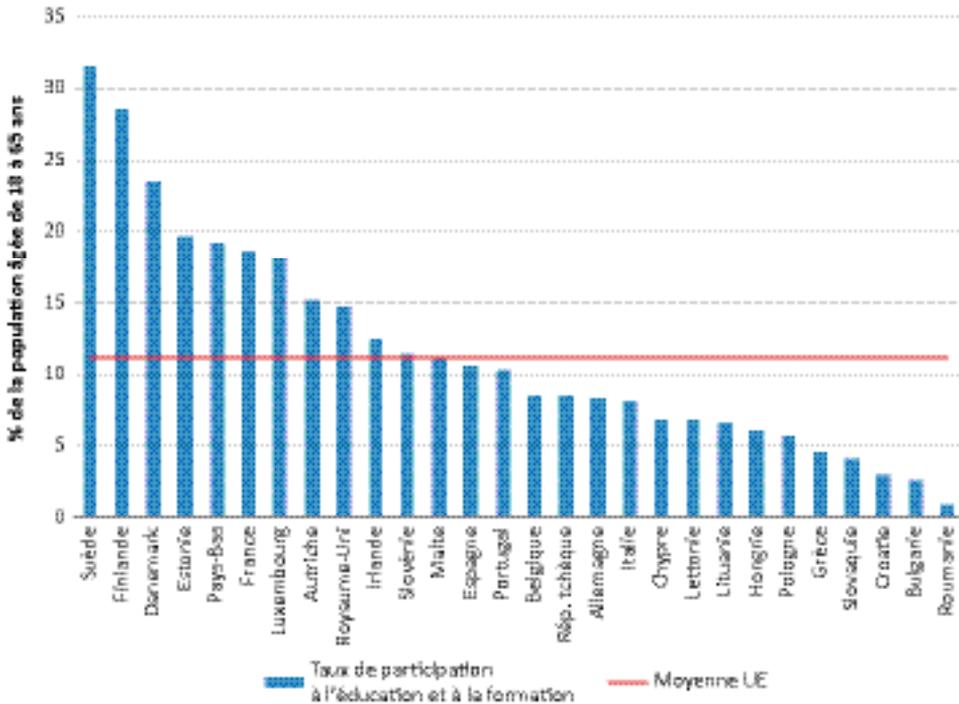
Source : Eurostat

Le Danemark et la Croatie sont exclus du graphique en raison d'une absence de données.

(*) Données 2013 (**) Données 2012 (***) Données 2015

En 2016, la somme des dépenses publiques et privées en matière d'éducation s'élevait dans l'Union européenne à 5,2 % du PIB. La très grande majorité de ces dépenses est d'origine publique, à la fois du fait d'un manque de données sur les dépenses privées et, de façon plus importante, de la prévalence de systèmes d'éducation publics développés dans un grand nombre d'États membres. On retrouve logiquement les pays nordiques comme la Suède ou la Finlande, qui figurent parmi les États aux dépenses éducatives les plus élevées, y compris lorsqu'elles ne sont que d'origine publique. La plus forte part des dépenses privées dans le total des dépenses en matière d'éducation s'observe au Royaume-Uni, État dont les dépenses globales en matière d'éducation sont certes élevées, mais connu pour les coûts de son système éducatif, ainsi qu'à Chypre, qui occupe la première place européenne en matière de dépenses d'éducation rapportées au PIB.

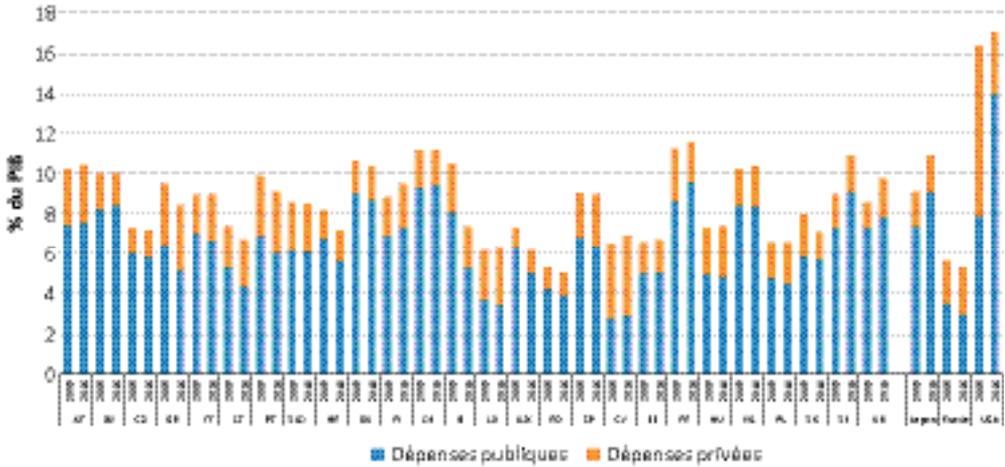
2.3.2. Recours à la formation continue (2018)



Source : Eurostat

Au sein de l'Union européenne, la part de la population âgée de 25 à 64 ans ayant recours à la formation continue s'élève à 11,1 %, un taux en très légère baisse depuis 2017 (11,3 %). Les pays les plus avancés en la matière sont la Suède, la Finlande et le Danemark, souvent cités pour la performance de leurs modèles de cohésion sociale. La prévalence de la formation continue dans ces pays est assez corrélée avec des taux de chômage plus faibles que dans le reste de l'Union. Il convient cependant de garder en tête qu'un fort taux de participation à la formation continue ne garantit pas la qualité de ces formations – la formation continue en France étant notamment régulièrement critiquée pour sa tendance à s'adresser avant tout à des personnes en situation d'emploi plutôt qu'au chômage – tandis qu'à l'inverse, de faibles taux ne sont pas incompatibles avec une formation continue de qualité.

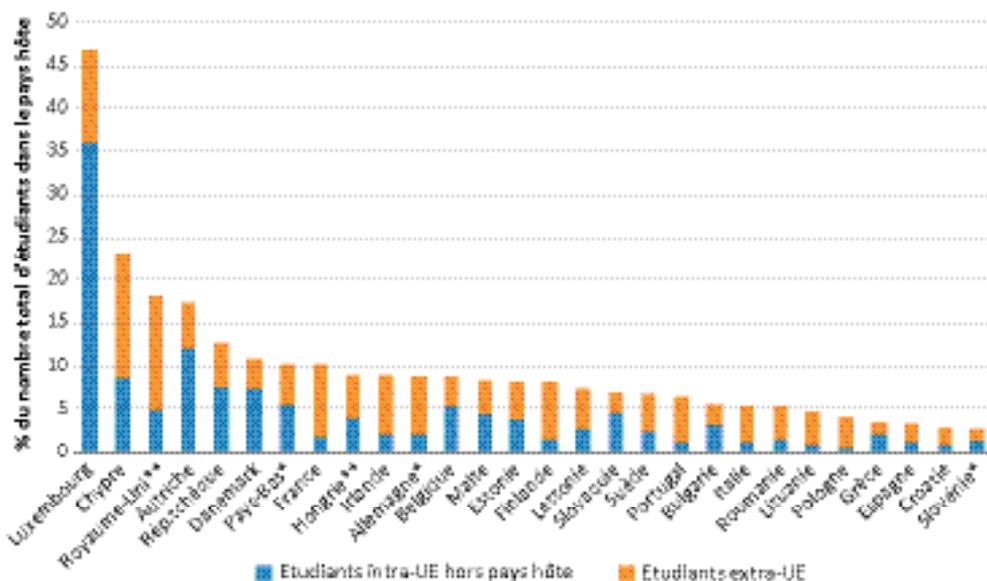
2.3.3. Dépenses de santé (2009-2016)



Source : Banque mondiale

Le fait que l'Union européenne présente en moyenne des dépenses élevées en matière de santé est avéré. La moyenne européenne, légèrement inférieure à 9 % du PIB, n'est pas plus élevée que celle des États-Unis, mais la répartition des dépenses y est bien plus nettement orientée vers le public, bien que cette source ait largement gagné en importance outre-Atlantique, notamment à la suite des réformes mises en œuvre par Barack Obama. De manière générale, presque tous les États membres de l'Union présentent ainsi des dépenses publiques en matière de santé représentant plus de 60 % des dépenses totales dans ce secteur. Ceux qui affichent les plus fortes dépenses et/ou qui présentent une augmentation de celles-ci entre 2009 et 2016 sont majoritairement issus de l'Europe occidentale, confrontés notamment aux problématiques de vieillissement de leurs populations. Les dépenses les plus faibles sont à l'inverse localisées en Europe centrale et orientale, comme en Roumanie ou en Lettonie, en raison notamment de systèmes de santé moins développés.

2.3.4. Attractivité du système universitaire européen



Source : Eurostat (2017)

(*) Données 2015 (**) Données 2016

L'attractivité du système universitaire est un enjeu majeur, et d'ampleur croissante pour les pays européens. Elle peut notamment se mesurer par la proportion d'étudiants étrangers parmi le nombre total d'étudiants d'un pays donné, cette part étant à détailler selon la provenance des étudiants (hors UE ou intra UE, pour tenir compte notamment de l'impact des programmes d'échanges de type Erasmus). De façon notable, le taux d'étudiants étrangers dépasse 5 % dans la très grande majorité des États membres – seuls 6 d'entre eux ne l'atteignent pas. Si le taux affiché par le Luxembourg (plus de 45 %) est notamment dû à la faiblesse de sa population estudiantine totale, les trois pays suivants dans le classement, à savoir Chypre, Royaume-Uni et Autriche, accueillent parmi leur population étudiante plus de 15 % d'étrangers. Il convient cependant de remarquer que ces taux sont très largement dus à des étudiants en provenance d'autres pays de l'Union européenne, dont la mobilité est facilitée par les programmes d'échange internes à l'Union. Ces derniers ne représentent cependant pas la majorité des étudiants internationaux dans des pays comme la République tchèque, les Pays-Bas ou la Belgique, qui se situent tous les trois au-delà du seuil de 5 % d'étudiants internationaux même en ne dénombrant que ceux en provenance de pays extérieurs à l'Union.

2.3.5. Les universités européennes dans les classements internationaux

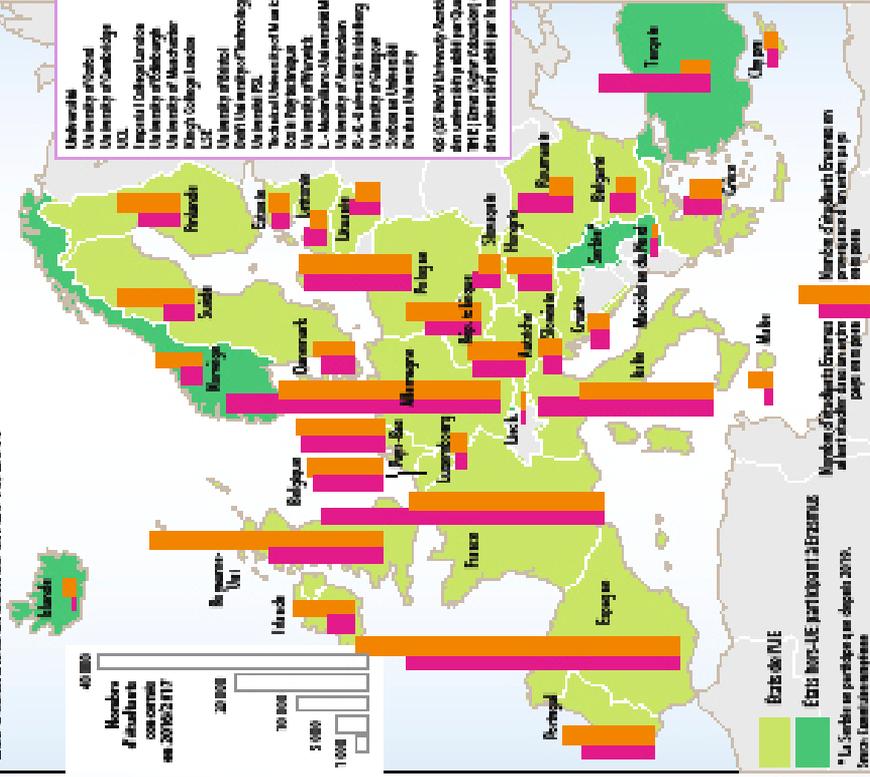
En matière de classements internationaux, les universités européennes peinent à se hisser à de hautes places, à l'exception notable des institutions britanniques. Ces dernières continuent en effet à occuper les premiers rangs européens en matière de classements académiques, en réussissant à placer quatre universités parmi les premières mondiales selon le classement QS. Si le classement du Times Higher Education leur est légèrement moins favorable, il fait de l'Université d'Oxford la « meilleure université au monde », devançant les nombreuses institutions américaines récompensées par cette évaluation. Au niveau européen, l'hégémonie britannique ne laisse place, parmi les vingt premières universités européennes, qu'à trois autres pays : l'Allemagne, la France et les Pays-Bas, qui réussissent tous les trois à placer quelques-unes de leurs universités parmi les cent premières mondiales.

Université	Pays	Rang QS	Rang THE
University of Oxford	Royaume-Uni	4	1
University of Cambridge	Royaume-Uni	7	3
UCL	Royaume-Uni	8	15
Imperial College London	Royaume-Uni	9	10
University of Edinburgh	Royaume-Uni	20	30
University of Manchester	Royaume-Uni	27	55
King's College London	Royaume-Uni	33	36
LSE	Royaume-Uni	44	27
University of Bristol	Royaume-Uni	49	87
Delft University of Technology	Pays-Bas	50	67
Université PSL	France	53	45
Technical University of Munich	Allemagne	55	43
Ecole Polytechnique	France	60	93
University of Warwick	Royaume-Uni	62	77
Ludwig-Maximilians-Universität München	Allemagne	63	32
University of Amsterdam	Pays-Bas	64	62
Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg	Allemagne	66	44
University of Glasgow	Royaume-Uni	67	99
Sorbonne Université	France	77	80
Durham University	Royaume-Uni	78	133

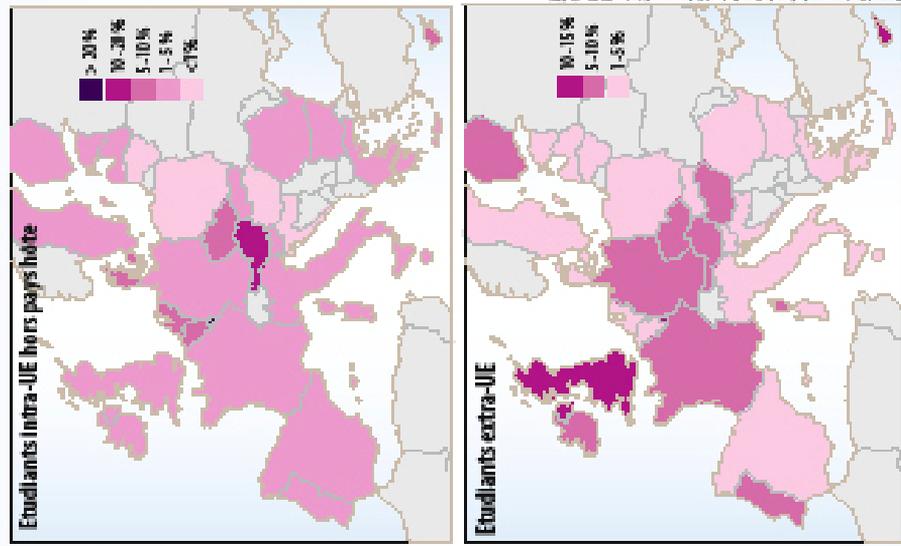
Source : QS (2020), Times Higher Education (2020)

L'attractivité du système universitaire européen

Les étudiants Erasmus en 2016/2017



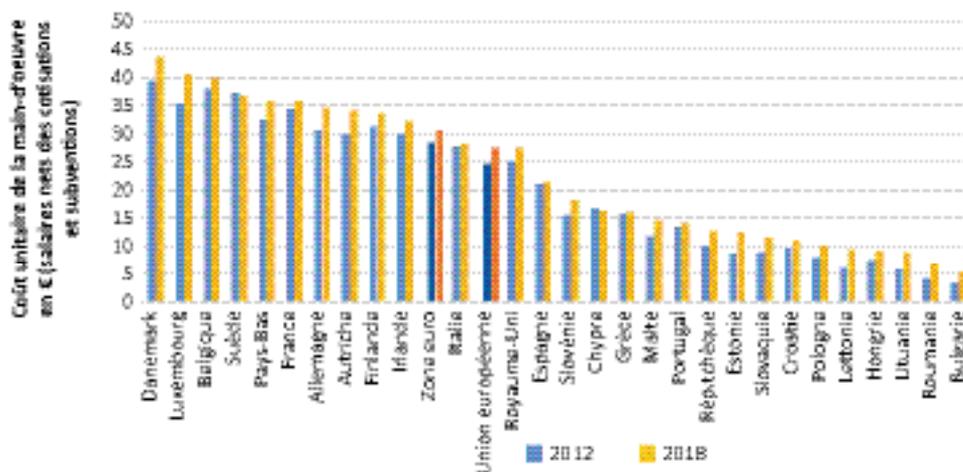
Source: DG Communication et la Commission européenne, Erasmus.



Source: DG Communication et la Commission européenne, Erasmus.

2.4. Compétitivité, concurrence et innovation

2.4.1. Coût unitaire de la main-d'œuvre

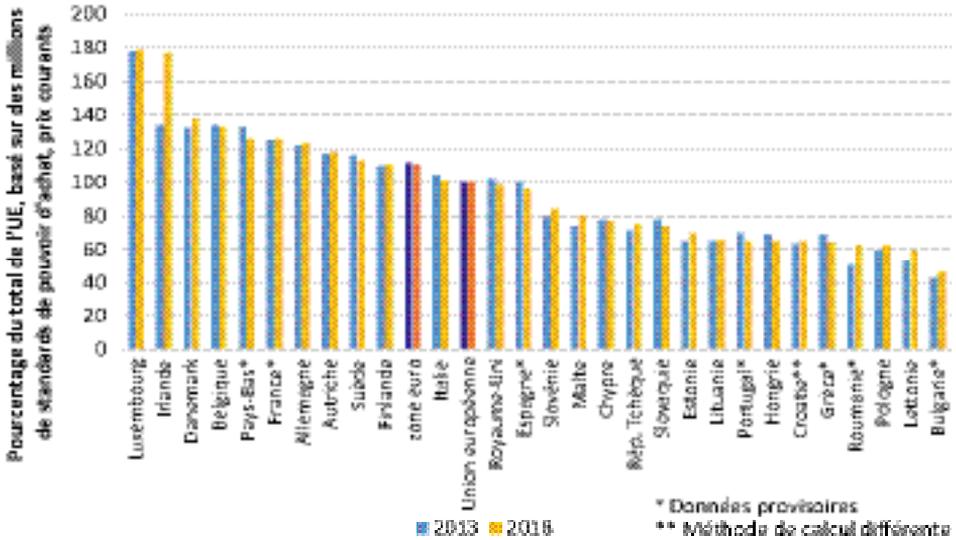


Coût de la main-d'œuvre pour LCI (rémunération des salariés plus impôts moins subventions)
Industrie, construction et services (sauf administration publique, défense, sécurité sociale obligatoire)
Source : Eurostat

En moyenne, une heure de travail coûte dans l'Union 27,4 € en 2018, en incluant les cotisations payées sur les salaires et en déduisant les prestations reçues. Une grande diversité prévaut cependant à travers l'Union. D'abord, le coût du travail est généralement très faible à l'Est, avec un minimum de 5,4 € par heure travaillée atteint en Bulgarie, ce qui peut parfois générer des accusations de *dumping* social. À l'autre extrême, les pays scandinaves et le Benelux présentent un coût unitaire de la main-d'œuvre élevé, atteignant 43,5 € au Danemark. La France, l'Allemagne et l'Autriche se situent dans la même catégorie. Cette grande diversité s'explique en partie par les différences en matière de cotisations sociales. Ainsi, la France et la Suède sont les pays pour lesquels la part du coût du travail hors salaire brut est la plus élevée.

Enfin, l'intégralité des États membres se situe sur une tendance haussière en matière de coût du travail, ce qui pourrait avoir à terme des conséquences négatives sur la compétitivité-coût de l'Union. En moyenne, le coût unitaire du travail a augmenté de près de 3 € par heure dans l'Union. En raison d'un point de départ plus faible, c'est dans l'Europe centrale que le coût du travail a le plus augmenté entre 2012 et 2018 : Roumanie, Lettonie, Bulgarie et Lituanie affichent en 2018 un coût unitaire de la main-d'œuvre au moins 50 % plus élevé qu'en 2012.

2.4.2. Productivité de la main-d'œuvre par heure travaillée



Source : Eurostat

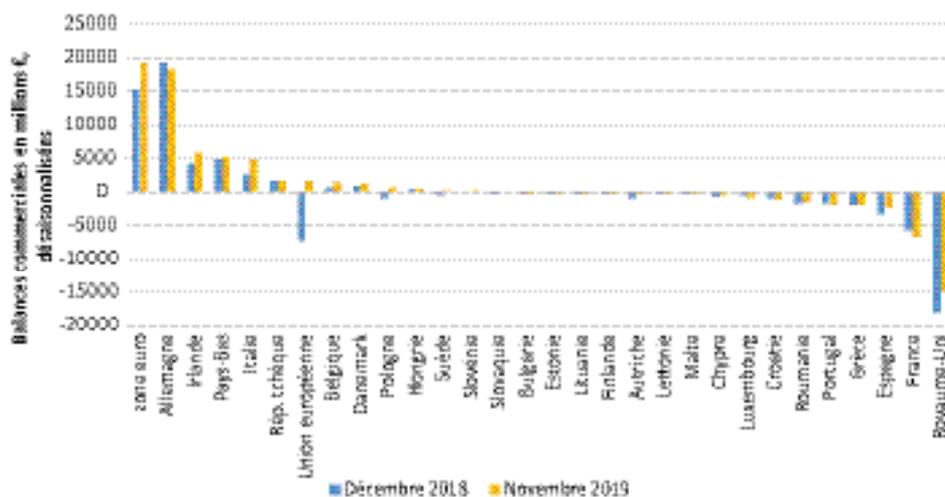
* Données provisoires en 2018

** Définition différente

Dans le modèle néoclassique de croissance économique, inspiré notamment par le modèle Cobb-Douglas (1928) et repris par Solow (1956), la productivité des facteurs de production que sont le travail et le capital compte autant, sinon plus, que le volume desdits facteurs. De ce fait, la hausse de la productivité de la main-d'œuvre dans l'Union a de quoi rassurer. Pourtant, des inquiétudes demeurent quant à savoir si cette hausse sera suffisante pour maintenir la compétitivité de l'Union dans un monde toujours plus compétitif, alors que les dépenses en R&D de l'Union ne décollent pas (voir point 2.10).

Comparativement à la moyenne de l'Union, ce sont les États d'Europe occidentale et scandinave qui témoignent d'une productivité très élevée. Ainsi, la productivité du travail du Luxembourg est plus élevée de 79 % par rapport à la moyenne européenne. En revanche, les États d'Europe orientale, dont le coût du travail est le plus faible, sont aussi ceux qui ont la productivité de la main-d'œuvre la plus faible de l'Union. La hiérarchie entre les États a peu évolué entre 2013 et 2018. Un changement notable est cependant celui du Royaume-Uni qui était au-dessus de la moyenne de l'Union en 2013, alors qu'en 2018 sa productivité par heure travaillée était inférieure de 1,7 % à la moyenne.

2.4.3. Balances commerciales



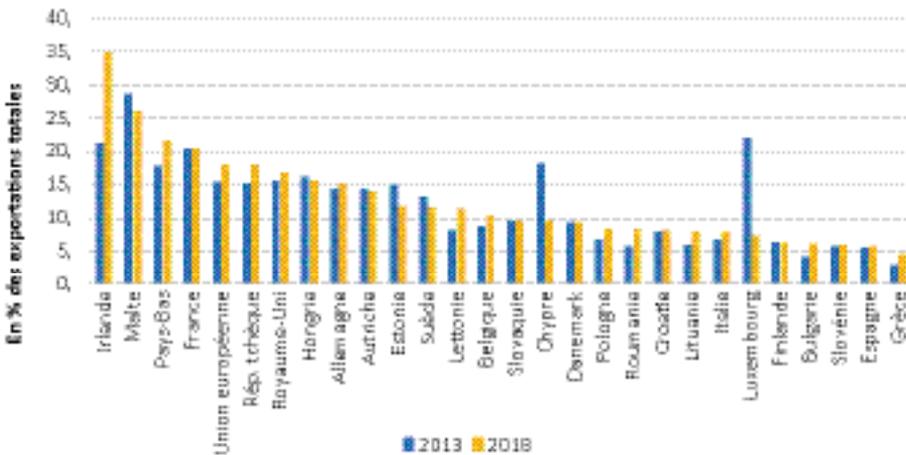
Source : Eurostat

L'Union européenne a réussi à dégager un excédent commercial en novembre 2019 : la balance commerciale de l'Union était alors positive de 2,6 milliards €, celle de la zone euro de 20,7 milliards €.

Le déficit commercial du Royaume-Uni explique en grande partie la faible balance commerciale de l'Union : si le déficit britannique s'est réduit en un an, il atteint toujours près de 14,7 milliards € en novembre 2019, alors que l'avenir des relations commerciales du Royaume-Uni avec l'Union européenne, et le reste du monde demeure incertain. Une fois le poids du Royaume-Uni enlevé, il apparaît que la situation de la zone euro est très excédentaire, dominée par l'immense excédent de l'Allemagne (18,2 milliards €), première puissance exportatrice de l'Union.

Au-delà de ces cas extrêmes, seule la France conserve un déficit commercial assez important. Tous les autres États membres sont plus ou moins proches de l'équilibre commercial, même si certains sont plutôt déficitaires (Espagne, Grèce, Portugal) et d'autres plutôt excédentaires (Irlande, Pays-Bas, Italie). En un an, seuls quelques pays sont passés d'un déficit à un excédent : la Pologne, la Suède, la Slovaquie. Dans chaque cas, les déséquilibres initiaux étaient légers.

2.4.4. Exportations de produits de haute technologie



Les données indiquent la part des exportations de tous les produits de haute technologie dans le total des exportations. Les produits de haute technologie sont définis conformément au CTCl Rev.4 comme la somme des produits suivants : aérospatiale, ordinateurs et machines de bureau, équipements électroniques et télécommunication, pharmacie, instruments scientifiques, machines électriques, chimie, machines non-électriques, armement. Les exportations totales de l'UE ne comprennent pas le commerce interne de l'UE. Source : Eurostat

En 2018, l'Union européenne a consacré 17,9 % de ses exportations à des produits de haute technologie (aérospatial, bio – et nanotechnologies, technologies de l'information, robotique), c'est-à-dire + 2,6 points par rapport à 2013, témoignage de la compétitivité des industries européennes. Quatre États tirent cette croissance : Irlande, Malte, Pays-Bas et France. À l'inverse, les 24 autres États membres présentent des exportations de produits de haute technologie moindres que la moyenne de l'Union, et en particulier certains États d'Europe méridionale (Grèce, Espagne, Italie) ou d'Europe centrale et orientale (Slovénie, Bulgarie).

Les trajectoires nationales en matière de haute technologie sont très diverses. Ainsi, Chypre et – plus étonnant – le Luxembourg attestent d'une baisse significative de leurs exportations de ce type ; le niveau de 2018 étant inférieur à celui de 2013 dans le cas luxembourgeois. Au contraire, l'Irlande a connu une croissance exponentielle de ses exportations technologiques (+ deux tiers en cinq ans).

2.4.5. Indicateurs synthétiques de compétitivité et d'innovation

L'Union européenne occupe cinq places dans le top 10 des États les plus innovants selon le Forum économique mondial de Davos : Pays-Bas, Allemagne Suède, Royaume-Uni et Danemark. La Finlande est passée à la 11^e place en 2019. Plusieurs États membres suivent de près, comme la France et le Luxembourg, mais plus de la moitié se situe bien après la 20^e place, à des niveaux parfois proches de celui de l'Inde et du Brésil. Le Danemark et la Suède sont également bien placés en matière de facilité à faire des affaires, alors que la situation générale des États européens est plutôt vers le tiers du classement, en raison notamment des réglementations qui peuvent peser sur le commerce.

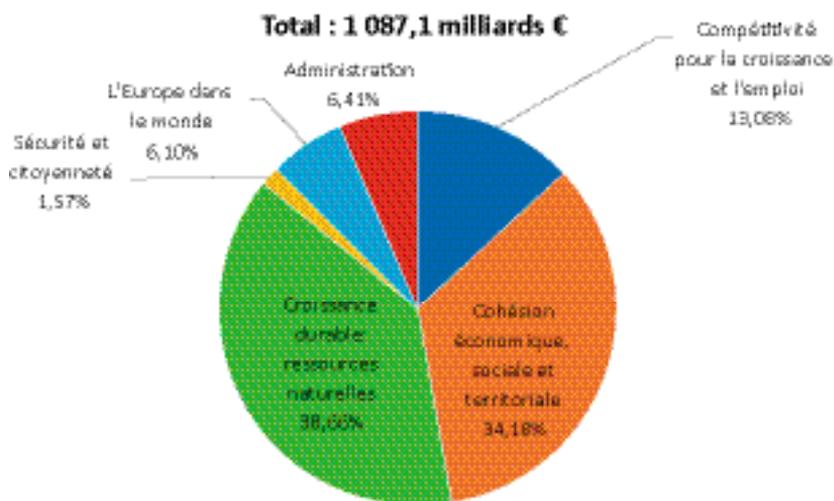
Comme la compétitivité mêle à la fois des dimensions prix et hors prix, il est intéressant d'étudier les gains de compétitivité qui peuvent être issus de l'innovation dans l'Union. Alors que plus de 100 000 brevets ont été déposés en 2017 dans l'Union, l'Allemagne domine largement le classement interne à l'Union, avec plus de 46 000 brevets émis en 2017. Viennent ensuite le Royaume-Uni et la France. Il faut noter que comparativement à la Chine, aux États-Unis ou Japon, le nombre de brevets européens fait pâle figure.

Au sein de l'Union, il apparaît que seuls certains États témoignent d'une forte capacité d'innovation : les États scandinaves dominent ainsi en ce qui concerne leur indicateur synthétique d'innovation. En revanche, les États d'Europe orientale affichent des niveaux relativement bas, ce qui les pousse à chercher un avantage prix, comme le montre notamment le faible coût unitaire de la main-d'œuvre (cf. point 4.1).

	Indice mondial de compétitivité (2019)	Facilité à faire des affaires (2019)	Indicateur synthétique d'innovation (2018)	Demandes de brevets déposées par des résidents du pays ou de la région (2017)	Exportations de haute technologie (2018)
	Classement sur 141 pays	Classement sur 190 pays	Moyenne pondérée de 27 indicateurs	Nombre	Part dans les exportations totales (en %)
Allemagne	7	22	0,612	46 617	15,1
Autriche	21	27	0,602	2 039	13,8
Belgique	22	46	0,618	892	10,3
Bulgarie	49	61	0,235	180	5,9
Chypre	44	54	0,419	4	9,5
Croatie	63	51	0,287	121	8,1
Danemark	10	4	0,68	1 262	9,4
Espagne	23	30	0,409	1525	5,5
Estonie	31	18	0,5	24	11,5
Finlande	11	20	0,704	1387	6,1
France	15	32	0,535	14 303	20,5
Grèce	59	79	0,394	430	4,5
Hongrie	47	52	0,333	407	15,6
Irlande	24	24	0,567	76	34,7
Italie	30	58	0,41	8 921	7,8
Lettonie	41	19	0,317	86	11,2
Lituanie	39	11	0,391	81	7,9
Luxembourg	18	72	0,623	152	7,2
Malte	38	88	0,413	3	25,6
Pays-Bas	4	42	0,651	2 111	21,3
Pologne	37	40	0,295	4 207	8,4
Portugal	34	39	0,471	661	4
Rép. tchèque	32	41	0,431	678	17,8
Roumanie	51	55	0,165	1 100	8,4
Royaume-Uni	9	8	0,616	12 865	16,7
Slovaquie	42	45	0,333	217	9,6
Slovénie	35	37	0,423	255	5,8
Suède	8	10	0,713	1 838	11,3
Union européenne	nd	nd	0,525	101 180	17,9
Brésil	71	124	nd	4 980	nd
Chine	28	31	nd	1 393 815	nd
États-Unis	2	6	nd	285 095	nd
Inde	68	63	nd	16 289	nd
Japon	6	29	nd	253 630	nd
Sources	Forum économique mondial	Banque mondiale	European Innovation Scoreboard	Banque mondiale	Eurostat

2.5. Le budget de l'Union européenne

2.5.1. Cadre financier de l'Union européenne (2014-2020)



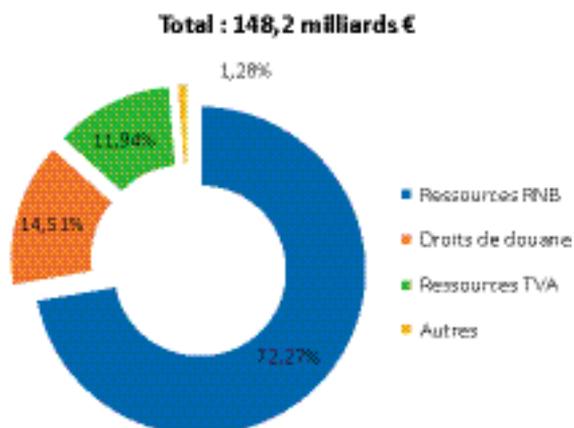
Source : Commission européenne

Les montants correspondent aux crédits d'engagement

Le cadre financier pluriannuel (CFP) de l'Union européenne adopté en 2013 a défini son budget pour les sept années suivantes, de 2014 à 2020. Après plusieurs modifications au fil des années, le budget total de l'Union européenne sur la période, tel que défini par la Commission européenne en juin 2019, s'élevait à 1 087,1 milliards €.

La croissance intelligente et inclusive constitue le principal poste de dépenses de l'Union lors du déploiement septennal du CFP. 513,5 milliards € y sont consacrés, divisés en deux volets : la compétitivité pour la croissance et l'emploi (142,1 milliards) et la cohésion économique, sociale et territoriale (371,4 milliards), notamment le FEDER qui participe à l'intégration des régions les moins développées de l'Union.

Vient ensuite la croissance durable, dotée de 420 milliards €; celle-ci concerne en grande partie le développement rural et les fonds agricoles de la Politique Agricole Commune (PAC). Plus modestement, l'Union européenne consacre un budget cependant significatif à ses dépenses administratives (69,6 milliards €), à la place de l'Europe dans le monde (66,3 milliards €) et enfin aux questions de sécurité et citoyenneté (17,1 milliards €).

2.5.2. Répartition du budget européen par type de recettes (2019)

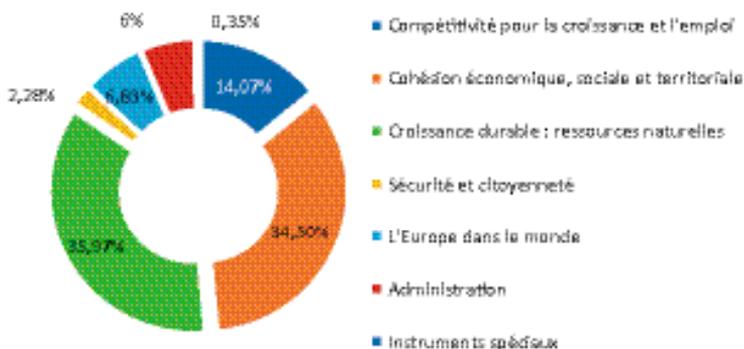
Source : Journal officiel de l'UE

Les ressources annuelles de l'Union européenne, représentant chaque année environ un septième des ressources du cadre financier concerné, s'élevaient en 2019 à 148,2 milliards €, en légère hausse par rapport à l'année précédente. Ce budget représente seulement 1 % du PIB de l'Union, ce qui contraste avec les budgets nationaux tous situés entre 25 et 60 % des PIB nationaux.

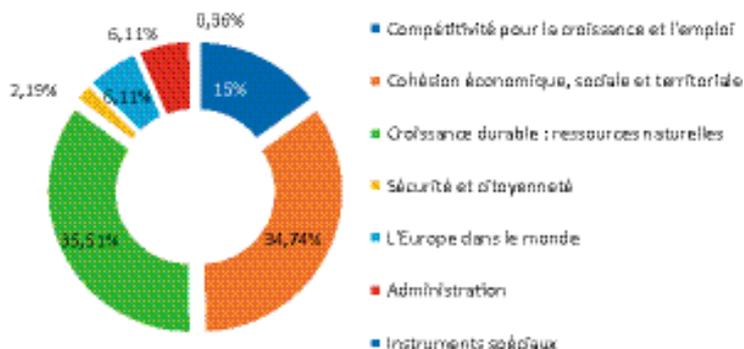
72,3 % des recettes de l'Union européenne proviennent de contributions budgétaires assises sur le Revenu National Brut (RNB) des États membres, en particulier l'Allemagne, la France, le Royaume-Uni et l'Italie. Il existe également des ressources propres à l'Union : il s'agit de revenus issus de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), qui représentaient 17,7 milliards € et des droits de douane européens, s'établissant à 21,5 milliards € en 2019. Enfin, 1,3 % des recettes ont des origines diverses, comme les cotisations payées sur les salaires des fonctionnaires européens ou les amendes versées.

2.5.3. Répartition du budget européen par type de dépenses (2019 et 2020)

Total 2019 : 165,8 milliards €



Total 2020 : 168,7 milliards €



Source : Conseil de l'UE

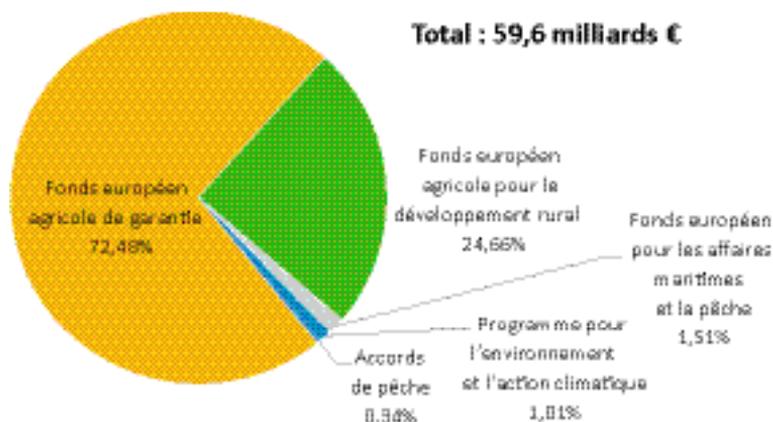
Les montants correspondent aux crédits d'engagement

Les dépenses annuelles de l'Union européenne, représentant chaque année environ un septième des dépenses du cadre financier concerné, s'élevaient en 2019 à 165,8 milliards €, en crédits d'engagements. En crédits de paiements, le budget 2019 est au strict équilibre et s'élève donc, en 2019, à 148,2 milliards €.

Parmi les principaux postes de dépenses, l'écrasante majorité des mesures concerne le soutien à la croissance : 59,6 milliards € pour une croissance durable, 57,2 milliards pour la cohésion économique, sociale et territoriale, 23,3 milliards pour la croissance et l'emploi. Vient ensuite le budget consacré à la place de l'Europe dans le monde, qui s'élève à 11,3 milliards € en 2019. Les dépenses administratives de fonctionnement des institutions de l'Union atteignent 6 % du budget total, devant les questions de sécurité et citoyenneté (3,8 milliards).

En 2020, le budget de l'Union est en légère hausse, pour atteindre 168,7 milliards €. La décomposition selon les axes de dépenses est sensiblement similaire, avec une hausse d'un point de pourcentage du poste consacré à la croissance et à l'emploi, notamment en raison du Brexit, alors que les crédits accordés à la place de l'Europe dans le monde diminuent d'environ 1 milliard €.

2.5.4. Budget dédié à la « croissance durable » (politique agricole commune, environnement, développement durable) (2019)

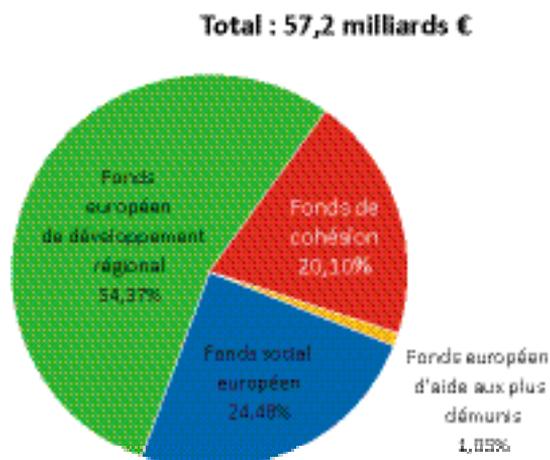


Source : Commission européenne

Les montants correspondent aux crédits d'engagement

En 2019, l'Union européenne a consacré 59,6 milliards € à son axe « Croissance durable : ressources naturelles », soit 36 % de son budget. Au sein de cet axe, ce sont les garanties agricoles qui dominent, dans le cadre de la Politique Agricole Commune (PAC) : le Fonds européen agricole de garantie culmine à 43,2 milliards €. L'Union consacre en outre 14,7 milliards € au Fonds européen agricole pour le développement rural. Seulement 600 millions € abondaient le Programme européen pour l'environnement et l'action climatique.

2.5.5. Budget dédié aux politiques de cohésion (2019)



Source : Commission européenne

Les montants correspondent aux crédits d'engagement

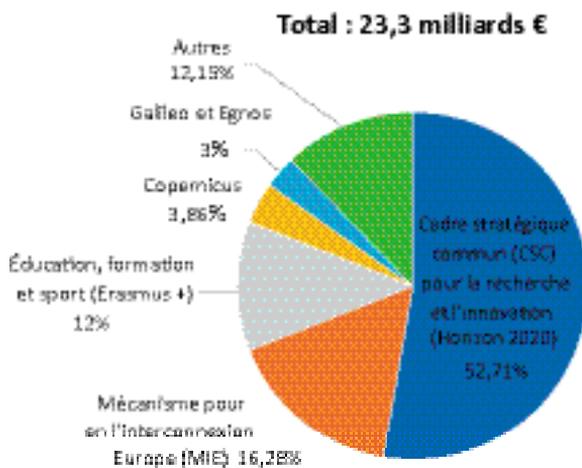
En 2019, l'Union européenne a consacré 57,2 milliards € au volet « Cohésion économique, sociale et territoriale » de son axe « Croissance intelligente et inclusive » ; c'est son deuxième poste de dépenses et il représente plus du tiers du budget. Le Fonds européen de développement régional (FEDER) domine le budget dédié à la cohésion. Il est complété par le Fonds de cohésion, le Fonds social européen (pour améliorer les conditions de travail dans l'Union) et le Fonds européen d'aide aux plus démunis.

2.5.6. Aide aux pays du voisinage (2014-2020)

La politique européenne de voisinage (PEV), est tournée vers les États frontaliers de l'Union, à l'est (voisinage oriental) et au sud (voisinage méridional). Souhaitant favoriser les relations avec ces États, l'Union participe ainsi à leur sécurité, à leur stabilité et à leur développement. Le principal outil d'une telle politique est l'instrument européen de voisinage (IEV). Doté d'un budget de 15,433 milliards € pour la période 2014-2020 et à destination de 16 États spécifiques, il a harmonisé les pratiques précédentes de l'Union dont la politique de voisinage était jusqu'à l'heure éclatée dans plusieurs programmes.

Les fonds alloués ont été répartis sur deux périodes (2014-2017 et 2017-2020) afin d'ajuster les programmes et les accords bilatéraux au fil du temps, notamment selon les évolutions politiques des États bénéficiaires de l'IEV. De 2014 à 2017, le Maroc, la Palestine ont été les principaux bénéficiaires de l'IEV, devant la Géorgie et la Moldavie. Sur la période 2017-2020, la Tunisie est devenue le premier État bénéficiaire de l'IEV, devant l'Égypte et l'Ukraine.

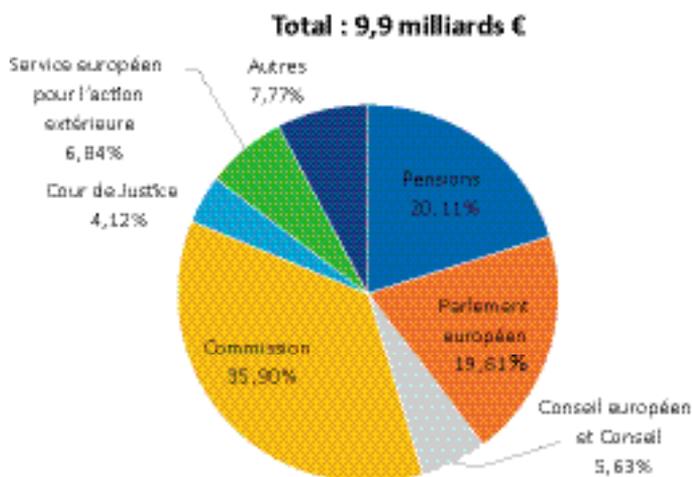
Estimation moyenne des fonds de l'Instrument européen de voisinage (IEV)			
	2014-2017	2017-2020	"Total (2014-2020)"
Voisinage oriental			
Arménie	140-170	144-176	252-308
Azerbaïdjan	77-94	nd	139-169
Biélorussie*	71-89	112-136	129-158
Géorgie	335-410	371-453	610-746
Moldavie	335-410	284-438	610-746
Ukraine*	nd	434-530	nd
Voisinage méridional			
Algérie	121-148	nd	220-270
Égypte**	320	432-528	756-924
Israël	8	nd	nd
Jordanie**	279	336-410	567-693
Liban	147	187-228	315-385
Libye	nd	nd	nd
Maroc	728-890	nd	1 323-1 617
Palestine ^o	753-920	nd	1833-2 241
Syrie	nd	nd	nd
Tunisie	202-246	504-616	725-886
^o Cette désignation ne doit pas être considérée comme une reconnaissance de l'État palestinien et ne préjuge pas des positions individuelles des États membres sur le sujet. * Montant effectif pour la période 2018-2020 ** Montant effectif pour la période 2014-2016"			
L'instrument européen de voisinage (IEV) est utilisé par l'Union européenne pour financer la politique européenne de voisinage (PEV) sur la période 2014-2020. Doté de 15,4 milliards € (prix 2014), il soutient la promotion des droits de l'Homme et de l'État de droit ; l'instauration d'une démocratie solide et durable et la mise en place d'une société civile dynamique ; une croissance durable et inclusive et le développement économique, social et territorial, y compris l'intégration progressive sur le marché intérieur de l'Union européenne ; la mobilité et les relations interpersonnelles, y compris les programmes d'échange d'étudiants, la société civile ; l'intégration régionale, y compris la coopération transfrontalière.			
Source : Commission européenne, Direction générale Voisinage et négociations d'adhésion			

2.5.7. Budget dédié aux politiques de compétitivité (2019)

Source : Commission européenne

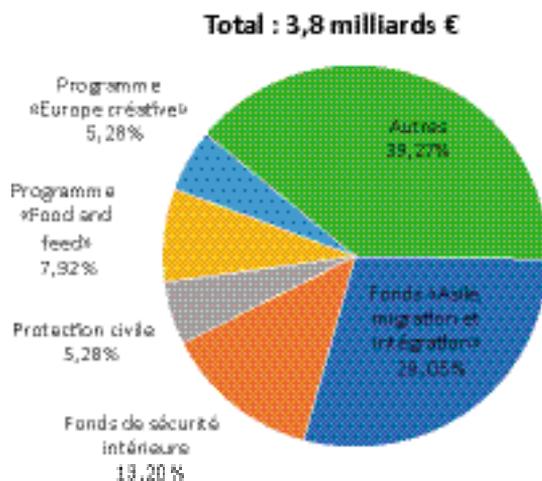
Les montants correspondent aux crédits d'engagement

En 2019, l'Union européenne a consacré 23,3 milliards € au volet « Compétitivité pour la croissance et l'emploi » de son axe « Croissance intelligente et inclusive », soit 14,1 % du budget. Dans cette visée, l'Union fait la part belle au Cadre stratégique commun pour la recherche et l'innovation, sous la bannière « Horizon 2020 », en lui consacrant 12,3 milliards €, un budget en hausse constante depuis 2014. Autre dépense importante, le Mécanisme pour l'interconnexion en Europe (3,8 milliards €) soutient le développement de réseaux européens dans les transports, l'énergie et le numérique. Le budget du programme Erasmus+ est en constante augmentation (2,8 milliards €).

2.5.8. Budget dédié aux dépenses d'administration (2019)

Source : Commission européenne
Les montants correspondent aux crédits d'engagement

En 2019, l'Union européenne a consacré 9,9 milliards € aux dépenses d'administration, soit 6 % de son budget, en légère hausse. Parmi ces dépenses, 2 milliards € sont consacrés aux retraites des fonctionnaires européens. Les institutions les plus dépensières sont la Commission et le Parlement, bien avant d'autres organismes (SEAE, Conseil européen, Cour de Justice).

2.5.9. Budget dédié aux dépenses de sécurité, de citoyenneté, et de justice (2019)

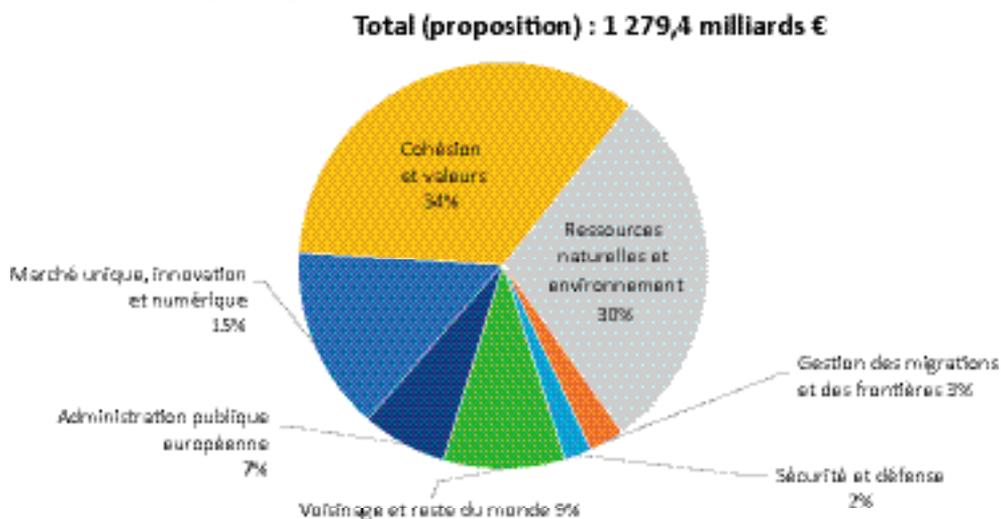
Source : Commission européenne
Les montants correspondent aux crédits d'engagement

En 2019, l'Union européenne a consacré 3,8 milliards € à l'axe « Sécurité, citoyenneté, justice », soit 2,3 % de son budget. Avec près de 30 % consacrés aux questions d'asile, de migration et d'intégration, l'Union entend améliorer

sa politique migratoire, tant dans la gestion de l'urgence que sur le long terme. Outre l'important Fonds de sécurité intérieure, l'Union finance une série de plus petits programmes comme la protection civile ou le programme "Food and Feed".

2.5.10. Cadre financier pluriannuel (2021-2027) – état des négociations

Le Cadre financier pluriannuel 2021-2027, qui succédera à celui qui gouverne actuellement le budget européen (2014-2020), n'a toujours pas été fixé, qui compte désormais 27 États membres. Le 2 mai 2018, Jean-Claude Juncker, alors président de la Commission européenne, a émis une première proposition de budget, dénommée « train de budget » pour la période 2021-2027 et qui se présentait comme « un budget pour une Union qui protège, qui donne les moyens d'agir et qui défend ».



Source : Commission européenne

Si l'on constate une hausse du budget de l'Union dans le CFP proposé pour 2021-2027, et ce malgré la sortie du Royaume-Uni de l'Union, la répartition des crédits entre les postes de dépenses pourrait connaître de nombreuses modifications. Ainsi, la politique migratoire bénéficierait d'un budget accru (34,9 milliards €) et se présenterait comme un poste de dépenses propre, alors qu'il était compris jusqu'à présent dans le budget « Sécurité ». Ce serait également le cas des questions climatiques, qui prendraient de l'ampleur par rapport aux crédits de la PAC dans le poste « Environnement et ressources naturelles ». L'action extérieure, la recherche et la jeunesse bénéficieraient également du nouveau CFP. À l'inverse, les crédits accordés à l'agriculture ainsi que les fonds de cohésion régionaux seraient réduits. Il faut préciser également

1. Proposition de la Commission, COM (2018) 321 final du 2 mai 2018.

qu'au sein de chaque poste de dépenses, l'Union entend simplifier le nombre de programmes financés, en le réduisant à 37 contre 58 actuellement.

En ce qui concerne le financement, l'Union compterait toujours sur les fonds versés par les États membres sur leurs revenus : en engagements et aux prix de 2018, les recettes représenteraient ainsi 1,11 % du RNB de l'Union. En raison notamment de la fin de la contribution britannique au budget (13,2 milliards £ en 2018, soit environ 15,70 milliards €) il faudrait ajouter une hausse des recettes propres de l'Union, en particulier une hausse des recettes douanières, la suppression des ristournes dont certains États membres pouvaient bénéficier sur leur contribution au budget et une simplification des recettes issues de la TVA. Enfin, l'Union pourrait obtenir de nouvelles sources de revenus issues du système européen de quotas d'émissions ou des déchets d'emballage en plastique non recyclés dans les États membres.

En général, le projet de la Commission est substantiellement modifié par le Conseil. À l'issue des discussions, le Conseil doit atteindre l'unanimité lors du vote sur le budget. Enfin, le Parlement européen doit approuver à la majorité le budget avant le début de sa mise en œuvre, il pèse moins sur les montants de dépenses que sur une possible flexibilité entre rubriques du budget ou sur des engagements.

Parmi les sujets de tension, la controverse porte notamment sur le seuil de 1 % du RNB de l'Union pour abonder le CFP 2021-2027. Alors que de nombreux économistes plaident en faveur d'un budget représentant parfois jusqu'à 7 % du RNB des États membres, ce seuil agite les tensions dans l'Union. Certains États, et la Commission et le Parlement (qui avait émis une proposition à 1,3 % du RNB à l'automne 2019), sont favorables à un budget plus élevé ; d'autres États comme l'Allemagne ou la Suède préfèrent la rigueur et souhaitent limiter le montant du budget européen.

Dès lors, et ce jusqu'à l'adoption finale du CFP 2021-2027, les négociations vont bon train. En décembre 2019, la présidence finlandaise du Conseil a fait une proposition à 1,07 % du RNB de l'Union, ce qui a déclenché les inquiétudes du Parlement et de la Commission notamment, alors que certains États ont insisté pour le ramener plutôt en dessous de 1,05 % du RNB. Alors que le Conseil poursuit ses négociations, Charles Michel, président du Conseil européen, a fait part de sa volonté d'accélérer le processus au premier trimestre 2020.

Partie 3 – Comprendre le Pacte vert européen

En décembre 2019, les membres de la Commission présidée par Ursula von der Leyen, et en particulier Frans Timmermans, premier vice-président exécutif et chargé de l'action pour le climat, ont présenté le « Pacte vert » (Green Deal) pour l'Europe. Celui-ci répond à quatre objectifs principaux :

- Devenir neutre en carbone pour le climat d'ici à 2050. La Commission vise dès 2030 une réduction de 50 à 55 % des émissions de CO₂ par rapport à 1990 ;
- Protéger la vie humaine, les animaux et les plantes en réduisant la pollution ;
- Aider les entreprises à devenir des actrices de premier plan au niveau mondial dans le domaine des produits et des technologies propres ;
- Contribuer à assurer une transition juste et inclusive.

De tels objectifs s'accompagnent de plusieurs programmes spécifiques, qui seront déployés progressivement et concerneront notamment la réduction des émissions de CO₂ dans le domaine de l'énergie, la rénovation des bâtiments, la mise en œuvre de solutions de mobilités durables et propres, le soutien à l'innovation environnementale et l'encouragement de la finance verte.

3.1. Énergie

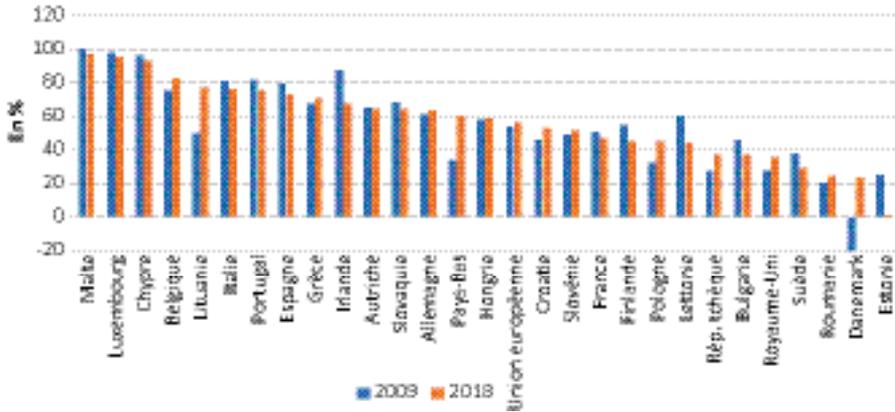
3.1.1. Dépendance énergétique des États membres

La dépendance énergétique des États membres de l'Union semble évoluer en moyenne, puisque son niveau atteint 55,7 % en 2018 (contre 53,6 % en 2009). Elle est cependant le résultat de taux de dépendance fortement différents au niveau des États membres et le reflet de profils énergétiques variés. On retrouve ainsi parmi les pays les plus dépendants des États insulaires comme Malte et Chypre, le Luxembourg, dont la situation géographique complique la production d'énergie.

À l'inverse, les États présentant les taux de dépendance énergétique les plus faibles sont ceux qui peuvent s'appuyer sur d'importantes capacités productives sur leur territoire, bien que celles-ci puissent être de nature variée. Cependant, ces pays peu dépendants tendent à être ceux qui s'appuient fortement sur des énergies renouvelables : l'Estonie (0,7 %) avec la biomasse, le Danemark (23 %) avec l'éolien ou encore la Suède (29 %) avec l'hydraulique. La France figure dans la première moitié du tableau des pays les plus autonomes, avec une dépendance énergétique de l'ordre de 47 %, en baisse sur les dix dernières années.

En termes d'évolution, il est difficile d'identifier un véritable schéma de hausse ou de baisse de la dépendance énergétique à cette échelle, dans la mesure où celle-ci peut varier de façon sensible d'une année à l'autre. On observe cependant des tendances de fond dans des pays comme l'Irlande ou la Lettonie, qui semblent réduire d'année en année leur degré de dépendance. Là aussi, cette dynamique de réduction de la dépendance énergétique va souvent de pair avec un choix politique qui promeut la transition vers les

énergies renouvelables ; dans le cas de l'Irlande, la démarche de réduction de sa dépendance entreprise par le pays depuis plusieurs années s'inscrit dans le contexte d'un objectif fixé à 40 % d'énergies renouvelables en 2020, l'un des plus ambitieux d'Europe. À l'inverse, la Lituanie ou les Pays-Bas, qui affichaient déjà une dépendance en hausse entre 2008 et 2016, confirment cette tendance en 2018.



Source : Eurostat

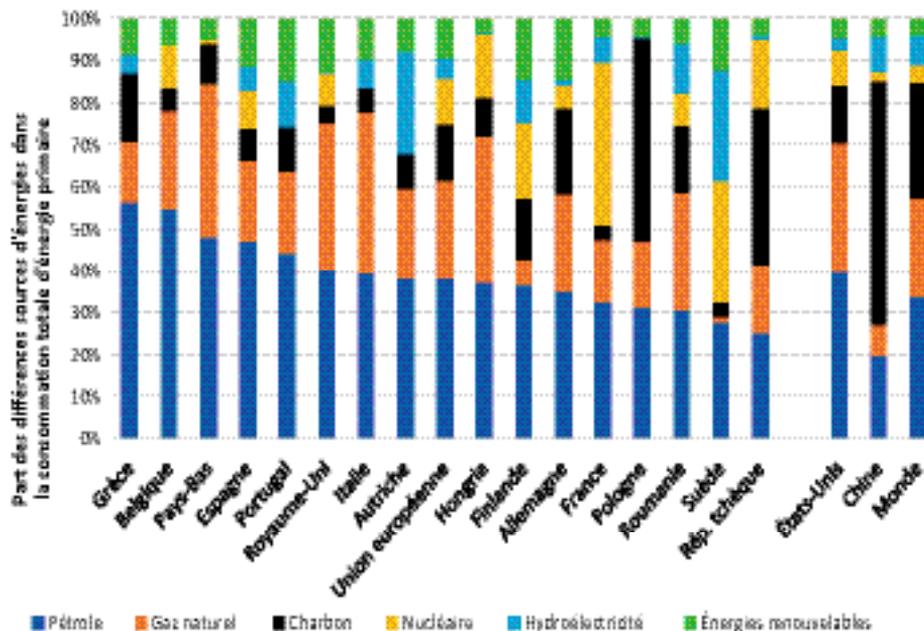
La dépendance énergétique est définie comme le ratio entre les importations nettes et la somme de la consommation intérieure brute d'énergie et des réserves.

3.1.2. Mix énergétique des États membres

En moyenne, en 2018, dans l'Union européenne, 38 % de la consommation d'énergie provient du pétrole, 23 % du gaz naturel, 13 % du charbon, 11 % du nucléaire, 5 % de l'hydroélectricité et un peu moins de 10 % des énergies renouvelables (solaire, éolien, biomasse et géothermie), ces dernières ayant crû depuis 2017 et représentant une production de 160 millions de tonnes équivalent pétrole en 2018. La situation générale est donc celle d'une prégnance importante des énergies fossiles dans le mix énergétique européen et d'une part encore faible, quoique croissante, d'énergies renouvelables, ou du moins à plus faible émission de carbone. Il faut noter que la dépendance au pétrole est très similaire en Europe et aux États-Unis, alors que l'or noir représente une part deux fois plus faible du mix énergétique en Chine (19,6 %), qui se fonde encore massivement sur l'exploitation du charbon. Comparativement à ces deux puissances, les énergies renouvelables sont deux fois plus présentes dans le mix énergétique européen (9,5 % contre 4,5 % aux États-Unis et 4,4 % en Chine).

Cependant, des logiques différentes traversent l'Union. Ainsi, alors que l'Europe cherche un avenir de moins en moins fondé sur le pétrole, celui-ci représente encore plus de 50 % du mix énergétique en Grèce et en Belgique. Tous les États membres dépendent du pétrole pour au moins 25 % de leur consommation d'énergie. De plus, le gaz naturel domine au Royaume-Uni, en Italie, aux Pays-Bas, en Roumanie et en Hongrie, alors que le charbon représente 48 % du mix énergétique polonais. À l'inverse, six États peuvent

se targuer d'une part des énergies renouvelables supérieure à 10 % de leur mix énergétique : les États scandinaves (Finlande, Suède), les États ibériques (Espagne, Portugal), l'Allemagne et le Royaume-Uni.



Source : British Petroleum

3.1.3. Évolution des investissements dans les énergies renouvelables

En 2018, l'Union européenne a produit 706 TWh d'énergies renouvelables, soit trois fois plus qu'il y a dix ans. En effet, en une décennie, la tendance a été celle d'une croissance généralisée. Certains États d'Europe centrale et orientale, partant d'un niveau initial très faible en 2008, ont connu une croissance exponentielle : en dix ans, la production brute d'énergies renouvelables a été multipliée par 11,8 en Estonie, 21,5 en Bulgarie et 35 en Croatie ! L'encouragement à l'investissement « vert », au cœur du cadre financier pluriannuel 2021-2027 en discussion, devrait accentuer cette tendance.

Sur le plan international, les investissements massifs de la Chine ont porté leurs fruits : le pays représente à lui seul 26 % de la production brute mondiale d'énergies renouvelables, un niveau légèrement en-dessous de l'Union européenne (28 %) et largement devant les États-Unis (18 %), bien que ceux-ci poursuivent également la même tendance généralisée à la hausse de la production.

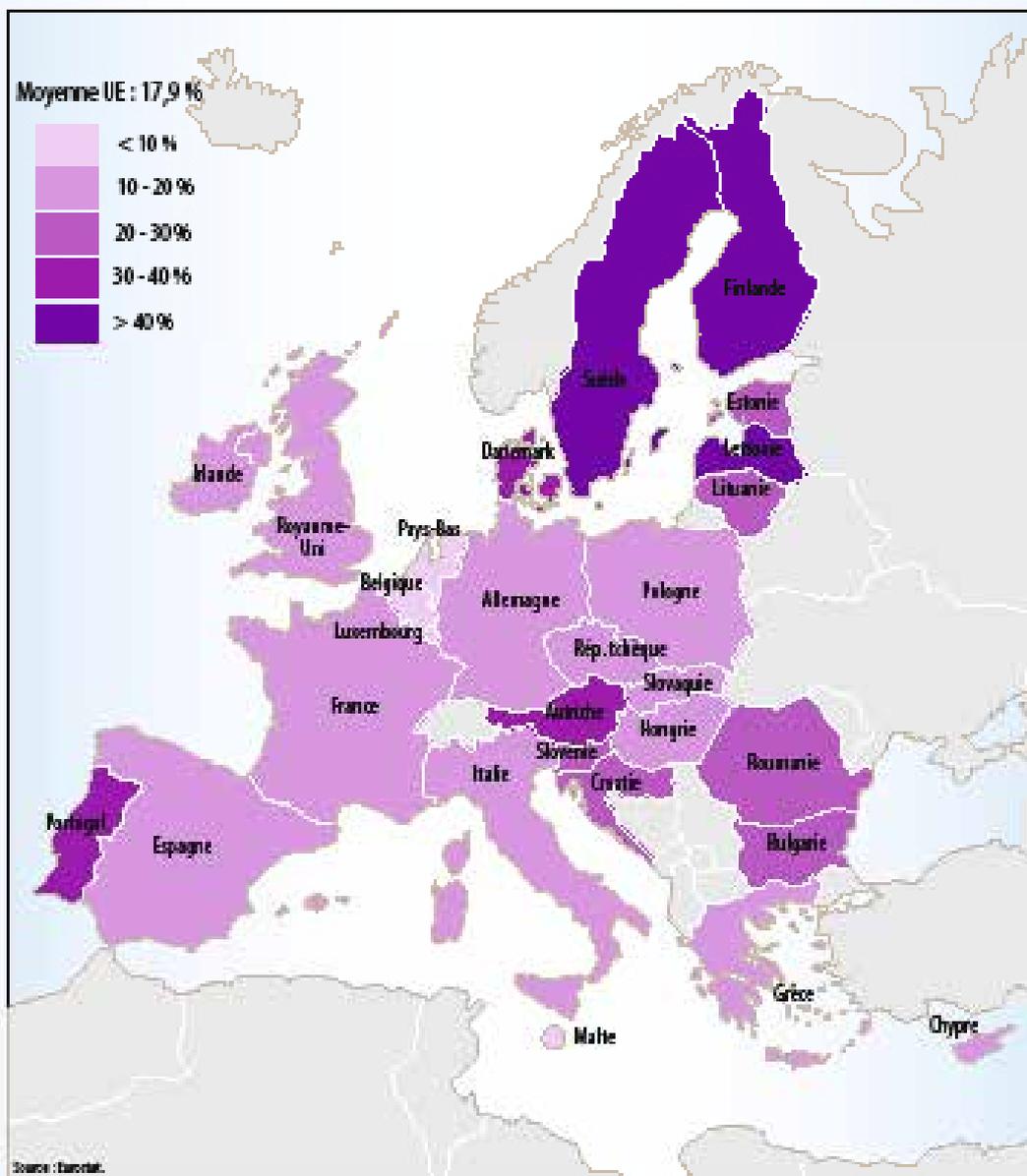
	Production brute d'énergies renouvelables (en TWh)		Part dans la production brute mondiale d'énergies renouvelables (en %)
	2008	2018	2018
Allemagne	72,80	209,19	0,08
Autriche	6,34	12,24	0,00
Belgique	4,01	16,87	0,01
Bulgarie	0,14	2,98	0,00
Chypre	<0,05	0,46	<0,05
Croatie	0,06	2,14	0,00
Danemark	10,07	20,97	0,01
Espagne	38,78	70,74	0,03
Estonie	0,17	2,02	0,00
Finlande	10,66	18,88	0,01
France	10,17	46,85	0,02
Grèce	2,44	10,39	0,00
Hongrie	2,14	3,57	0,00
Irlande	2,62	9,66	0,00
Italie	16,54	66,02	0,03
Lettonie	0,10	1,09	<0,05
Lituanie	0,20	1,70	0,00
Luxembourg	0,15	0,65	<0,05
Pays-Bas	9,38	18,63	0,01
Pologne	4,45	19,48	0,01
Portugal	7,84	17,12	0,01
Rep. tchèque	1,71	7,68	0,00
Roumanie	<0,05	8,63	0,00
Royaume-Uni	16,76	105,62	0,04
Slovaquie	0,52	2,01	0,00
Slovénie	0,29	0,55	<0,05
Suède	12,34	29,05	0,01
Union européenne	230,75	705,52	0,28
Chine	28,12	634,22	0,26
États-Unis	131,11	458,52	0,18

Source : British Petroleum

3.1.4. Indicateurs d'efficacité énergétique

Dans le cadre des objectifs européens pour la lutte contre le changement climatique, les mesures d'efficacité énergétique permettent de réduire la consommation primaire d'énergie, contenant les émissions de gaz à effet de serre. L'efficacité énergétique fait ainsi figure de priorité stratégique de l'Union européenne en matière de politique environnementale, notamment dans le cadre du Pacte vert. Dans un contexte où les bâtiments représentent 40 % de la consommation d'énergie européenne, et où les taux de rénovation du parc immobilier ne s'élèvent qu'entre 0,4 % et 1,2 %, l'objectif fixé par la Commission est de doubler l'efficacité énergétique actuellement constatée. Cette démarche vise à la fois à lutter contre le changement climatique et à réduire la précarité énergétique, cette dernière causant un fort mécontentement social en Europe et des pertes importantes pour les ménages. Les enjeux de ce processus sont différents selon les États ; ceux de l'Europe du Sud sont

Part des énergies renouvelables dans le mix des Etats membres (2018)



principalement liés aux besoins en climatisation causés par la hausse des températures estivales, tandis que d'autres États doivent prioritairement s'attaquer aux « passoires énergétiques » très peu efficaces mais dont la rénovation représente un coût important pour le consommateur. Dans les deux cas, la Commission européenne appelle à un important mouvement de rénovation, à la fois comme pilier de la transition énergétique et comme moyen de stimuler des secteurs comme celui de la construction.

	Consommation d'énergie primaire (M de tonnes équivalent pétrole)		Évolution 2010-2017
	2010	2017	
Allemagne	311,97	298,31	-4 %
Autriche	32,42	32,55	0 %
Belgique	54,14	49,12	-9 %
Bulgarie	17,41	18,33	5 %
Chypre	2,67	2,52	-6 %
Croatie	8,86	8,33	-6 %
Danemark	20,01	17,74	-11 %
Espagne	123,32	125,63	2 %
Estonie	5,57	5,64	1 %
Finlande	35,5	31,93	-10 %
France	254,45	239,52	-6 %
Grèce	27,05	23,12	-15 %
Hongrie	24,62	24,48	-1 %
Irlande	14,76	14,41	-2 %
Italie	167,28	148,95	-11 %
Lettonie	4,56	4,47	-2 %
Lituanie	6,17	6,16	0 %
Luxembourg	4,61	4,3	-7 %
Malte	0,93	0,81	-13 %
Pays-Bas	71,72	64,54	-10 %
Pologne	96,56	99,11	3 %
Portugal	22,64	22,79	1 %
Rép. tchèque	42,67	40,36	-5 %
Roumanie	32,97	32,37	-2 %
Royaume-Uni	205,09	176,82	-14 %
Slovaquie	16,66	16,15	-3 %
Slovénie	7	6,64	-5 %
Suède	48,59	46,48	-4 %
Union européenne (total)	1660,21	1561,59	-6 %

Source : Eurostat

Les efforts européens ont bel et bien produit des résultats tangibles, puisque la consommation d'énergie primaire de l'Union a baissé de 6 % entre 2010 et 2017. Cette réduction reste pourtant insuffisante pour atteindre les objectifs visés, qui semblent hors de portée, ce qui explique qu'un nouvel objectif de - 32,5 % en 2030 ait vu le jour en 2018. La réalisation de ce dernier nécessite notamment des efforts accrus de la part des États affichant encore une consommation d'énergie en croissance, comme l'Espagne (+2 %) et la Pologne (+3 %). Ces efforts sont d'ailleurs d'autant plus nécessaires que la consommation de ces États figure parmi les plus élevées en volume, et que leur

production s'appuie fortement sur des énergies fossiles. À l'inverse, plusieurs grands consommateurs au niveau européen se situent parmi les bons élèves, avec des réductions de leur consommation d'au moins 10 % sur la période ; c'est le cas du Royaume-Uni, de l'Italie ou des Pays-Bas.

3.2. Environnement

3.2.1. La perception des citoyens européens vis-à-vis du changement climatique

La 2^e édition de l'enquête menée par la BEI auprès des citoyens européens offre des informations intéressantes sur la façon dont les enjeux liés au changement climatique sont perçus par les populations au sein des États membres. Elle permet ainsi d'observer dans quelle mesure le changement climatique est perçu comme un enjeu de premier ordre : 47 % des Européens le citent ainsi parmi les trois plus grands enjeux auxquels leur pays fait actuellement face. Si cette proportion est proche de la moyenne dans la plupart des États membres, la Lettonie se distingue par une très faible mention de cet enjeu (17 %), tandis qu'il est très présent à Malte (70 %) ou au Danemark (60 %).

L'enquête permet également d'évaluer l'ampleur des opinions climatosceptiques dans les États membres. C'est en Estonie et en République tchèque qu'elles sont les plus répandues, 16 % des interrogés déclarant ne pas croire au changement climatique. À titre de comparaison, ce taux reste inférieur à celui observé aux États Unis (18 %). En moyenne, cette déclaration est faite par seulement 9 % des personnes interrogées en Europe, un taux qui reste cependant très supérieur à celui de la Chine (1 %), sauf à Malte.

Ces chiffres soulignent cependant que les Européens se sentent globalement concernés par le changement climatique, puisqu'en moyenne 82 % d'entre eux estiment que ce phénomène affecte leur vie quotidienne (98 % en Chine). Cette conscience du changement climatique s'accompagne chez les Européens d'une impression plutôt généralisée qu'il leur est possible d'agir. Ainsi, 69 % d'entre eux pensent que leur comportement peut faire une différence. De façon plutôt surprenante, cette proportion est plutôt moins élevée dans des pays traditionnellement associés à un engagement important en faveur de la lutte contre le changement climatique, comme le Danemark ou la Suède (64 %). Le taux est proportionnellement plus fort en Espagne, au Portugal ou en Grèce, où les citoyens sont également plus nombreux à se sentir affectés par le changement climatique au quotidien.

	Part de la population (%)			
	Cite le changement climatique parmi les 3 plus grands enjeux nationaux actuels	Ne croit pas au changement climatique	Pense que son comportement individuel peut faire une différence	Estime que le changement climatique a un impact sur sa vie quotidienne
Allemagne	59%	13%	67%	78%
Autriche	61%	10%	68%	78%
Belgique	47%	12%	61%	73%
Bulgarie	19%	6%	60%	90%
Chypre	30%	6%	71%	92%
Croatie	21%	6%	64%	93%
Danemark	60%	7%	64%	63%
Espagne	42%	5%	80%	87%
Estonie	30%	16%	58%	72%
Finlande	46%	12%	60%	67%
France	53%	7%	61%	83%
Grèce	32%	8%	73%	93%
Hongrie	44%	4%	69%	94%
Irlande	55%	5%	76%	77%
Italie	41%	5%	73%	94%
Lettonie	17%	13%	47%	75%
Lituanie	28%	7%	44%	76%
Luxembourg	56%	12%	61%	86%
Malte	70%	1%	76%	94%
Pays-Bas	56%	15%	65%	70%
Pologne	51%	10%	75%	86%
Portugal	46%	3%	83%	88%
Rép. tchèque	42%	16%	52%	82%
Roumanie	25%	4%	76%	96%
Royaume-Uni	44%	9%	69%	67%
Slovaquie	30%	12%	71%	87%
Slovénie	42%	7%	71%	90%
Suède	48%	11%	64%	66%
Union européenne	47%	9%	69%	82%
États-Unis	39%	18%	65%	76%
Chine	73%	1%	72%	98%

Source : Enquête BVA pour la BEI

3.2.2. Émissions de gaz à effet de serre par secteur d'activité par État membre

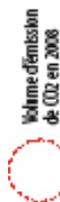
Les émissions de gaz à effet de serre par État membre sont massivement issues de la production d'énergie. Selon les données d'Eurostat, celle-ci est à entendre au sens large, puisqu'elle recouvre à la fois la production d'électricité, le chauffage individuel et collectif, mais également l'énergie fournie pour les transports ou l'industrie. En moyenne, les $\frac{3}{4}$ des émissions européennes proviennent de ce secteur, en raison d'une production énergétique encore fortement carbonée. Cette part atteint ainsi 82 % en Pologne, un pays dont la production s'appuie massivement sur le charbon.

L'agriculture est le second secteur fortement émetteur, responsable en moyenne de 10 % des émissions européennes, un chiffre comparable à celui des États-Unis (9 %). Cette part est plus élevée dans des pays où le secteur

Emissions de gaz à effet de serre (2017)

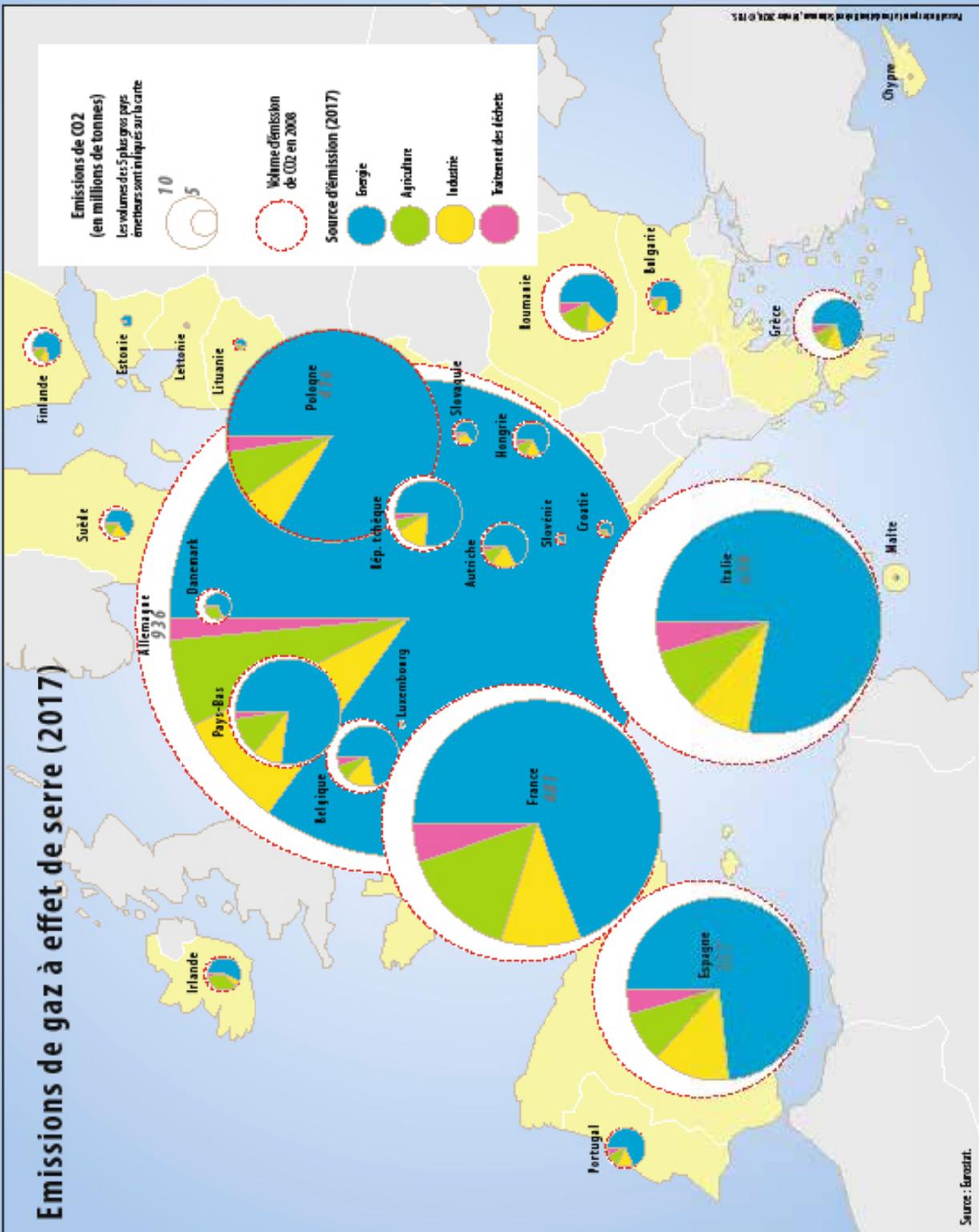
Emissions de CO2
(en millions de tonnes)

Les volumes des 5 plus gros pays émetteurs sont indiqués sur la carte



Volume d'émission de CO2 en 2008

Source d'émission (2017)



agricole garde un poids économique supérieur à la moyenne, comme en Lettonie (24 %) et en Lituanie (21 %), dans une moindre mesure en France (16 %). Les processus industriels ont un poids légèrement plus faible (8 % dans l'Union), mais qui monte à 1/5 des émissions dans des pays comme la Slovaquie ou l'Autriche (respectivement 22 % et 20 %). La gestion des déchets, enfin, représente une part plus faible mais non négligeable des émissions carbone (3 % à l'échelle européenne), notamment dans certains pays comme la Croatie, où leur part dans les émissions atteint 8 %.

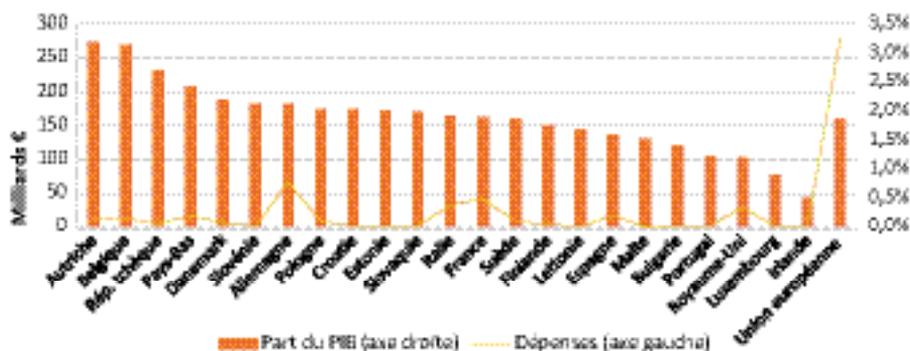
Chacun de ces secteurs présente par ailleurs un important potentiel de réduction des émissions, appelant à des efforts conjugués pour atteindre l'objectif de neutralité carbone d'ici 2050. Dans ce cadre, l'ensemble des émissions de CO₂, tous secteurs confondus, est appelé à décroître de 50 % à 55 % à l'horizon 2030.

	Emissions totales (millions de tonnes)	Part sectorielle dans les émissions totales (%)			
		Part énergie	Part processus industriels	Part agriculture	Part gestion des déchets
Allemagne	936 003	82 %	7 %	7 %	1 %
Royaume-Uni	505 420	75 %	6 %	8 %	4 %
France	481 985	68 %	9 %	16 %	4 %
Italie	438 959	79 %	7 %	7 %	4 %
Pologne	416 299	82 %	6 %	8 %	3 %
Espagne	357 297	72 %	8 %	11 %	4 %
Pays-Bas	205 829	78 %	5 %	9 %	1 %
Rép. tchèque	130 466	76 %	12 %	6 %	4 %
Belgique	119 383	70 %	16 %	8 %	1 %
Roumanie	114 811	66 %	11 %	17 %	5 %
Grèce	98 885	71 %	13 %	8 %	5 %
Autriche	84 527	67 %	20 %	9 %	2 %
Portugal	74 606	69 %	10 %	9 %	6 %
Hongrie	64 489	72 %	11 %	11 %	5 %
Irlande	63 805	58 %	5 %	31 %	1 %
Bulgarie	62 086	72 %	10 %	11 %	6 %
Finlande	57 502	71 %	10 %	11 %	3 %
Suède	55 451	66 %	14 %	13 %	2 %
Danemark	50 828	67 %	4 %	21 %	2 %
Slovaquie	43 483	68 %	22 %	6 %	4 %
Croatie	25 473	68 %	11 %	11 %	8 %
Estonie	21 061	88 %	3 %	7 %	2 %
Lituanie	20 738	55 %	18 %	21 %	5 %
Slovénie	17 528	80 %	7 %	10 %	3 %
Luxembourg	11 933	74 %	6 %	6 %	1 %
Lettonie	11 756	61 %	6 %	24 %	5 %
Chypre	9 952	67 %	13 %	5 %	6 %
Malte	2 583	63 %	12 %	3 %	6 %
Union européenne	4 483 137	75 %	8 %	10 %	3 %

Source : Eurostat (2017)

3.2.3. Dépenses nationales de protection de l'environnement dans les États membres

Les dépenses totales de l'Union en matière de protection de l'environnement (qu'elles proviennent d'administrations publiques, du secteur privé ou des ménages) s'élèvent en 2016 à 279 milliards €, un chiffre en baisse relativement à 2015 et qui représente 1,9 % du PIB de l'Union. Si les quatre pays dont les dépenses les plus élevées en volume sont, dans l'ordre, l'Allemagne, la France, l'Italie et le Royaume-Uni, ce classement est très différent lorsque l'on s'intéresse à l'effort financier en pourcentage du PIB. L'Allemagne fait ainsi partie des pays aux efforts les plus marqués, ses dépenses représentant 2,1 % du PIB, quand le Royaume-Uni se situe bien en-dessous de la moyenne européenne (1,2 % du PIB). Suivant cette variable, la moyenne européenne baisse du fait de mauvais élèves comme l'Irlande (0,5 % du PIB), alors que les États membres sont plus nombreux à être au-dessus du seuil de 1,9 % qu'en-dessous. On retrouve notamment dans le haut du classement, et de façon quelque peu étonnante, un certain nombre d'États d'Europe centrale et orientale comme la République tchèque ou la Slovaquie, qui élèvent leur effort à plus de 2 % du PIB.



Source : Eurostat (2016)

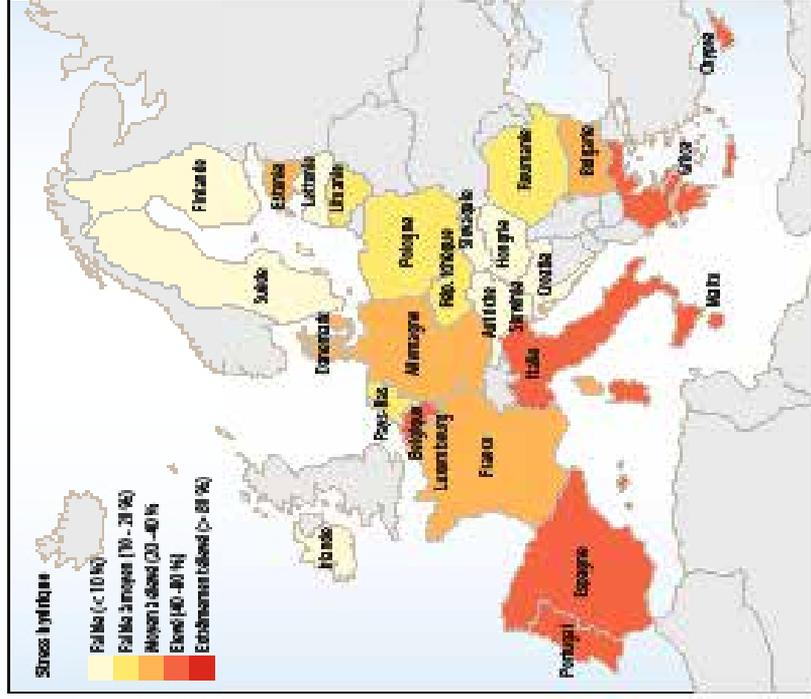
En raison de données indisponibles, la Grèce, Chypre, la Lituanie, la Hongrie et la Roumanie ne sont pas représentées.

3.2.4. Pertes économiques provoquées par des situations climatiques extrêmes

Les événements climatiques extrêmes ont pu causer des pertes économiques d'ampleur importante au sein de l'Union européenne au cours des 15 dernières années. Si les infrastructures et moyens de prévention et d'action sont évidemment bien plus étendus dans ces États que dans les pays en voie de développement, touchés de manière plus fréquente par ces aléas climatiques, l'impact de ces événements reste loin d'être anodin. Parmi les États européens, la France est particulièrement touchée, puisqu'elle se classe au 18^e rang mondial des pays les plus affectés par le réchauffement climatique (d'après la base de données « NatCatService » du réassureur Munich Re). Ce sont notamment les inondations et les tempêtes, auxquelles sont particulièrement sujets les littoraux, qui alourdissent ce bilan. La répartition des pertes économiques essuyées par les pays européens en fonction du type d'évènement climatique permet d'ailleurs de mieux comprendre la nature

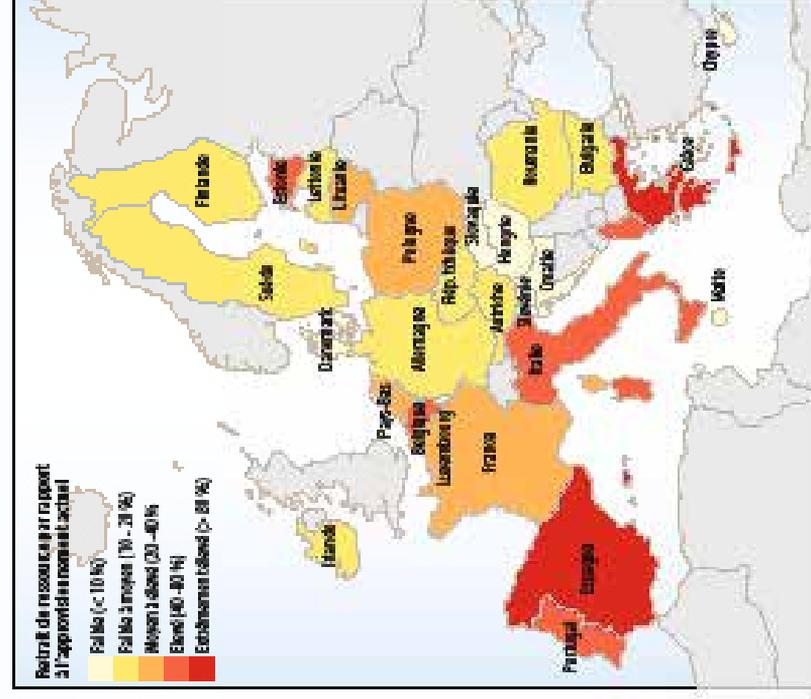
Stress hydrique dans les Etats membres

En 2019



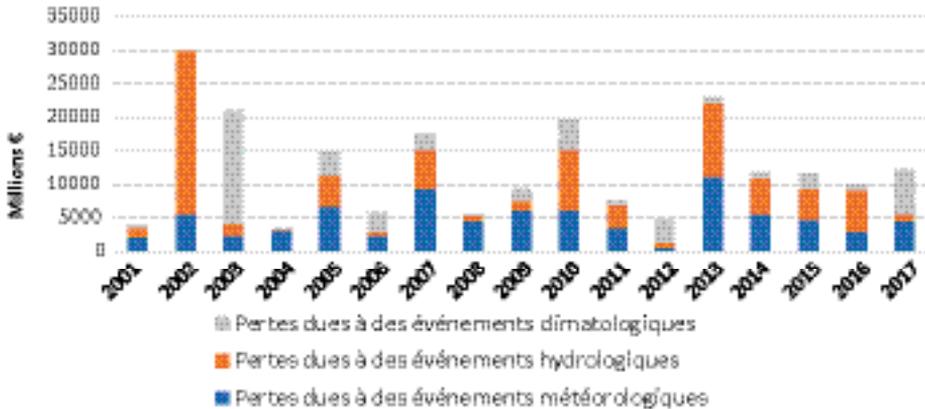
Source : World Resources Institute (www.wri.org) (Rapport 2019).

En 2040



Projeté de répartition par rapport à l'appartenance nationale (Rapport 2019).

de ces évènements ; ainsi, ce sont souvent les évènements hydrologiques qui sont responsables de la majorité des pertes économiques, à l'image des inondations qui ont touché l'Europe centrale en 2002, démultipliant les pertes économiques. À moyen terme, on peut cependant remarquer une baisse tendancielle des pertes économiques provoquées par l'ensemble de ces évènements, qui laisse entendre que l'amélioration des infrastructures permet de limiter les dégâts causés.



Source : Eurostat

3.2.5. Stress hydrique dans les États membres de l'Union

Les données fournies par le World Resources Institute permettent de qualifier les États membres de l'Union en fonction du niveau de stress hydrique auquel fait face leur territoire. Globalement, une partie des États membres est relativement épargnée en la matière, puisque quinze d'entre eux présentent un niveau de stress hydrique inférieur à 20 %, qualifié de faible ou faible-moderé. Pour autant, cette question est un enjeu de taille pour cinq États classés dans la catégorie de stress hydrique « fort », entre 60 et 80 %, la seconde qualification la plus élevée au niveau mondial ; si le premier d'entre eux est la Belgique, viennent ensuite la Grèce, l'Espagne, le Portugal et l'Italie, qui font partie de régions très touchées par les sécheresses.

Cette qualification montre l'importance des enjeux liés aux pénuries d'eau y compris dans les pays européens. À titre d'exemple, il est ainsi important de souligner qu'un pays comme la France, qui fait face chaque année à d'importants enjeux de sécheresse et d'affaiblissement de ses nappes phréatiques, n'est gratifié que d'un niveau de stress hydrique « modéré-fort », et voit ainsi huit États se placer devant elle et présenter des risques équivalents ou supérieurs en la matière. Cet enjeu, qui peut tendre à être sous-estimé dans cette région, est donc loin d'être anodin.

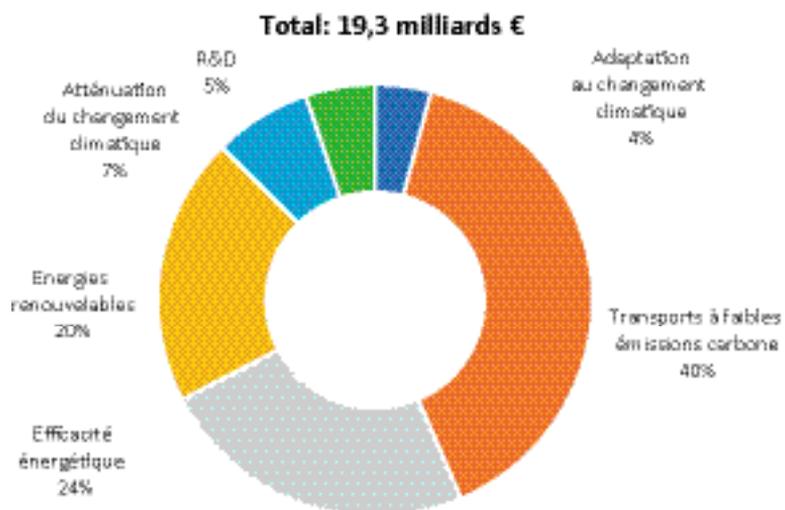
	Score	Catégorie
Belgique	3,89	Fort (40-80%)
Grèce	3,8	Fort (40-80%)
Espagne	3,74	Fort (40-80%)
Portugal	3,14	Fort (40-80%)
Italie	3,01	Fort (40-80%)
Luxembourg	2,86	Modéré - Fort (20-40%)
Bulgarie	2,53	Modéré - Fort (20-40%)
Estonie	2,26	Modéré - Fort (20-40%)
France	2,19	Modéré - Fort (20-40%)
Allemagne	2,14	Modéré - Fort (20-40%)
Danemark	2,08	Modéré - Fort (20-40%)
Roumanie	1,85	Faible-modéré (10-20%)
Pays-Bas	1,61	Faible-modéré (10-20%)
Lituanie	1,59	Faible-modéré (10-20%)
Pologne	1,48	Faible-modéré (10-20%)
Royaume-Uni	1,4	Faible-modéré (10-20%)
Rép. tchèque	1,29	Faible-modéré (10-20%)
Hongrie	0,77	Faible (<10%)
Slovénie	0,66	Faible (<10%)
Finlande	0,54	Faible (<10%)
Slovaquie	0,5	Faible (<10%)
Irlande	0,46	Faible (<10%)
Suède	0,44	Faible (<10%)
Lettonie	0,38	Faible (<10%)
Autriche	0,27	Faible (<10%)
Croatie	0,18	Faible (<10%)

Source : World Resources Institute (2019)

3.2.6. Action de la BEI et du FEI en faveur du climat (2018)

La BEI a fait de la lutte contre le changement climatique l'une de ses priorités, en s'engageant en novembre 2019 à ne plus financer de nouveaux projets liés aux énergies fossiles ainsi qu'à débloquer jusqu'à 1 000 milliards € pour investir dans l'action pour le climat. En 2019, les investissements du « groupe BEI », formé par la BEI elle-même et le Fonds Européen d'Investissement (FEI), ont ainsi atteint 19,3 milliards €. Bien qu'important, cet effort est en léger recul relativement à 2017, où les seuls investissements de la BEI en la matière avaient atteint 19,4 milliards €.

Dans ses modalités, l'action du groupe BEI est très majoritairement tournée vers l'investissement dans les transports à faible émission de carbone, qui représentent 40 % des fonds alloués. On retrouve ensuite l'efficacité énergétique (24 % des investissements), une thématique régulièrement affichée comme faisant l'objet d'objectifs ambitieux au sein de l'Union européenne. De la même façon, le développement des énergies renouvelables totalise 20 % des sommes allouées, en lien notamment avec la cible de 32 % d'énergies renouvelables en 2030 fixée par la Commission européenne.



Source : BEI (2019)

Ces données portent sur les investissements de la BEI et du Fonds Européen d'Investissements

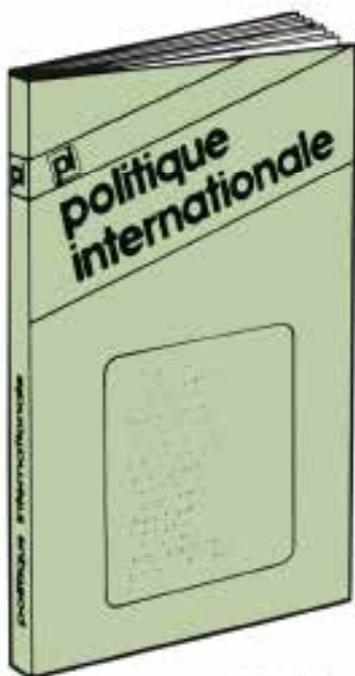
les grands de ce monde s'expriment dans



Fidel
CASTRO



Hillary
CLINTON



Angela
MERKEL



Ban
KI-MOON



Nelson
MANDELA



AUNG SAN
SUU KYI



Jean-Claude
JUNCKER



Hosni
MUBARAK



DALAI
LAMA



Bill
GATES



Mikhaïl
GORBACHEV



ABDALLAH II
de JORDANIE



Benjamin
NETANYAHOU



Manmohan
RAJY

politique internationale

*la revue indispensable à ceux qui s'intéressent
aux grands problèmes internationaux*

Fondateur et Directeur : Patrick Wajzman

LE SITE. L'APPLI. LA CHAÎNE.

**ARTE EST DISPONIBLE
DANS LA LANGUE
MATERNELLE DE
70% DES EUROPÉENS.**

*La chaîne culturelle se diffuse en français, allemand,
anglais, espagnol, polonais et italien sur arte.tv*

arte

VOUS AIMEZ DÉJÀ



FRANCE FORUM : REVUE QUINZENTAIRE À TITRE GRATUIT ET DÉJÀ
 FINANCIÉE PAR LE MINISTÈRE DE LA CULTURE, DU PATRIMOINE ET DE LA
 LANGUE FRANÇAISE

France Forum

REVUE QUINZENTAIRE - FONDÉE EN 1957 - N° 387 - 2018
www.institutjeanlecaruet.org

Les États-Unis de Donald Trump



La suprématie
 d'Amérique en compagnie ?
 par *Grégoire Lery*

Portrait d'Amérique
 en d'Amérique ?
 par *Grégoire Lery*

Les Américains
 et leur monde
 par *Grégoire Lery*

(Small text listing various articles and authors)

Créée en 1957, la revue France Forum se situe dans la tradition personaliste. Depuis l'origine, la revue est un espace de dialogue et de débat où se croisent des sensibilités diverses dans un respect commun des valeurs humanistes et démocratiques. Elle comporte des études, des débats, des chroniques, et s'attache à suivre les mutations de tous ordres du monde contemporain. France Forum s'adresse aux acteurs de la société civile, aux chefs d'entreprise, aux universitaires, aux femmes et aux hommes politiques, et à tous ceux qui se sentent concernés par l'évolution de notre monde.

Découvrez la revue France Forum

et retrouvez de prestigieuses signatures

BULLETIN D'ABONNEMENT

à découper et à retourner avec votre règlement à

France Forum 31 rue de Poissy - 75008 Paris - Tél. 01 60 96 45 43 - www.institutjeanlecaruet.org

Je m'abonne

J'offre un abonnement

Nom (Mme, M.) _____ Prénom _____

Adresse _____

Code postal _____ Ville _____

Tel _____ Mail _____

Particuliers : revue papier + version numérique € 60 € / € 100 € (postier)

Entreprises et abonnés bénéficiaires : revue papier + version numérique : € 300 € / € 600 € (postier)

VIVEZ LES AFFAIRES ETRANGERES



ILERI

L'ECOLE DES RELATIONS INTERNATIONALES

DEUX PARCOURS D'EXCELLENCE BAC+3 & BAC+5

◆ **Bachelor en Relations internationales (Bac+3)**

- Droit, sciences politiques, géopolitique, économie et langues

◆ **Deuxième Cycle en Relations internationales (Bac+5)**

Cinq spécialisations :

- Sécurité internationale et défense - Grade de Master
- Intelligence stratégique internationale - Grade de Master
- Coopération internationale des outre-mer - Titre RNCP Niveau 7
- International Business and Marketing - MSc
- Relations internationales et cyberspace - Titre RNCP Niveau 7

TÉLÉCHARGEZ
L'APPLI ILERI

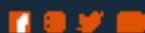


ECOLE
D'ÉTÉ

COURS
DU SOIR

CONFERENCES

01 40 53 00 44 - 20 bis Jardins Boieldieu, 92071 La Défense ileri.fr



Depuis plus de 40 ans, les plus grands noms décryptent le monde chaque trimestre

Commentaire

Numéro 103 du 2007

Gravité Bushes/Gor
démission et le mal
Chérifiani Islam et le
Doris Hinton Le be
Laloyeur/Jean-Philippe
et romancier Foucault
saints Victor Endless
Johanna Kerkis Gout
Pélagie ? Miotte
le poids du passé Pa
Abour Jean-Marc Di
d'initiation égyptienne
longue marche de l'
Kerouac L'antilogique
Barris/Louis Schwab
Dagard La question
George Eliot.

Commentaire

Numéro 103 du 2007

Philippe Trépoit/O
liver Ferman/Louis
Les défis du budget
Mélirix Le populisme
Marras/Henri Mar
européennes Olivia
des Galles passe la
politique européenne
d'Alvelda Les apes
Dalmacio Arroyo/En

Commentaire

Numéro 103 du 2007

Raymond Aron L'Europe de Ferro
Pierre-Henri Troadec/Jean-Louis Bourgeois
Nicolas Bouvier/Henri Marton/Louis
Maderolle/Pierre Marat/Henry Masfield
La crise de la démocratie Nicolas Roche

Robert Merle et dimension
Lenny/Louis de Fontaine
La crise de l'Europe
est L'Église et l'Europe modern
Jean-Philippe Tassin
et Tassin/Bernard Bibe
Berthel Roud scientifique ?
appel Politique et sciences
romer Lenz et un empirique
Ned et la France Alexandre
Nélige Bernard La discipline

Commentaire

Numéro 103 du 2007

Pavel Lutz Vous avez dit souverain ?
François Villon et Galles Le monde
européen David d'Alvelda La Russie et son
George-Henri Soutou L'Allemagne et
souffrance Corélie Bee Le Pélagie, modèle ou
modèle ? Mathias Beck-Gee La sémiotique
quadruple Patrick et Sébastien Gullerment La
fin de l'ère CIA Pierre Marcet L'Union et
France Fabrice Boudebien Une voix pour
Rena Nathalie Douville Escrivá et la France
Paul Dessert Secour et le tirage au sort
Olivier Barrotin La philo grecque Céline
Celine Shelli Baber et la musique Thérèse
Carullo Les physiciens provinciaux de
biologie Marcel Pochet La Cité souveraine
Yves Guichard Guichard de l'Université
Jean Hervé Les Écarts de Jager

La revue **Commentaire** a été fondée en 1978 par **Raymond Aron**, son directeur et son ami, elle défend la liberté de commentaire, d'expliquer et de juger les idées et le monde présent. Elle permet à ses auteurs de s'exprimer en toute liberté, à ses lecteurs de juger en toute sérénité.

Commentaire est dirigé par Jean-Claude Casanova, Philippe Trépoit et Philippe Raynaud.

Lire **Commentaire** c'est **prendre du recul** pour comprendre, prendre le temps du doute, la distance de la critique, le courage du commentaire éclairé. C'est être correct politiquement, sans être « politiquement correct ».

Lire **Commentaire** c'est **reconstruire les liens avec l'histoire**, rendre aux mots - Europe, liberté, État, solidarité, égalité - leur généalogie, leur substance, ramener l'attention sur les faits.

Lire **Commentaire** en ligne sur www.commentaire.fr et s'inscrire à **La lettre du vendredi**, c'est faire que chaque semaine une permanence d'un numéro à l'autre.



Abonnez-vous !

Offre d'abonnement réservée aux lecteurs du **Rapport Sémiotique sur l'Europe**.
Abonnement 1 an à 69,00 € en France de 86 € pour la France.

Entrez votre nom et adresse à :

Prénom :

Nom :

Adresse :

Code postal :

Email (obligatoire et sans espaces sauf les lettres accentuées) :

Merci de retourner ce bulletin à :

Commentaire
Service Abonnements
116, rue des Haies 75007 Paris

accompagné de votre règlement à l'ordre de **Commentaire**.

Date :

Signature :

* soit 4 numéros. Tarif annuel applicable pour la France uniquement.
Uniquement en France : 76,00 € - Autres pays : 82,00 € (Frais de port inclus).
04 45 38 45 85 - abonnements@commentaire.fr - www.commentaire.fr

administration_

REVUE DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT

Chaque trimestre sont développés :

- Un grand dossier thématique
- Une rubrique Europe et territoires
- Un focus sur les Métiers et les expériences croisées
- Une rubrique LIVRES
- Un numéro Hors série des Cahiers d'Administration

QUELQUES EXEMPLES DES THÉMATIQUES PARUES :

255 - Le logement : une nouvelle approche ?

256 - Les Outre-mer, la nouvelle donne

257 - La formation professionnelle, l'apprentissage, un big bang ?

258 - Territoire(s) à l'International

259 - La conduite des projets publics

260 - L'ordre public républicain

261 - La République et la laïcité

262 - Culture et Territoires

263 - La transition énergétique

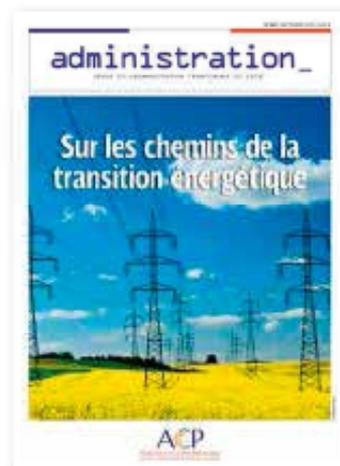
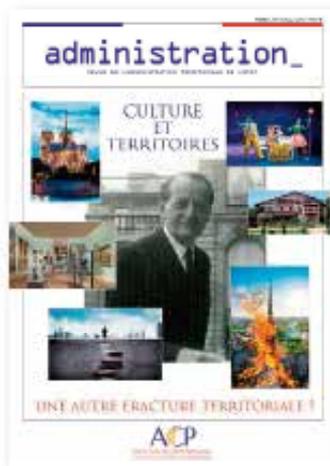
NUMÉROS À VENIR :

264 - L'autorité de l'État remise en cause ?

265 - L'agriculture et l'alimentation en mutation

266 - Faire face aux risques : la prévention et l'assurance

267 - Le sport



REVUE DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT

Association du Corps Préfectoral et des Hauts Fonctionnaires du ministère de l'Intérieur - 11 rue des Saussaies, 75008 Paris

RAPPORT SCHUMAN SUR L'EUROPE L'ÉTAT DE L'UNION 2020

La pandémie de coronavirus en provenance de Chine a frappé le monde entier, en faisant émerger des nouveaux défis majeurs. Sommes-nous entrés dans une nouvelle ère ? L'accélération soudaine de tendances lourdes et l'explosion de contradictions multiples semblent l'indiquer.

Alors que le projet de "commission géopolitique" lancé par Ursula von der Leyen, présidente de la Commission européenne, première femme à accéder à cette fonction, souhaite élargir les horizons et les compétences des institutions communautaires, ces priorités résisteront-elles à l'ampleur de cette crise mondiale inédite et permettront-elles à l'Europe de rebondir et de se relever face à cette nouvelle séquence ? L'Union européenne entre à l'évidence dans une période charnière de son histoire.

La déclaration de Robert Schuman du 9 mai 1950 célèbre cette année ses 70 ans et nous fournit la boussole et une méthode. Quels sont l'acier et le charbon du temps présent et à venir ?

Le Rapport Schuman sur l'Europe 2020, ouvrage de référence pour les décideurs européens, rassemble cette année les contributions des plus hautes personnalités et des meilleurs experts qui ont choisi de relever le défi de penser l'Europe de demain. Ces textes ont été arrêtés au mois de février, ce qui n'a pas permis aux auteurs de prendre en compte toutes les secousses provoquées par le Covid-19. Mais leurs analyses et leurs propositions s'inscrivent dans un temps long et demeurent d'une brûlante actualité.

L'ouvrage, réalisé sous la direction de Pascale Joannin, propose également plus de 30 cartes originales qui synthétisent les principaux enjeux européens et mondiaux, ainsi qu'un ensemble inédit de statistiques commentées, particulièrement utiles pour mesurer les forces et les faiblesses de l'Union.

ISBN : 979-10-93576-65-7

Prix : 19,9 € TTC

