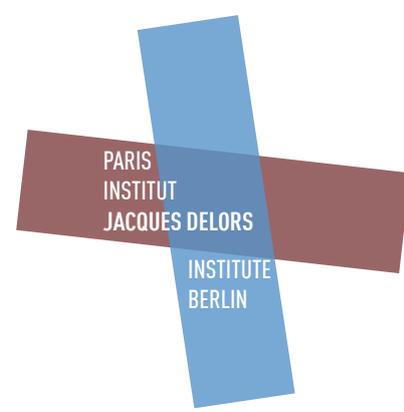


2 SEPTEMBRE 2019



#NEWEU
#GREENDEAL
#COMMISSION
EUROPE
#CLIMAT
#ÉNERGIE

■ THOMAS
PELLERIN-CARLIN
Chef du Jacques Delors
Energy Centre

■ EMILIE MAGDALINSKI
Chercheuse au
Jacques Delors
Energy Centre

■ JEAN-ARNOLD VINOIS
Conseiller, Union de
l'énergie à l'Institut
Jacques Delors, Paris

NEW BEGINNINGS

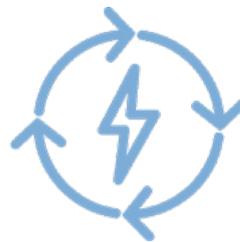
LE « GREEN DEAL » POUR L'EUROPE COMMENCE PAR LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE !

La présente note résulte d'une coopération entre les Instituts Jacques Delors de Paris et de Berlin et fait des propositions concrètes pour la législature européenne à venir.

Le dérèglement climatique est là. La température moyenne mondiale a déjà augmenté de plus de 1°C. Les événements météorologiques extrêmes sont plus fréquents et plus intenses. Comme l'indique la Présidente-élue de la Commission européenne, Ursula von der Leyen, « Que ce soit en Finlande, où les céréaliers sont touchés par la sécheresse, ou en France, où a sévi une vague de chaleur mortelle : nous ressentons toute la réalité du changement climatique »¹.

Cependant, **nos sociétés n'évoluent pas assez rapidement pour éviter les irréversibles conséquences du dérèglement climatique**². L'accord de Paris sur le climat a entériné l'objectif final de « neutralité climatique » (parfois aussi appelé 'neutralité carbone'), c'est à dire réduire les émissions de gaz à effet de serre de manière à ce qu'elles soient suffisamment modestes pour être compensées par des puits de carbone (tels que les forêts ou l'agriculture).

Pour lutter contre le dérèglement climatique en Europe et dans le reste du monde, **l'Europe doit devenir l'archétype d'une transition réussie vers une économie neutre pour le climat, en commençant par une transition énergétique** qui permette à l'Europe de devenir plus prospère, socialement juste et politiquement unie.



Pour atteindre cet objectif, la prochaine Commission européenne doit réaliser la promesse d'Ursula von der Leyen

d'un « **Green Deal** » pour l'Europe. **Ce Pacte doit s'articuler autour de trois éléments : ambition climatique, compétitivité basée sur l'innovation et justice sociale.** Ils sont essentiels pour parvenir à un large accord politique et pour s'assurer que celui-ci repose sur des politiques permettant d'accélérer la transition énergétique.

1. Ursula von der Leyen, [Discours d'ouverture de la session plénière du Parlement européen](#), Strasbourg, 16 juillet 2019.

2. GIEC, 1,5°C Report, 2018.

1- ÉNERGIE & CLIMAT

2- EUROZONE

3- COMMERCE

4- POLITIQUE EXTÉRIEURE
& SÉCURITÉ

5- NUMÉRIQUE

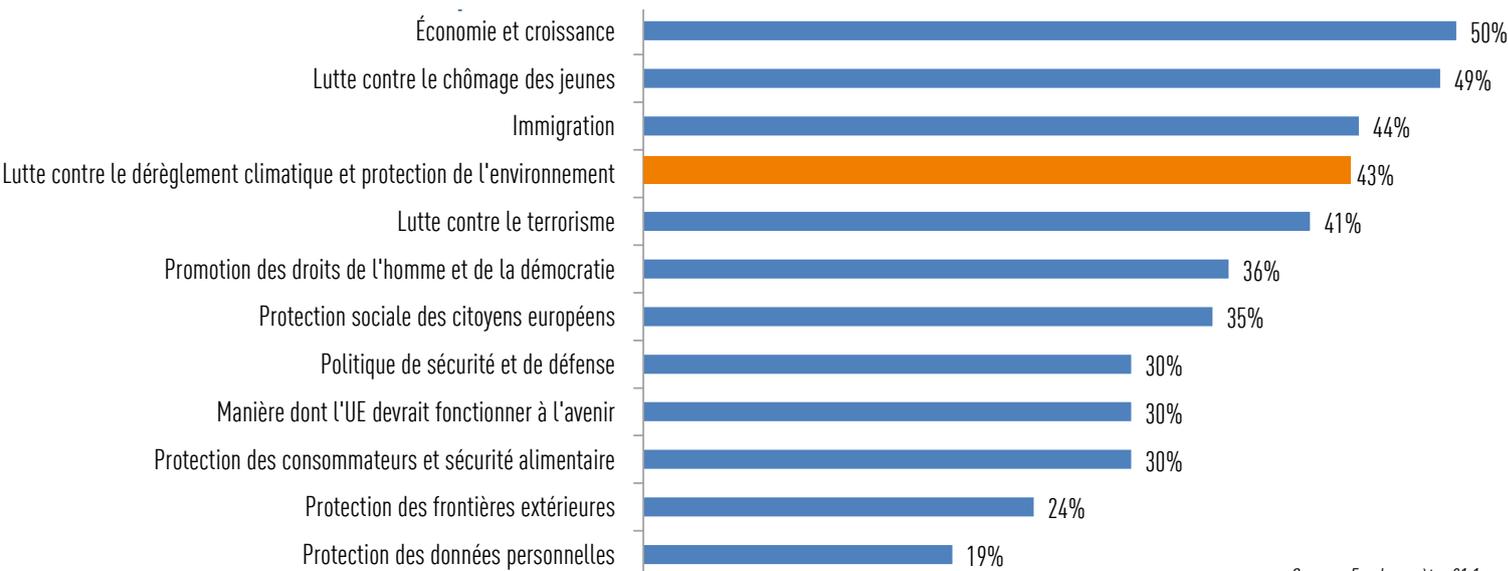
6- DEMOCRATIE

7- MIGRATION

8- EMPLOI &
SOCIAL

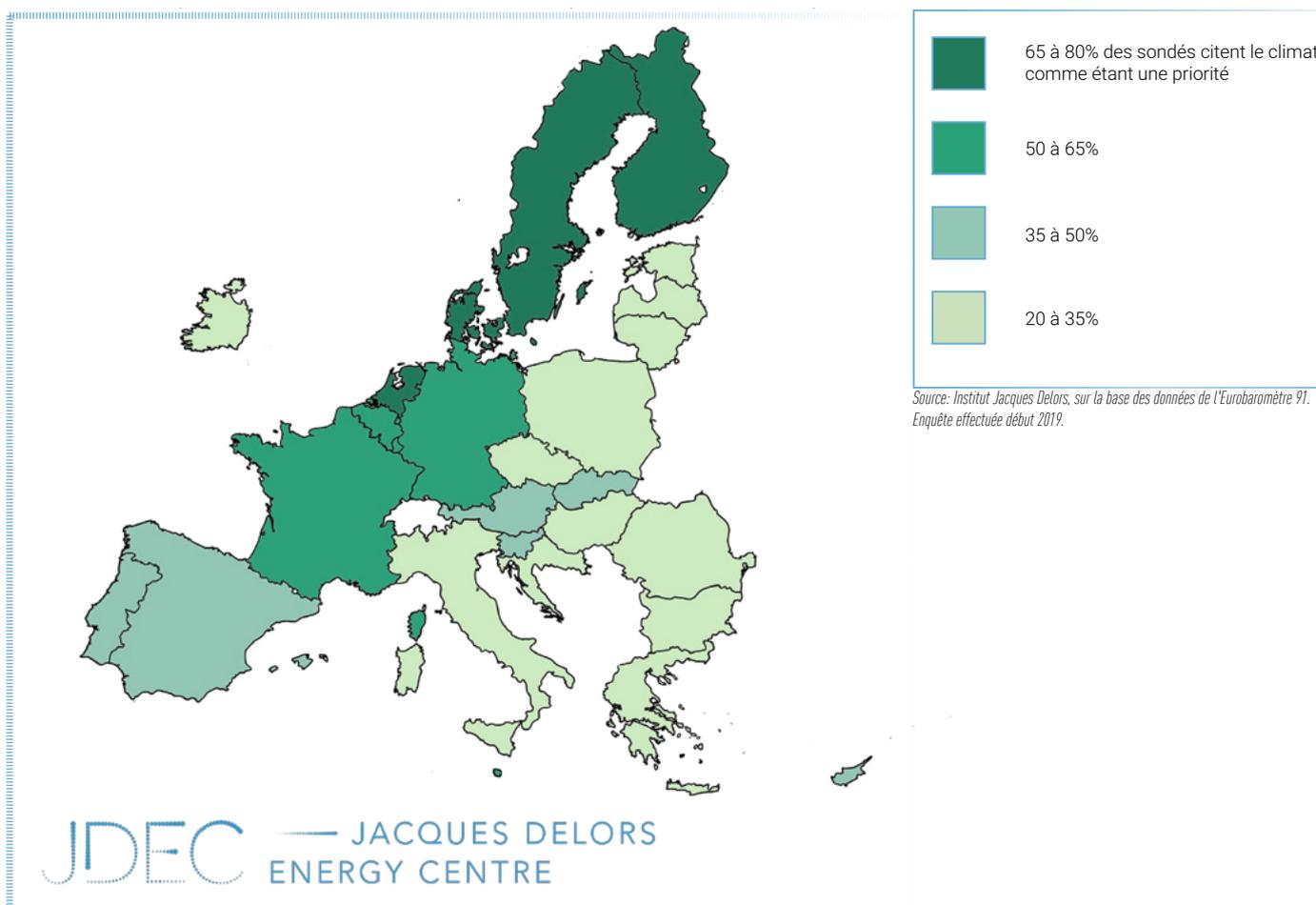
9- BUDGET

GRAPHIQUE 1 ■ Parmi les thèmes suivants, lesquels devraient être discutés en priorité durant la campagne pour les élections du prochain Parlement européen ? En premier ? Et ensuite ? (Max 4 answers) (% -EU)



Source : Eurobaromètre 91.1

GRAPHIQUE 2 ■ Pourcentage des citoyens européens considérant "la lutte contre le changement climatique et la protection de l'environnement" comme étant une priorité à discuter lors des élections européennes (max. 6 réponses)



1 ■ Le dérèglement climatique : un défi politique majeur pour l'Europe

Défi majeur pour l'avenir de l'Europe, le dérèglement climatique est un domaine dans lequel l'action de l'UE peut être décisive. Avec l'économie, le chômage et l'immigration, **le dérèglement climatique compte désormais parmi les principales priorités des citoyens européens** (voir Graphique 1). C'est particulièrement le cas dans les pays d'Europe du Nord-Ouest (voir Graphique 2)³.

L'UE a également les moyens d'agir de manière déterminante pour lutter contre le dérèglement climatique. Au niveau international, l'UE joue un rôle essentiel dans l'accord de Paris sur le climat. Alors que l'Europe n'émet que 10% des émissions mondiales de gaz à effet de serre, elle représente 20% de l'économie mondiale et compte pour 30% des publications scientifiques de haut niveau. L'UE peut ainsi devenir le prototype d'une transition mondiale réussie vers une économie neutre pour le climat. Et **quand l'Europe est leader, d'autres aspirent à faire mieux**, comme c'est déjà le cas, par exemple en Chine, au Chili ou en Californie.

En Europe, l'UE a développé de solides politiques en matière d'énergie, d'agriculture, de recherche et d'innovation qui permettent de lutter contre le dérèglement climatique.

Cette note se concentre sur la politique énergétique, et plus précisément sur ce que l'UE devrait faire pour parvenir à la neutralité climatique en matière d'**électricité, de transports, de chauffage et de climatisation**, pour l'ensemble des citoyens et entreprises en Europe.

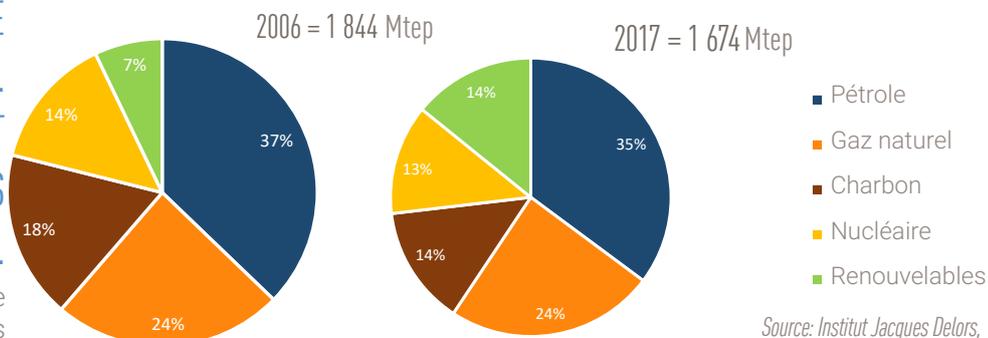
2 ■ État des lieux de la transition énergétique en Europe

Pour lutter contre le dérèglement climatique, l'Europe doit poursuivre sa transition énergétique. Il s'agit d'un effort véritablement historique car une telle transition n'a jamais eu lieu. Au cours des deux derniers siècles, la demande énergétique n'a cessé d'augmenter et les hommes ont consommé toujours plus de biomasse, de charbon, de pétrole, de gaz et d'énergie nucléaire. **Le système énergétique actuel est donc le résultat des additions énergétiques**, c'est-à-dire un système dans lequel nous consommons d'importantes quantités de combustibles fossiles polluants⁴.

GRAPHIQUE 3 ■ Évolution du mix énergétique primaire de l'UE

LA CONSOMMATION D'ÉNERGIE
DIMINUE EN EUROPE.
LE MIX ÉNERGÉTIQUE DEVIENT
PROGRESSIVEMENT PLUS
PROPRE.

En 11 ans, la consommation d'énergie a baissé de 10% et la part des énergies renouvelables a doublé.



Source: Institut Jacques Delors, à partir de données Eurostat

3. Il est aussi à noter que les eurodéputés Verts ont presque tous été élus dans des pays du Nord-Ouest de l'Europe.

4. Jean-Baptiste Fressoz, « Pour une histoire désorientée de l'énergie », Entropia n°15, 20L413.

Nous devons donc réaliser la toute première transition énergétique, au cours de laquelle l'efficacité énergétique doit contribuer à réduire la demande énergétique tandis que les combustibles fossiles sont remplacés par des énergies renouvelables.

Pour cela, **l'UE a de nombreux atouts en main** : un large soutien populaire dans la mesure où 90% des Européens sont favorables à l'efficacité énergétique et aux énergies renouvelables⁵, l'activisme de la société civile et des maires⁶ mais aussi des salariés et des entrepreneurs qualifiés, ainsi que la capacité d'investissement requise⁷.

La **transition énergétique en Europe est déjà en cours**. La demande énergétique européenne a atteint un pic en 2006, permettant aux énergies renouvelables nouvellement déployées de remplacer des énergies fossiles (voir Graphique 3).

Plus important encore, **l'UE dispose désormais d'une véritable politique énergétique**⁸. Au cours des dix dernières années, l'Union européenne est passée d'une absence de compétence juridique précise dans le domaine de l'énergie⁹ à une véritable politique énergétique.

Cette politique européenne de l'énergie repose sur trois objectifs:

1. Réduire les émissions de gaz à effet de serre de 20% d'ici 2020 et de 40% d'ici 2030, par rapport aux niveaux de 1990. L'UE est en bonne voie pour réaliser ses objectifs. Ursula von der Leyen souhaite un objectif plus ambitieux pour 2030 (50% ou 55%). Elle propose également une législation européenne sur le climat créant l'objectif juridique pour l'UE de parvenir à la neutralité climatique d'ici 2050.

2. Développer les énergies renouvelables pour couvrir 20% de la demande énergétique de l'UE d'ici 2020 et 32% d'ici 2030. L'Europe n'est pas encore sur la bonne voie pour atteindre ces objectifs, en raison de l'absence de progrès dans plusieurs États membres, dont la France.

3. Améliorer l'efficacité énergétique de 20% d'ici 2020 et 32,5% d'ici 2030. L'UE peut y parvenir si elle prend les bonnes décisions au cours des cinq prochaines années, notamment dans les secteurs des bâtiments et des transports.

Pour atteindre ses objectifs énergétiques et climatiques, l'UE a développé un ensemble complet d'outils qui articule législation, outils d'appui et soutien financier (voir Graphique 4).

Néanmoins, la prochaine Commission européenne doit relever trois défis majeurs de la transition énergétique :

1. Alors que la lutte contre le dérèglement climatique est une extrême urgence, notre système énergétique évolue lentement. En réduisant notre consommation d'énergie et en encourageant les énergies renouvelables, nous sommes sur la bonne voie. Néanmoins, le rythme est trop lent pour lutter efficacement contre le dérèglement climatique.

2. Certaines politiques suscitent des inquiétudes en termes de **compétitivité**. Il s'agit ici d'arbitrer entre protéger des industries qui sont en train de disparaître (par exemple le charbon), soutenir des industries en transition (par exemple les entreprises automobiles) et appuyer des industries émergentes (par exemple l'éolien en mer).

5. Eurobarometer, [Special Eurobarometer 435 Report](#), November 2015.

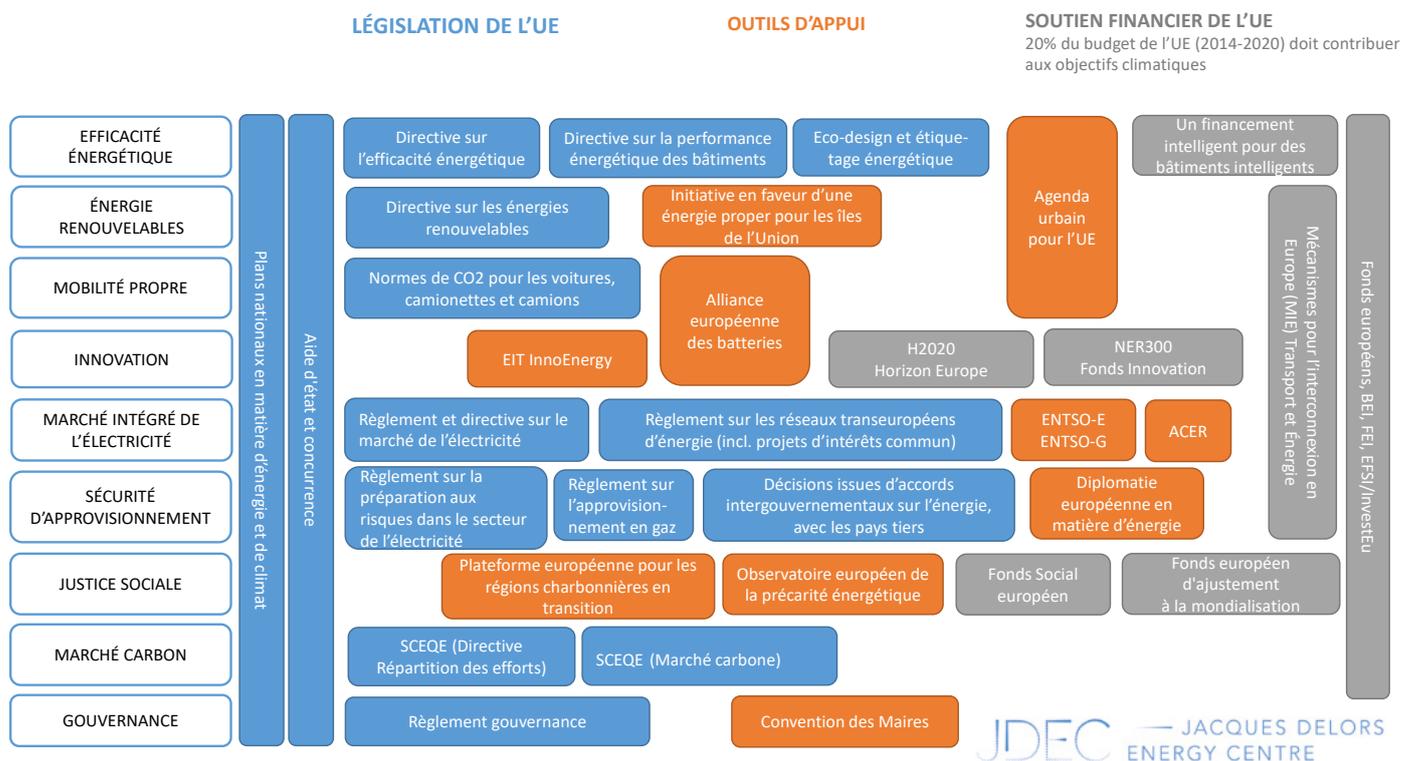
6. Tels que les 9 000 maires européens de la [Convention des maires](#).

7. Policy paper d'Eulalia dans la série « New Beginnings ».

8. Jean-Arnold Vinois, Thomas Pellerin-Carlin, « L'Europe de l'énergie existe : le citoyen l'a rencontrée », Décryptage de l'Institut Jacques Delors, mai 2019.

9. Dans les traités européens, le premier article octroyant à l'UE une compétence juridique pour développer une politique énergétique était l'article 194, introduit en décembre 2009, avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne.

GRAPHIQUE 4 ■ Politique énergétique de l'UE, principaux outils en 2019



Source : Jacques Delors Institute, own elaboration

3. Certaines politiques peuvent avoir des conséquences sociales. Les manifestations en Bulgarie en 2013 et le mouvement des gilets jaunes en France en 2018, déclenchés tous deux par l'augmentation des prix de l'énergie, montrent que la transition énergétique ne peut se faire au détriment des citoyens les plus pauvres et des classes moyennes, dont la vie quotidienne est fortement affectée par ces politiques. Il est temps de comprendre que **la transition énergétique doit être socialement juste si l'on souhaite qu'elle réussisse.**

3 ■ Un « Green Deal » pour l'Europe : mettre l'ambition climatique, l'innovation et la justice sociale au cœur de la transition énergétique

La première priorité d'Ursula von der Leyen pour l'Europe est le « **Green Deal** ». Sa Commission devra élaborer un projet politique autour de trois éléments : ambition climatique, compétitivité basée sur l'innovation et justice sociale. Cette articulation est nécessaire tant du point de vue de la cohérence des politiques publiques, que de la stratégie politique.

En matière de *politiques publiques*, pour atteindre la neutralité climatique, nous avons besoin de modèles économiques, de technologies, d'infrastructures et de comportements innovants. Nous avons également besoin de politiques sociales qui soutiennent l'ensemble des travailleurs et citoyens dans la transition et permettent une

plus grande justice sociale en Europe.

En matière *destratégique* politique, seule une large coalition est susceptible de porter le changement en Europe. **L'Europe a donc besoin d'une ambition climatique** pour recueillir le soutien des personnalités politiques à tendance écologiste, des ONG et des citoyens, notamment en Europe du Nord-Ouest (voir Carte n°1). Cette ambition doit être **appuyée par un agenda sérieux pour l'innovation et la compétitivité**, de manière à recueillir le soutien des entreprises mais aussi des responsables politiques et citoyens pro-marché et de droite. Un **Pacte social pour la transition énergétique**, destiné à la fois aux travailleurs et aux Européens les plus pauvres, est essentiel pour recueillir le soutien des syndicats et des ONG sociales, ainsi que des responsables politiques et citoyens de gauche, notamment au sud et à l'est de l'Europe.

Dans la dernière partie de cette note, nous esquissons le contenu de ces trois priorités complémentaires.

3.1 L'ambition climatique du « Green Deal » pour l'Europe :

La Commission européenne, le Parlement européen et 24 des 28 États membres de l'UE soutiennent déjà l'objectif de parvenir à la neutralité climatique en Europe d'ici 2050. Il deviendra donc l'objectif officiel de l'UE dans les mois à venir, sans doute dans le cadre de la législation européenne sur le climat que propose Ursula von der Leyen.

Ensuite, la Commission européenne doit élaborer un ensemble de mesures destiné à ouvrir la voie aux transformations nécessaires pour parvenir à la neutralité climatique. Pour la transition énergétique, la Commission européenne doit :

1. Élaborer une stratégie ambitieuse pour une rénovation en profondeur des bâtiments, qui représentent 40% de la consommation énergétique européenne. Nous devons donc rénover chaque année 3% de l'ensemble des bâtiments, alors que le taux actuel oscille entre 1 et 1,5%¹⁰. Il faut aussi améliorer considérablement la qualité de la rénovation : des petites rénovations telles que la seule isolation d'un toit sont insuffisantes ; seule une approche globale de la rénovation des bâtiments peut permettre d'importantes économies d'énergie, p.ex. en rénovant un immeuble entier¹¹.

2. Développer une stratégie globale pour une mobilité propre, dans la mesure où les transports comptent pour 33% de la consommation énergétique européenne. La Commission doit :

- Aider les États, les régions et les villes à **réduire les besoins en transports**. Cela implique non seulement de repenser l'aménagement urbain pour réduire les distances entre les zones résidentielles et les lieux de travail, mais aussi de favoriser des modes de travail tels que le télétravail.

- **Passer de modes de transports polluants à des modes plus propres**. Pour les courtes distances, il convient de remplacer l'usage de la voiture par **la marche, le vélo et les transports publics**. De nombreuses villes limitent déjà l'accès des voitures, comme la ville de [Pontevedra](#) en Espagne. Pour les longues distances, il est essentiel que la pollution engendrée par le secteur **aérien** soit répercutée dans le prix des billets d'avion, notamment par une taxation plus juste. L'UE doit en outre apporter un meilleur soutien à l'innovation dans le secteur **ferroviaire**, en encourageant notamment le fret et les trains de nuit.

- Remplacer les modes de transport polluants par des options plus propres.

¹⁰. Source : European Commission, *A Clean Planet for all – in depth analysis*, November 2018, Figure 41.

¹¹. Ainsi, [EnergieSprong](#) réalise déjà des rénovations intégrales de maisons, les transformant en bâtiments « à énergie positive ».

Cela implique d'adopter des **véhicules électriques** et de s'accorder sur la date d'arrêt des ventes de voitures diesel et essence en Europe (par exemple d'ici 2040). Les villes investissent déjà dans des flottes de bus électriques mais l'UE et les autorités locales doivent accélérer cette tendance.

3. Accélérer le changement dans les secteurs de l'électricité et du gaz. L'UE doit coordonner la sortie du charbon en Europe, qui est actuellement en cours mais se fait sur la base de décisions nationales non coordonnées¹². Les énergies renouvelables doivent être développées à grande échelle pour remplacer l'électricité actuellement produite par des centrales à charbon ou nucléaires, qui seront arrêtées dans les années à venir. Il est essentiel de coupler les secteurs de l'électricité et du gaz. Ce dernier doit se transformer, notamment par le recours à des modèles économiques basés sur l'efficacité énergétique, au « gaz vert » et à l'« hydrogène vert ».

4. Motiver les entreprises européennes à élaborer un « **Engagement des entreprises européennes en faveur du climat** »¹³, dans le cadre du « Pacte européen pour le climat » d'Ursula von der Leyen.

5. Encourager les entreprises et les citoyens à faire les choix les plus écologiques possibles. Il s'agit désormais d'un domaine largement documenté¹⁴ et plusieurs outils sont expérimentés en Europe : mise en place de compteurs intelligents (« smart meters ») intégrant des outils de comparaison aidant les consommateurs à optimiser leur

consommation à domicile (par exemple *Opower, Wivaldy*), services reposant sur des modèles économiques innovants basés sur la neutralité carbone (par exemple Centrica, Engie) ou services de mobilité (par exemple Renault Mobility).

6. Être exemplaire. La Commission doit mettre en pratique ce qu'elle préconise, en rénovant par exemple ses propres bâtiments et en utilisant davantage le train comme mode de transport. La création d'un poste de **Premier vice-président de la Commission européenne en charge du climat** permettrait de superviser toutes les politiques concernées.

3.2 La compétitivité basée sur l'innovation pour le « Green Deal » pour l'Europe :

Dans l'économie mondiale, **la compétitivité des entreprises européennes repose sur leur capacité à innover.** La technologie joue un rôle à part entière dans l'innovation¹⁵. Cependant, la majorité des efforts d'innovation requis aujourd'hui sont des innovations non-technologiques¹⁶, à savoir des innovations liées aux modèles économiques favorisant une mobilité propre, aux mécanismes de financement de la rénovation visant à améliorer l'efficacité énergétique, aux comportements et aux normes sociales en matière de tourisme, etc.

Pour renforcer la compétitivité, les décideurs politiques et chefs d'entreprise doivent **exploiter le potentiel dormant d'innovation**

¹². De nombreux États ont décidé de sortir du charbon, comme la France, la Suède, la Slovaquie, l'Irlande et l'Italie (d'ici 2022-2025), la Finlande, les Pays-Bas et le Portugal (2029-2030) et l'Allemagne (d'ici 2038). Source : <https://beyond-coal.eu/data/>

¹³. Les mesures spécifiques que pourrait comporter cet engagement sont détaillées dans la Note pour Évian du JDEC. Cet engagement s'inspire de l'expérience menée par des *Entreprises américaines sous l'Administration Obama*.

¹⁴. ENABLE.EU, *Written synthesis of ENABLE.EU's findings*, June 2019.

¹⁵. Thomas Pellerin-Carlin, *Innovation for the energy & climate transition*, Jacques Delors Institute, MOOC, July 2019.

¹⁶. Climate Strategy & Partners, *Funding Innovation to Deliver EU Competitive Climate Leadership*, October 2018.

en Europe. La Commission Juncker a déjà fait beaucoup¹⁷. Mais la Commission von der Leyen doit faire plus encore :

1. Améliorer le financement de l'innovation, en commençant par investir au moins 120 milliards d'euros dans Horizon Europe, son principal programme de recherche et d'innovation et en utilisant d'autres outils¹⁸ pour soutenir le développement de l'écosystème d'innovation existant, notamment en Europe centrale et orientale.

2. Relever le défi de l'investissement. L'Europe doit parvenir à une réallocation des investissements publics et privés, pour passer des énergies aux énergies propres. La Commission européenne doit donc améliorer les mécanismes de **prix du carbone**, faire aboutir les projets d'Ursula von der Leyen de **transformer une partie de la Banque européenne d'investissement en une Banque pour le climat** et développer un « **Plan d'investissement soutenable pour l'Europe** » pour **débloquer 1 000 milliards d'euros** d'investissement durant la décennie 2020.

3. Investir dans les solutions les plus propres et les plus innovantes possibles. L'élaboration d'un « **Buy Clean Act** » à l'échelle européenne ouvrirait un vaste marché aux innovations propres, telles que la production de ciment à faible empreinte carbone dans le secteur du bâtiment. La diplomatie européenne pourrait alors encourager ses partenaires internationaux à adopter des dispositions similaires, **assurant ainsi un commerce international plus respectueux du climat** et soutenant les entreprises européennes offrant les options les plus propres sur le marché mondial.

4. Mobiliser les innovateurs et les entrepreneurs. C'est là que les **Missions Recherche et Innovation de l'UE** entrent en jeu, notamment celle visant à **parvenir à la neutralité climatique dans cent villes européennes d'ici 2030**¹⁹. Ces villes constitueront le laboratoire des solutions innovantes permettant d'aboutir à la neutralité climatique.

5. Élaborer une stratégie industrielle pour la transition vers la neutralité climatique. L'Europe a besoin de grands projets industriels pour construire l'avenir que nous souhaitons. Nous avons désormais un modèle : **l'Alliance européenne des batteries**, une initiative développant une chaîne de valeur compétitive, soutenable et circulaire pour la fabrication de batteries en Europe²⁰. Elle peut inspirer des initiatives similaires dans d'autres secteurs, comme l'hydrogène vert, le ciment et l'acier à faible empreinte carbone, etc.

3.3 La justice sociale pour le « Green Deal » pour l'Europe :

En l'absence d'un soutien approprié, une augmentation des prix de l'énergie peut affecter injustement les citoyens et provoquer des contestations. Toutefois, il existe de nombreux moyens d'assurer une transition énergétique socialement juste. L'UE, en partenariat avec les États membres, les régions, les villes ainsi que les entreprises, les syndicats et les ONG, doit élaborer un « **Pacte social pour la transition énergétique** »²¹. Ce pacte garantira l'accompagnement des **travailleurs** durant la transition, à commencer par les travailleurs du secteur du charbon²², le développement de la **formation des jeunes Européens** dans

17. Thomas Pellerin-Carlin, [Invest in the clean energy future we want](#), Jacques Delors Institute Policy Brief, January 2019.

18. Eulalia Rubio, Fabian Zuleeg, Thomas Pellerin-Carlin, Emilie Magdalinski, Marta Pilati, Philipp Ständer [Mainstreaming innovation funding in the EU budget](#), Jacques Delors Institute, Study, May 2019.

19. Mariana Mazzucato, [Mission-Oriented Research & Innovation in the European Union](#), European Commission, February 2018.

20. Voir Commission européenne, [Plan d'action stratégique sur les batteries](#), 17 mai 2018.

21. Jacques Delors, Sofia Fernandes, Thomas Pellerin-Carlin, « [L'Europe a besoin d'un pacte social pour la transition énergétique](#) », Policy Brief, Institut Jacques Delors, janvier 2018.

22. Thomas Pellerin-Carlin, Monika Oczkowska, [Just Energy transition: A reality test in Europe's Coal regions](#), Jacques Delors Institute

les emplois de l'énergie propre ainsi que la **protection des familles européennes contre la pauvreté énergétique**.

Concrètement, la nouvelle Commission doit :

1. Accorder un financement européen approprié pour les régions charbonnières et leurs travailleurs, qui ont perdu leurs emplois à cause de la transition énergétique. Ursula von der Leyen souhaite créer le « **Fonds pour une transition juste** » préconisé par l'Institut Jacques Delors²³. Ce fonds doit créer des synergies avec les Fonds régionaux et sociaux de l'UE, afin de soutenir les régions charbonnières et d'aider les travailleurs à trouver un nouvel emploi.

2. Créer des centres européens d'excellence pour les apprentis dans des emplois spécifiques à la transition énergétique (par exemple audits énergétiques, installation de pompes à chaleur). Par l'octroi de subventions et l'élargissement du programme Erasmus Pro, l'UE a la possibilité de faire des jeunes Européens des acteurs clés de la transition énergétique.

3. Fixer l'objectif d'une « zéro pauvreté énergétique » d'ici 2030. Cela peut partir d'une déclaration ambitieuse selon laquelle « **en hiver, aucune famille européenne ne doit souffrir du froid chez elle** ». Un tel

objectif requiert des mesures et des outils de financement pour s'attaquer à la racine de la pauvreté énergétique : l'inefficacité énergétique des bâtiments. L'argent public doit aider à rénover les bâtiments, au lieu de continuer à subventionner la consommation de combustibles fossiles.

Conclusion

Ursula von der Leyen a choisi de faire du « Green Deal » sa priorité numéro un de son mandat de présidente de la Commission européenne. Elle devra parvenir à des avancées concrètes, notamment en accélérant la transition énergétique. Sur la base de cette priorité, elle doit donc construire une vaste coalition, à la fois au Parlement mais aussi entre les gouvernements et sociétés de l'UE.

C'est pourquoi nous pensons que la Commission européenne doit structurer le « Green Deal » pour l'Europe autour de trois priorités complémentaires : une ambition climatique qui fixe le cap, une compétitivité basée sur l'innovation pour aider les entreprises européennes à développer des solutions énergétiques propres pour l'Europe et le monde, ainsi que la justice sociale pour améliorer les conditions de vie de tous les Européens.

²³ Jacques Delors, Sofia Fernandes, Thomas Pellerin-Carlin, « [L'Europe a besoin d'un pacte social pour la transition énergétique](#) », Policy Brief, Institut Jacques Delors, janvier 2018.

Directeur de la publication : Sébastien Maillard & Henrik Enderlein ■ La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source ■ Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) ■ L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution ■ Traduction: Mathilde Durand ■ © Institut Jacques Delors et Jacques Delors Institut – Berlin



L'Europe pour les citoyens

PREMIER MINISTRE

Institut Jacques Delors

18 rue de Londres, 75009 Paris

info@delorsinstitute.eu – www.institutdelors.eu

Jacques Delors Institute – Berlin

Friedrichstraße 194, 10117 Berlin, Allemagne

info@delorsinstitut.de – https://www.delorsinstitut.de

2 SEPTEMBRE 2019

#NEWEU
#COMMISSION
EUROPÉENNE
#EUROZONE

■ LUCAS
GUTTENBERG

Directeur adjoint au
Jacques Delors Institut
Berlin

La présente note résulte
d'une coopération entre les
Instituts Jacques Delors de
Paris et de Berlin et fait des
propositions concrètes pour
la législature européenne
à venir.

1- ÉNERGIE & CLIMAT

2- EUROZONE

3- COMMERCE

4- POLITIQUE EXTÉRIEURE
& SÉCURITÉ

5- NUMÉRIQUE

6- DEMOCRATIE

7- MIGRATION

8- EMPLOI &
SOCIAL

9- BUDGET

NEW BEGINNINGS UN NOUVEAU DÉPART POUR LA ZONE EURO ?

Une nouvelle approche dans la réforme de la zone euro

La zone euro se porte sans aucun doute mieux qu'aux débuts de la Commission Juncker en 2014. La croissance a été robuste. Le taux de chômage a sensiblement diminué dans l'ensemble. Surtout, la zone euro est toujours intacte. Nous avons tendance à oublier que le scénario bien réel d'un Grexit a été évité de justesse en 2015.

D'un autre côté, la BCE s'est employée à rapprocher les taux d'inflation de son objectif et a déployé un large éventail d'instruments à cette fin. Les niveaux d'endettement varient considérablement d'un État membre à l'autre, certains disposant d'une marge de manœuvre budgétaire plus confortable que d'autres. La zone euro devra ainsi composer avec des instruments de politique monétaire usés et une capacité de réponse très inégale face à la prochaine récession qui surviendra. Ce constat est particulièrement à propos en ce moment, compte tenu du ralentissement actuel de la zone euro et des risques à la baisse qui augmentent de jour en jour à l'échelle mondiale. La prochaine crise pourrait arriver plus vite que nous le pensons.

Le manque de préparation de la zone euro s'explique également par les moindres

progrès réalisés dans la construction d'une architecture adaptée à cette éventualité. Outre les lacunes manifestes de l'Union bancaire, les membres de la zone euro doivent impérativement s'aligner sur la définition même d'un système bancaire « européen ». Il n'y a à ce jour aucun accord sur ce qui devrait constituer une réponse budgétaire commune en cas de crise, ni même sur la possibilité d'une intervention à l'échelle européenne pour la gérer. Les États

membres ne parviennent tout simplement pas à s'entendre sur la direction à prendre concernant la zone euro. Le rapport des cinq présidents publié en 2015 a été la dernière tentative pour fournir un cadre (très modeste) à la future architecture de la zone euro, et les États membres n'ont

même pas encore approuvé ses orientations générales.

La nouvelle Commission hérite ainsi d'un ensemble nébuleux de mesures, comprenant un dispositif de soutien au Fonds de résolution unique (FRU), un mini-budget pour la zone euro et une réforme superficielle du mécanisme européen de stabilité (MES). Ces mesures nécessitent un effort politique plus poussé pour être menées à bien.

Cela dit, leur manque d'efficacité ne découle pas seulement de l'absence de vision politique commune évoquée ci-dessus, mais



également d'un manque de confiance entre les États membres. La nouvelle Commission devra donc s'appliquer à stimuler cette confiance à travers chaque action qu'elle entreprendra.

Par ailleurs, le capital politique de l'Europe est aujourd'hui limité et doit être utilisé à bon escient. Actuellement reléguée au second plan par Bruxelles et les États membres, la zone euro s'est assoupie. Par conséquent, au lieu d'injecter toujours plus de capital politique dans des solutions techniques de plus en plus minimes, la nouvelle Commission devrait chercher à optimiser davantage ses efforts.

Elle sera confrontée à un double défi au début de son mandat : d'une part, l'économie se porte bien mais sa situation se détériore. D'autre part, les fondements politiques et institutionnels de la zone euro sont encore fragiles et ont peu de chance de s'améliorer, ce qui ne suscite pas franchement l'optimisme.

La nouvelle Commission devrait donc se concentrer sur deux pistes de travail parallèles :

- Premièrement, elle devrait s'employer à reconstituer le capital politique de l'Europe et à restaurer la confiance des États membres en trouvant le moyen de dégager un consensus durable sur l'orientation de la réforme de la zone euro.
- Deuxièmement, elle devrait prendre des mesures ciblées pour préparer la zone euro au prochain repli économique, à savoir :
 - * s'assurer que l'Union bancaire fonctionne efficacement lors du prochain ralentissement économique ;
 - * élaborer une stratégie de réponse budgétaire commune.

Ces missions devront être conduites en parallèle. L'idéal serait certes de prendre le temps de les traiter une par une, mais compte tenu de la conjoncture mondiale actuelle, la Commission européenne n'aura pas ce luxe.

1 ■ Mettre l'accent sur la construction d'un consensus politique

Comme évoqué ci-dessus, la contrainte qui pèse sur pratiquement toutes les futures réformes de la zone euro est d'ordre politique. Parmi les exemples les plus significatifs de désaccords :

- Certains États membres sont fortement favorables à une forme de politique budgétaire commune qui inclurait un actif européen sûr ; d'autres y sont profondément hostiles.
- Certains pensent que les titres d'emprunt d'État devraient faire l'objet d'un traitement réglementaire spécifique et qu'un mécanisme de restructuration de la dette souveraine est indispensable ; leurs opposants y voient un risque important.
- Pour certains encore, la menace d'une sortie de l'UE reste une option politique viable ; pour d'autres, c'est totalement exclu.

La liste est longue. De nombreuses solutions techniques ont été proposées ces dix dernières années par des groupes de réflexion, des universitaires et des institutions telles que le FMI. Pourtant, aucune ne verra le jour à moins de répondre aux questions politiques sous-jacentes.

Les discussions sur le nouveau budget de la zone euro sont un bon exemple : les États membres se sont accordés sur les dispositions de ce budget sans s'interroger en parallèle sur leur volonté de mettre en place un instrument budgétaire commun. Ce

qui a conduit à un processus particulièrement désordonné, avec deux conséquences fâcheuses : premièrement, les ministres se sont attardés sur chaque détail en l'absence d'une orientation politique fondamentale, le niveau technique étant insuffisant pour préparer un débat en bonne et due forme. Deuxièmement, l'instrument n'a désormais plus beaucoup de sens sur le plan politique, car son objectif n'est pas clair.

Ce type de processus dysfonctionnel ne conduit pas seulement à des résultats de réforme sous-optimaux. Il peut même s'avérer dangereux lorsque des mesures de réforme sont prises sans consensus clair sur les orientations politiques. Prenons l'exemple de la [réforme actuelle du MES](#) : certains États membres ont souhaité *améliorer* la facilité d'utilisation des instruments de prêt de précaution sans s'assurer pour autant d'un consensus lors des discussions techniques. En conséquence, l'accessibilité de ces instruments s'est considérablement *détériorée* à mesure que les conditions se sont durcies, et l'arsenal de gestion de crise de la zone euro s'est restreint.

La Commission a également renforcé ce processus dysfonctionnel en tentant de surmonter les obstacles politiques par des solutions techniques au cours des dernières années. Cette manœuvre s'est en effet souvent avérée impraticable et domageable : la Commission a par exemple proposé une fonction de [stabilisation fondée sur les prêts plutôt que sur les transferts](#), en supposant que cela dissiperait les inquiétudes des États membres opposés à une politique budgétaire commune. Cette caractéristique technique a pratiquement tué l'impact macroéconomique de l'instrument proposé et mis la barre très bas pour que tous les autres participants au débat puissent proposer des idées similaires (cf. l'idée allemande d'une réassurance chômage basée sur des prêts). Dans le même temps, le désaccord politique est resté intact et le futur budget de la zone euro n'aura finalement pas pour fonction de stabiliser l'économie.

Pour progresser de manière significative, la zone euro doit avant tout trouver le moyen de parvenir à des accords politiques avant de lancer des travaux techniques. La première étape, à cette fin, serait que les acteurs concernés – les États membres comme les institutions de l'UE – adoptent chacun une position claire. Deuxièmement, il faudrait un processus entièrement nouveau pour parvenir à ces accords. Il s'est avéré que l'Eurogroupe n'est pas le bon forum pour mener à bien ce type de projet : le Conseil européen lui-même, via le Sommet de la zone euro, doit intervenir.

Ce constat a trois conséquences majeures pour la nouvelle Commission :

- **Premièrement, elle devra afficher une position claire et surtout cohérente sur la réforme de la zone euro. Compte tenu de son équilibre politique, la tâche ne sera facile.**
- **Deuxièmement, elle devra plaider en faveur d'un nouveau processus politique permettant de définir des mandats plus clairs pour les travaux techniques.**
- **Troisièmement, elle devra s'abstenir de faire des propositions législatives qui intériorisent les contraintes politiques apparentes dans des domaines où il n'y a fondamentalement aucun consensus politique sur la direction à donner à la réforme. Toute proposition sur le processus politique devra servir à orienter le débat, et donc être à la fois ambitieuse et cohérente.**

Le premier test sera le réexamen de la gouvernance économique dans l'UE (analyse des textes législatifs « six-pack » et « two-pack ») cet automne, ainsi que la proposition de la présidente élue Ursula von der Leyen de relancer le projet d'une réassurance chômage européenne : dans les deux cas, la création d'un consensus politique sur la bonne voie à suivre devrait primer sur la élaboration de propositions techniques détaillées. Ce type d'approche renforcera progressivement la confiance des États et

préparera le terrain pour des mesures plus audacieuses.

L'aboutissement d'un tel processus est loin d'être garanti à ce stade. Cela dit, les progrès seront encore plus limités dans les cinq prochaines années sans l'ambition de trouver de nouveaux accords politiques.

2 ■ Préparer la zone euro au prochain fléchissement économique

Dans un monde idéal, la construction d'un nouveau consensus politique serait la première étape préalable à toutes les réformes à venir. Malheureusement, les tensions mondiales, entre les guerres commerciales et le Brexit, ainsi que la situation économique de la zone euro, ne nous permettent pas d'attendre. La Commission devrait donc prendre des mesures concrètes pour répondre à trois grands objectifs :

2.1 Finaliser l'ensemble des mesures en cours

À l'issue d'une longue série de décisions, les États membres se sont mis d'accord ces derniers mois sur un ensemble de mesures à trois volets :

- Le traité sur le MES sera modifié pour inclure la possibilité d'utiliser le mécanisme comme un dispositif de soutien au FRU.
- Le fonctionnement du MES évoluera légèrement lui aussi, notamment en ce qui concerne l'utilisation d'instruments de précaution et le rôle du personnel en charge du MES dans l'élaboration des programmes.
- D'après le prochain cadre financier pluriannuel (CFP) général de l'UE, la zone euro est censée disposer de son premier instrument budgétaire commun appelé

instrument budgétaire de convergence et de compétitivité (BICC).

Les principales dispositions politiques de cet ensemble de mesures ont été convenues en [décembre 2018](#) et [juin 2019](#). La nouvelle Commission en hérite avec une marge de manœuvre politique réduite,

en particulier concernant la réforme du traité sur le MES : le texte modifié étant pour l'essentiel achevé, la plupart des discussions se concentrent désormais sur les orientations qui complèteront le traité. La nouvelle Commission pourrait contribuer à finaliser cette réforme en continuant d'apporter des solutions de compromis techniques aux dernières problématiques bloquantes. Son champ d'action reste malgré tout limité pour apporter des modifications significatives sur le fond.

Il y a toutefois une exception : la Commission a une influence considérable sur l'avenir du BICC, qui sera acté dans le prochain CFP. De fait, les États membres dépendent des propositions législatives de la Commission et de l'approbation du Parlement européen pour que celui-ci devienne loi. Les dispositions fondamentales du BICC définies lors du Sommet de la zone euro en décembre 2018 offraient une marge de manœuvre confortable pour créer un instrument réellement utile ([cliquez ici](#) pour accéder à une proposition détaillée). Mais les États membres ont depuis [considérablement réduit](#) le champ d'application du BICC, et il est permis de se demander aujourd'hui si l'instrument, dans sa forme actuelle, contribuera à améliorer l'architecture de la zone euro.

La Commission, quant à elle, a le pouvoir de modifier le périmètre des négociations et de soumettre des propositions législatives afin de promulguer le BICC dans une logique véritablement efficace. Les États membres ne seront pas ravis, mais le Parlement européen pourrait adopter un point de vue différent et les deux colégislateurs doivent se mettre d'accord. Car en fin de compte, le BICC

fera partie du cadre financier pluriannuel, et rien ne sera acté tant que tous les sujets ne feront pas l'objet d'un consensus.

Concrètement, la nouvelle Commission devrait s'assurer que le BICC remplit deux critères :

- *La flexibilité* : une telle caractéristique nécessite notamment d'abandonner la logique de « juste retour » du budget de l'UE, qui implique que chaque État connaît à l'avance le montant de dépenses européennes dont il bénéficiera en retour de sa contribution. Pour que le BICC soit efficace en cas de ralentissement économique, l'argent doit pouvoir être utilisé là où il est le plus nécessaire. Les mécanismes devraient être suffisamment flexibles pour permettre cela, sans préaffecter de dépenses aux États membres sur les sept prochaines années.

- *L'évolutivité* : les fonds actuellement prévus pour le BICC (17 milliards d'euros répartis entre 19 États membres sur sept ans) ne suffisent clairement pas à lui donner un effet macroéconomique notable. Ce qui n'est pas problématique, à condition de pouvoir les augmenter ultérieurement. La meilleure façon de garantir cette évolutivité serait de prévoir la possibilité d'un accord intergouvernemental.

Un BICC flexible mais non évolutif ne sera jamais assez substantiel pour avoir un véritable impact. Inversement, un BICC évolutif mais non flexible ne permettra pas d'allouer les fonds là où ils auraient l'effet recherché. Les deux conditions doivent donc être remplies. C'est peut-être le seul moyen dont nous disposons pour créer un instrument budgétaire commun dans un avenir proche – et nous n'avons pas d'autre choix que d'y arriver.

La nouvelle Commission devrait ainsi veiller à ce que l'ensemble des mesures en cours soient abouties, tout en s'employant à rendre le BICC flexible et évolutif pour garantir son utilité.

2.2 Faire de l'Union bancaire une réalité

Les cinq prochaines années nous diront si l'Union bancaire répond véritablement à la définition qui lui a été donnée. Les grandes banques européennes sont désormais supervisées par la BCE. Le mécanisme de résolution unique (MRS) fournit un régime commun pour gérer les banques en difficulté et devrait bientôt s'assortir d'un dispositif de soutien au FRU en cas de manque de liquidités. En principe, ces mesures favoriseront une intégration financière et un partage des risques plus poussés pour amener progressivement la zone euro vers un système bancaire européen unique.

En réalité, elles ne fonctionneront que si le système dans son ensemble est crédible, c'est-à-dire si les États membres tiennent leur promesse de ne plus traiter les banques individuellement mais collectivement le moment venu. Pour ce faire, l'enjeu n'est pas de venir à bout le plus vite possible de la longue liste de mesures qui permettront de « finaliser de l'Union bancaire ». La priorité serait plutôt de se préparer à la prochaine crise en s'assurant que le cadre de résolution est crédible et fonctionne correctement.

Trois facteurs pourraient y contribuer :

- Premièrement, bien qu'il présente encore des lacunes importantes, l'approbation et la mise en place du dispositif de soutien au FRU augmentera considérablement les ressources disponibles pour résoudre une éventuelle crise majeure. Un lancement précoce du dispositif doit être envisageable en cas d'urgence.

- Deuxièmement, les règles convenues devraient être appliquées dans la forme et dans l'esprit. La recapitalisation préventive des banques, qui prévoit essentiellement que les décisions de résolution reviennent aux États membres et rétablit ainsi la boucle infernale entre les entités souveraines et les banques, devrait rester l'exception et non la norme. S'il est finalement considéré que

les règles de renflouement interne sont trop strictes, nous devrions les modifier et non les contourner.

- Troisièmement, l'Union bancaire présente une faille importante : certaines banques semblent trop critiques à l'échelle locale pour être simplement liquidées en cas de faillite, tandis que d'un point de vue européen, elles ne le sont pas suffisamment pour bénéficier de l'aide du Conseil de résolution unique (CRU). Les États membres peuvent alors utiliser leurs procédures d'insolvabilité nationales pour renflouer *de facto* ces banques, ce qui sape le principe même de l'Union bancaire. Une première étape pour remédier à ce problème serait d'harmoniser à minima les procédures d'insolvabilité dans ce type de situation.

Cela dit, ces trois recommandations ne suffiront pas à moyen et long terme : en définitive, les États membres d'accueil doivent être convaincus que leurs systèmes bancaires ne seront pas asséchés par les sociétés mères de leurs banques en cas de crise. D'un autre côté, le développement d'un système bancaire paneuropéen implique également de ne pas cantonner complètement les liquidités. Afin de résoudre la problématique du pays d'accueil, nous devons interroger notre volonté de mettre en place un système bancaire européen unique – et ce problème est, encore une fois, fondamentalement politique. Répondre à cette question serait donc un bon point de départ pour que la Commission commence à viser un consensus. Une partie de ce consensus pourrait alors se traduire par des solutions complémentaires à long terme, telles qu'un accord sur un système commun d'assurance dépôts ou une solution fiable d'apport de liquidités en cas de résolution.

La Commission devrait donc s'assurer i) que le dispositif de soutien au FRU se concrétise, ii) que les règles de l'Union bancaire soient appliquées de manière cohérente, et iii) que des solutions claires soient identifiées pour traiter avec

les petites banques en difficulté. Pour toutes les prochaines étapes telles que le système européen de garantie des dépôts (SGD), la priorité devrait être de dégager un consensus sur la définition future du système bancaire européen.

2.3 Préparer une réponse budgétaire à la prochaine récession

La croissance de la zone euro a ralenti cette année à 1,2 % contre 1,8 % en 2018, d'après les dernières prévisions de la BCE au mois de juin. L'Allemagne, première économie de la zone, a enregistré une croissance négative au deuxième trimestre 2019. Les perspectives mondiales semblent extrêmement fragiles, en partie à cause du Brexit, des guerres commerciales et des incertitudes concernant le modèle économique à long terme de l'Europe. La prochaine crise n'est peut-être pas imminente, ni même un repli substantiel de l'économie, mais nous ne pouvons pas non plus exclure un tel scénario. L'UE devrait au moins s'y préparer,

ce qui ne semble hélas pas être le cas. La BCE, qui a accompli de sérieux efforts sur le plan macroéconomique, a déjà mis son arsenal à rude épreuve. La prochaine récession nécessitera donc probablement une réponse budgétaire plus conséquente que par le passé. Néanmoins, la capacité de réaction de chaque État membre diffèrera fortement compte tenu des ratios dette/PIB de chacun. Les pays moins endettés, tels que l'Allemagne (60,9 %), l'Irlande (64,8 %) ou la Slovaquie (70,1 %) disposeront d'une marge de dépense plus importante que les plus endettés, tels que la Belgique (102,0 %), le Portugal (121,5 %) ou l'Italie (132,2 %). Cette répartition des mesures de relance budgétaire sera difficilement optimale dans tous les scénarios de crise, en particulier en période de ralentissement de la croissance dans la zone euro.

En principe, un instrument commun pourrait

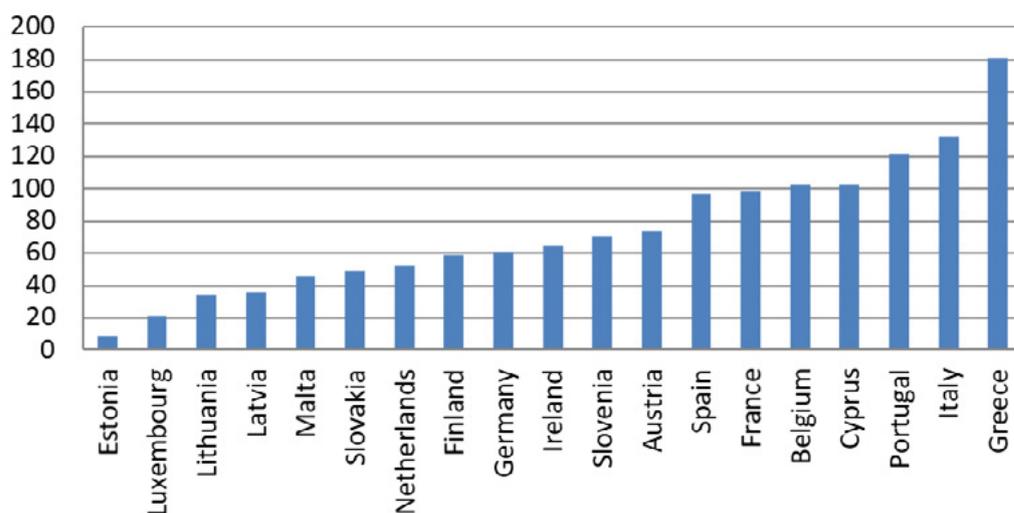
remédier à ce problème en veillant à ce que les ressources budgétaires aillent là où elles sont le plus nécessaires. Cependant, compte tenu de la tentative infructueuse de créer un budget significatif pour la zone euro, il est maintenant peu probable que celle-ci dispose d'un tel outil dans un avenir proche pour favoriser une réponse commune en cas de crise.

La nouvelle Commission devrait encore essayer d'améliorer le BICC autant que possible. Mais il faudrait également, en parallèle, qu'elle commence à réfléchir à une alternative : en cas de récession à l'échelle de la zone euro, les politiques budgétaires devraient réagir de manière coordonnée, ce qui semble impossible dans les circonstances actuelles. Pour autant, c'est aujourd'hui que le travail de préparation doit démarrer. Il faudrait clairement définir comment

appliquer les règles budgétaires en période de ralentissement de manière à ne pas bloquer les mesures de relance nécessaires, et identifier les postes de dépenses à l'échelle nationale qui se répercutent le plus largement sur la zone euro. Reste tout de même à élucider la question essentielle : les États membres sont-ils disposés à mettre en commun leurs ressources budgétaires de manière ponctuelle, et à les allouer là où elles sont le plus nécessaires afin de garantir que les mesures de relance s'appliquent de façon efficace ?

La nouvelle Commission devrait préparer une stratégie de réponse budgétaire coordonnée à l'échelle nationale pour faire face à la prochaine récession. C'est la seule ligne de défense sur laquelle la zone euro pourra s'appuyer si elle ne veut pas laisser la BCE seule dans le froid.

GRAPHIQUE ■ Ratio dette/PIB dans la zone euro



Directeur de la publication :
Sébastien Maillard & Henrik
Enderlein ■ La reproduction en
totalité ou par extraits de cette
contribution est autorisée à la
double condition de ne pas en dé-
naturer le sens et d'en mentionner
la source ■ Les opinions exprimées
n'engagent que la responsabilité
de leur(s) auteur(s) ■ L'Institut
Jacques Delors ne saurait être
rendu responsable de l'utilisation
par un tiers de cette contribution ■
Traduction: wordclass ■ © Institut
Jacques Delors et Jacques Delors
Institut – Berlin



L'Europe pour
les citoyens



JACQUES DELORS INSTITUTE
BERLIN
Centre for European Affairs at the Hertie School of Governance

Institut Jacques Delors

18 rue de Londres, 75009 Paris

info@delorsinstitute.eu – www.institutdelors.eu

Jacques Delors Institute – Berlin

Friedrichstraße 194, 10117 Berlin, Allemagne

info@delorsinstitut.de – <https://www.delorsinstitut.de>

2 SEPTEMBRE 2019

#NEWEU

#COMMISSION
EUROPÉENNE

#COMMERCE

■ ELVIRE FABRY

Chercheuse senior, politiques commerciales et Brexit, à l'Institut Jacques Delors – Paris

La présente note résulte d'une coopération entre les Instituts Jacques Delors de Paris et de Berlin et fait des propositions concrètes pour la législature européenne à venir.

1- ÉNERGIE & CLIMAT

2- EUROZONE

3- COMMERCE

4- SÉCURITÉ & POLITIQUE EXTÉRIEURE

5- NUMÉRIQUE

6- DÉMOCRATIE

7- MIGRATION

8- EMPLOI & SOCIAL

9- BUDGET

NEW BEGINNINGS POUR UNE POLITIQUE COMMERCIALE PLUS VERTE ET PLUS INCLUSIVE

1 ■ Une politique stratégique sous haute tension

• Les priorités de politique commerciale seront d'autant plus stratégiques pour la prochaine Commission que la dimension géopolitique de cette politique se renforce : en l'absence d'objectifs clairs de politique étrangère du président Trump, ce sont ses objectifs de politique commerciale qui priment par défaut et la politique extérieure de la Chine demeure avant tout commerciale. La capacité des Européens à maintenir les Américains à la table des négociations multilatérales et à y ramener les Chinois sera déterminante pour les grands équilibres systémiques des prochaines décennies.

• La mandature qui s'achève a été pour la politique commerciale une mandature de transition qui marque la fin du « trade as usual » : avec à la fois dès 2014 une contestation interne forte venant de la société civile (TTIP legacy) qui entend peser davantage sur la conduite de cette politique, et depuis 2018, un contexte extérieur de tensions inédites entre grandes puissances commerciales. Mais un durcissement des rapports de forces internes et externes annonce de fortes turbulences pour la prochaine Commission.

• Au ralentissement du commerce mondial amplifié par la confrontation Etats-Unis-

Chine s'ajoute beaucoup d'incertitude sur les relations bilatérales EU-UE et UE-Chine et un risque de dégradation des relations qui appellerait une position européenne plus défensive, avec une inflexion de sa trajectoire d'ouverture commerciale.

• Par ailleurs, la poussée des Verts au sein du nouveau Parlement européen et le besoin de renforcer la légitimité de la politique commerciale européenne imposent un «verdissement» de cette politique sans lequel ses principes d'ouverture seront sérieusement malmenés.

• Une réorientation de la politique commerciale européenne a déjà eu lieu sous la présidence de Jean-Claude Juncker (pour assurer plus de transparence, promouvoir les normes européennes à travers une politique bilatérale offensive, développer une politique qui « protège sans protectionnisme », ...). Mais certains angles morts de cette politique appellent à ajuster sa trajectoire pour s'assurer que, face au capitalisme d'Etat chinois et au protectionnisme agressif de Donald Trump, les Européens puissent défendre une mondialisation à l'européenne qui conforte les règles multilatérales. Les enjeux de politique commerciale exigeront notamment plus de coordination des différentes Directions générales (DG) de la Commission, au-delà de la seule DG Trade.



2 ■ Défis de long terme et urgences de court terme

2.1 La trajectoire européenne d'engagement dans la mondialisation face à une nouvelle fragmentation du commerce international.

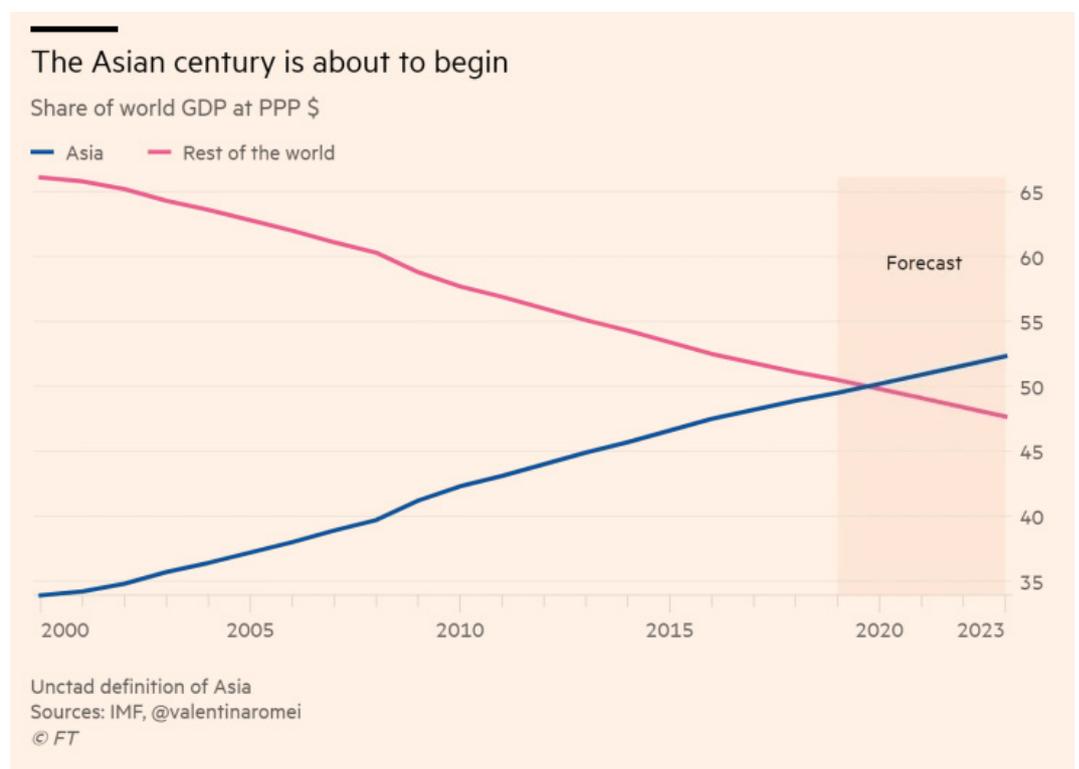
L'UE s'efforce de tenir son rang de première puissance commerciale mondiale par une politique bilatérale d'ouverture des marchés et de promotion des normes européennes, qui a été d'autant plus active ces derniers mois qu'il s'agit de tirer parti du désengagement d'une Amérique protectionniste et de répondre à l'offensive chinoise de connectivité (BRI), y compris numérique.

Le vieillissement démographique de l'UE et une demande interne qui stagne poussent à maintenir une politique commerciale offensive qui permette de répondre à l'appétit de consommation des autres continents (Asie mais aussi Amérique latine

et Afrique). Les négociations menées avec divers pays asiatiques sont d'autant plus stratégiques que le poids de l'Asie dans l'économie mondiale évaluée en % de PIB/PPP dépassera celui du reste du monde dès 2020¹ et l'explosion de la classe moyenne asiatique accélère l'intégration commerciale de la région et le déplacement du centre de gravité du commerce international vers l'Asie.

Pendant, l'UE doit également composer avec une mondialisation par le capitalisme de marché (suppression des barrières commerciales, « made in the world », allongement des chaînes de valeur,...) qui semble arriver au terme d'un cycle d'expansion. La nouvelle politique commerciale américaine, fondée sur un isolationnisme protectionniste et un unilatéralisme agressif, affecte d'autant plus le commerce international que Washington tend à sanctionner les pays qui ne s'engagent pas à ses côtés contre la Chine et impose une guerre froide commerciale. Mais au-delà de l'enjeu d'une réélection de Donald Trump

GRAPHIQUE 1 ■



1. [The Asian century is set to begin](#), Valentina Romei et John Reed, FT, 16 mars 2019

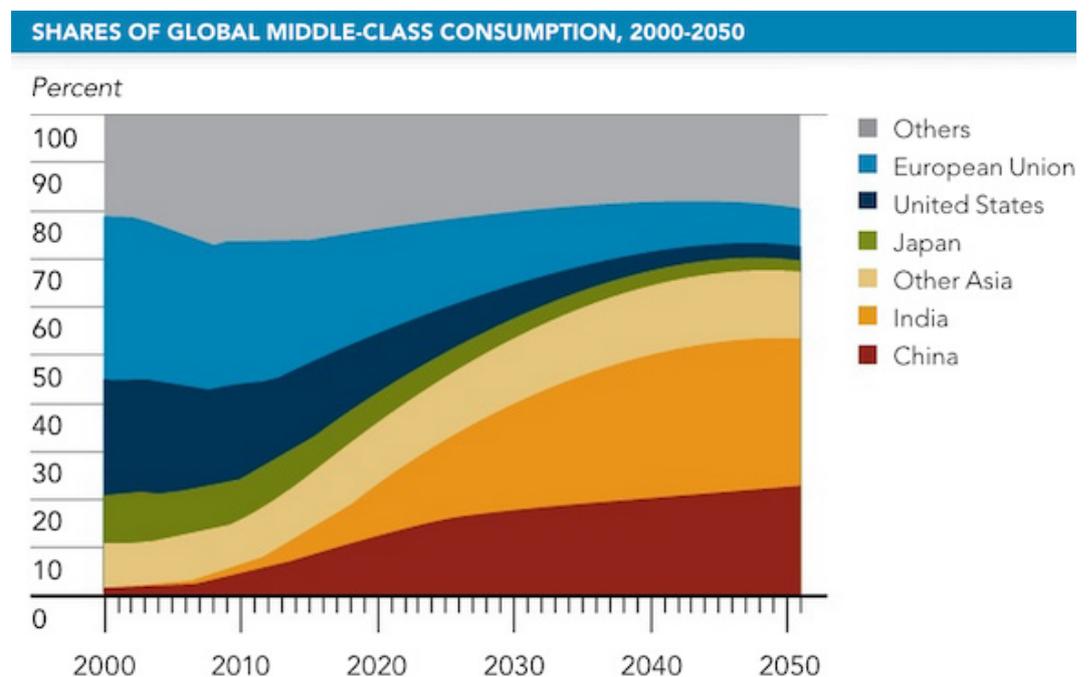
en 2020, la possibilité d'un phénomène plus profond de raccourcissement des chaînes de valeur devrait être bien anticipée. Les coûts de délocalisation ont cessé de baisser depuis le début des années 2000. Alors que la croissance du commerce mondial se fera en grande partie dans le secteur des services, celui-ci reste dépendant de la proximité géographique. En outre, un tel raccourcissement serait soutenu aux Etats-Unis mais aussi dans une partie de l'opinion publique européenne par la résurgence d'une tentation d'économie identitaire - ou nationalisme économique. Aux deux principaux acteurs de l'économie, l'Etat et le marché, s'ajoute désormais la société civile, qui entend peser davantage sur la conduite de la politique commerciale. Elle se mobilise tout autant par une défense plus active des biens communs mondiaux (comme la lutte contre le changement climatique) que pour la défense d'une approche plus identitaire de la production et de la consommation, qui privilégie l'économie circulaire et la préférence nationale.

On ne peut encore conclure à une démondialisation (deglobalisation). On observe plutôt à ce stade un raccourcissement des chaînes de valeur à l'échelle régionale et un ralentissement de la mondialisation (slowbalisation). Mais le renforcement du facteur identitaire et de la dimension géopolitique de la politique commerciale pourrait accélérer la fragmentation des règles multilatérales, un certain désengagement des chaînes de valeur entre certains pays, créer davantage d'instabilité et de conflits et limiter l'accès des Européens à la demande de la classe moyenne mondiale, concentrée en Asie.

2.2 Leadership ou isolement européen en défense du multilatéralisme ?

L'UE s'affiche d'autant plus en défense du multilatéralisme que les Etats-Unis de Trump s'en désengagent progressivement - au point de menacer de bloquer le fonctionnement de l'organe d'appel du Mécanisme de règlement des différends de l'OMC fin

GRAPHIQUE 2 ■



décembre 2019. Par ailleurs, la réalité des distorsions commerciales chinoises contredit un discours officiel de soutien au multilatéralisme. L'inertie des Occidentaux face à une Chine qui ne poursuivait pas la convergence vers les normes libérales communes que devait assurer son entrée à l'OMC et le blocage en 2008 par les Etats-Unis des réformes de l'OMC, appellent aujourd'hui une politique offensive pour obtenir des gages de réforme du capitalisme d'Etat chinois et à mieux anticiper la montée en puissance de l'Inde protectionniste.

La fragilisation du multilatéralisme est profonde. Depuis le début des années 2000 le développement d'une gouvernance mondiale se heurte au rejet par les pays émergents d'un ordre libéral conçu par les seules puissances occidentales. Alors que diverses économies émergentes moins ouvertes que les puissances occidentales renforcent leur poids, l'absence d'un accord entre les trois puissances, - Etats-Unis, UE, Chine – qui entraînerait à son tour le G20, freine le développement de nouvelles règles multilatérales. Par ailleurs, la résurgence du protectionnisme est mondiale. Les Etats-Unis et la Chine ne sont responsables que du 6ème de l'augmentation des distorsions commerciales attribuable à l'ensemble des membres du G20, entre le Sommet de Buenos Aires de décembre 2018 et avril 2019, et de nombreux pays non membres du G20 ont doublé le recours à de telles mesures (subventions à l'exportation, augmentation des droits de douanes sur les importations, ...) dans la lignée d'un engagement moins évident du G20 à lutter contre le protectionnisme². Le leadership assumé par l'UE pour forger des coalitions de pays disposés à défendre le multilatéralisme s'avère d'autant plus complexe.

2.3 La résurgence de l'enjeu de la souveraineté économique

Le contexte géoéconomique actuel exerce une forte pression sur la dépendance de l'économie au commerce international avec une interdépendance mondiale et une spécialisation des acteurs économiques qui deviennent des facteurs de vulnérabilité. Le ralentissement mondial de l'investissement direct étranger en témoigne. La nouvelle Commission doit anticiper non seulement un raccourcissement mais un risque de fracture des chaînes de valeur entretenu par la volonté affichée de Washington d'appliquer plus systématiquement des sanctions qui ciblent aussi bien des entreprises que des pays tiers à partir d'un critère de sécurité nationale et de son principe d'extraterritorialité du droit américain. La dépendance internationale au dollar rend les chaînes de valeur particulièrement vulnérables aux violations américaines des règles multilatérales. Les mesures de rétorsions des partenaires commerciaux, quoique légitimes, ne font en outre qu'exercer une pression supplémentaire sur les chaînes de valeur. Le débat actuel sur les infrastructures de 5G est significatif des enjeux stratégiques provoqués par la dépendance des Européens à des sous-traitants étrangers pour des composants clés de ces infrastructures. A l'aube de la quatrième révolution industrielle, l'enjeu de l'accès aux terres rares qui sont nécessaires pour développer certaines technologies, ne peut également qu'inciter les Européens à mieux anticiper et assurer les conditions de leur souveraineté économique.

2.4 Un agenda européen de libéralisation peu consensuel

L'UE ne pourra peser de tout son poids face aux Américains et au Chinois qu'en disposant d'une forte cohésion entre les capitales et du soutien des citoyens. L'inflexion de la

2. Jaw Jaw not War War. Prioritising WTO Reform Options, Simon J. Evenett et Johannes Fritz, CEPR, 2019, p6.

Commission sortante pour assurer plus de transparence dans la conduite des négociations bilatérales, avec notamment la publication des mandats de négociation et des notes de positions, et le renforcement des études d'impact des accords bilatéraux sont des mesures clés pour restaurer la confiance de l'opinion publique. Mais ces enjeux de procédures sont insuffisants pour répondre à la critique d'une politique commerciale européenne qui a un impact inégal sur les Etats membres, les secteurs économiques et le territoire, avec une partie croissante des Européens qui se sent reléguée en périphérie de cet engagement dans la mondialisation. L'attention se concentre également sur l'empreinte carbone du commerce. L'infléchissement donné par la Commission sortante vers une politique commerciale plus inclusive et responsable (Le commerce pour tous, octobre 2015 ; Maîtriser la mondialisation, mai 2017) a été inaudible par les citoyens. La nouvelle Commission devra porter haut l'étendard d'un commerce écologique qui s'attaque à l'urgence de la lutte contre le changement climatique, la protection de la biodiversité et la gouvernance des océans, et qui est au service de tous.

Par ailleurs, si la capacité des accords de nouvelle génération à promouvoir les normes européennes auprès des partenaires commerciaux est décisive pour recréer du consensus politique autour de la politique commerciale européenne, la nouvelle Commission doit se montrer plus vigilante sur la conformité des importations aux normes européennes. Si elle ne saisit pas rapidement du problème des insuffisances et défaillances des contrôles en conformité assurés par les Etats membres, cet enjeu sera vite toxique pour la légitimité du commerce européen. Le « syndrome Schengen » d'une perte de confiance dans la sécurité des frontières extérieures du Marché unique susciterait un repli protectionniste. Alors que les entreprises concentrent leurs attentes

sur le manque de réciprocité dans l'ouverture des marchés, les citoyens, qui attendent plus de protection de l'UE, ont besoin que l'ouverture commerciale soit assortie de plus de gages de sécurité.

3 ■ Recommandations clés

3.1 Défendre un commerce régulé

Pour défendre l'objectif légitime d'une protection de l'environnement, la nouvelle Commission doit activement mobiliser tout l'arsenal d'instruments autorisés par l'OMC tant que le dommage causé au commerce et à l'environnement reste proportionnel et qu'il n'y a pas de discrimination en faveur des producteurs nationaux. Cela conduirait à moduler tous les instruments de restrictions au frontière en fonction des objectifs environnementaux (restrictions quantitative sur des produits indésirables, modulations tarifaires incitatives, taxe carbone aux frontières, ...) ainsi que les subventions (restriction sur les énergies fossiles ou la pêche et développement des subventions écologiques)³. Conformément à l'engagement pris par Ursula von der Leyen de lutter activement contre le réchauffement climatique, le changement de trajectoire de la politique commerciale européenne d'une libéralisation des échanges vers un commerce régulé, la nouvelle Commission devra veiller dès le début de la mandature à adopter des mesures phares sur la promotion des normes européennes de développement durable auprès des partenaires commerciaux et leur respect au sein du Marché unique :

- Conditionner l'octroi de nos préférences commerciales à la ratification et au respect des engagements de l'accord de Paris.

3. "Time to green EU trade policy; but how?", Pascal Lamy, Geneviève Pons, Pierre Leturcq, IJD, à paraître en juillet 2019.

- Développer la traçabilité du respect des normes européennes de développement durable dans les modes de production des entreprises importatrices en commençant par imputer à ces dernières la charge de la preuve du respect de certaines exigences sociales et environnementales fondamentales et conditionner leur respect à des sanctions.
- Engager une réduction des émissions du transport maritime et aérien et renforcer les initiatives multilatérales (OMI, OACI).
- Réaliser un audit des contrôles douaniers⁴ assurés par tous les Etats membres pour évaluer l'impact sécuritaire et le manque à gagner budgétaire des déficiences des procédures de contrôle et des moyens mis en place par les Etats membres, et mettre en place des capacités européennes complémentaires (corps européens de douane financés notamment par les droits de douanes récupérés).

3.2 Veiller à un commerce plus inclusif

- Mettre en place une évaluation systématique de l'impact non seulement sectoriel mais territorial et cumulé des accords ex ante et ex post pour assurer une bonne anticipation des risques encourus et un meilleur accompagnement de l'effet redistributif de ces accords sur l'emploi.
- Remplacer le Fond européen d'ajustement à la mondialisation par un Fond européen d'accompagnement des transitions⁵, mieux doté financièrement et qui permette de tenir compte de l'effet cumulé des transitions auxquelles sont soumises les entreprises (restructuration du commerce international, robotisation, transitions numérique et énergétique, ...).

4. https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_19/SR_CUSTOMS_EN.pdf

5. « Vers un fond européen d'accompagnement des transitions », Sofia Fernandes et Justine Daniel, IJD, 11 octobre 2018.

6. « Sauver l'organe d'appel de l'OMC ou revenir au Far West commercial ? », Elvire Fabry et Erik Tate, IJD, 29 mai 2018.

3.3 Renforcer les règles multilatérales

- Pour pallier au blocage de l'Organe d'appel de l'OMC, la proposition de la Commission sortante visant à mettre en œuvre un système d'arbitrage ad hoc, autorisé par l'article XXV du Mémoire d'accord⁶, permettra de temporiser une crise ouverte du multilatéralisme. Mais cette option, qui ne pourrait être que transitoire, aurait une portée limitée dans un scénario où les Etats-Unis s'isolent durablement et où le protectionnisme se renforce à travers le monde.
- L'engagement actif de l'UE pour former des coalitions plurilatérales, comme l'initiative plurilatérale EU-UE-Japon pour restreindre les subventions et les transferts de technologies forcés, serait également d'autant plus nécessaire pour favoriser l'adoption de nouvelles règles multilatérales. En plus de certains domaines clés dans lesquels les Européens ont une vision spécifique de la mondialisation à défendre, comme notamment le stockage et le contrôle des datas (RGPD), le développement durable (Suppression des subventions aux énergies fossiles, ...), l'investissement (Cour permanente pour l'investissement), une initiative multilatérale devrait être portée par l'UE pour garantir l'accès aux terres rares.
- Le différend qui oppose Airbus et Boeing et va se poursuivre par l'application réciproque des mesures compensatoires devrait amener Bruxelles à mieux anticiper la concurrence croissance de Pékin dans ce secteur en négociant avec Washington un encadrement des subventions à l'aviation civile et en portant cette initiative au niveau multilatéral afin d'établir un précédent pour le renforcement des règles de l'OMC sur les subventions dans ce domaine spécifique.

- Pour réduire les asymétries d'accès au marché et de cadres réglementaires entre pays riches et pays pauvres (comme pour les subventions), la Commission devrait soutenir une révision du traitement spécial et différencié en substituant un processus graduel à la distinction binaire des pays développés et des pays en développement⁷.

- Pour peser sur la scène internationale à un moment de rapprochement des réglementations sur les services et le numérique, la prochaine Commission devrait en même temps activement achever le marché unique des services et accélérer la mise en place d'un espace numérique européen.

3.4 Une approche systémique des distorsions commerciales qui appelle à mieux coordonner la politique commerciale aux autres politiques européennes (concurrence, recherche et industrie)

- Simultanément à son engagement multilatéral, la prochaine Commission doit mettre en place des mesures offensives qui permettent de protéger les intérêts européens et d'exercer une pression sur les pays qui entretiennent les distorsions commerciales.

Les distorsions de concurrence majeures qui menacent l'UE sont avant tout liées aux leviers des subventions illimitées dont bénéficient les entreprises d'Etat de certains pays tiers. Cet enjeu appelle une coordination de mesures qui mobiliseront plusieurs DG de la Commission en commençant par :

- Adopter l'instrument international sur les marchés publics pour garantir plus de réciprocité avec les pays tiers, et faire porter sur les entreprises étrangères la charge de la preuve sur le respect de l'Accord de l'OMC sur les subventions et les mesures compensatoires.

- Promouvoir l'utilisation de l'euro sur les marchés internationaux, y compris à travers les négociations commerciales bilatérales, pour anticiper l'usage plus systématique de l'extraterritorialité que ferait les Etats-Unis.

- Mettre en place une stratégie globale de level playing field qui allie des enjeux défensifs (mise en œuvre rapide du mécanisme de contrôle des IDE, identifications des vulnérabilités du Marché unique – notamment en matière d'infrastructures de transports, douanières ou numériques –, renforcement de la politique de la concurrence européenne pour la doter d'une dimension extérieure) et des enjeux offensifs (investissement européen en faveur des innovations de rupture et de la protection des actifs stratégiques, ...).

7. For the Many not for the Few: a Progressive Model for Trade and Investment, N. Benasconi & alt. FEPS, décembre 2018.

Directeur de la publication : Sébastien Maillard & Henrik Enderlein ■ La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas dénaturer le sens et d'en mentionner la source ■ Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) ■ L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution ■ Version originale ■ © Institut Jacques Delors et Jacques Delors Institut – Berlin



2 SEPTEMBRE 2019

#NEWEU
#COMMISSION
EUROPÉENNE
#SECURITÉ
#DÉFENSE

■ NICOLE KOENIG

Directrice adjointe au
Jacques Delors Institut
Berlin

La présente note résulte
d'une coopération entre les
Instituts Jacques Delors de
Paris et de Berlin et fait des
propositions concrètes pour
la législature européenne
à venir.

1- ÉNERGIE & CLIMAT

2- EUROZONE

3- COMMERCE

4- SÉCURITÉ &
POLITIQUE EXTÉRIEURE

5- NUMÉRIQUE

6- DÉMOCRATIE

7- MIGRATION

8- EMPLOI & SOCIAL

9- BUDGET

NEW BEGINNINGS

RENFORCER LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET DE SÉCURITÉ DE L'UE EN PÉRIODE DE CONTESTATION

L'Union européenne (UE) est confrontée à un contexte stratégique difficile. Ses pays voisins, notamment l'Ukraine, la Syrie et la Libye, ont été la toile de fond de conflits sanglants ces cinq dernières années. Les effets se sont fait directement sentir sur les citoyens européens, tant sur le plan migratoire que sur le plan du terrorisme. La Russie, qui joue un rôle de plus en plus agressif dans la région, a miné la cohésion interne de l'UE à coup de campagnes de désinformation et de cyberattaques. Les fondements de l'ordre multilatéral ont été attaqués non seulement par la Russie et la Chine, mais également par le principal allié de l'UE, les États-Unis. Le président américain Donald Trump a vivement critiqué les efforts de l'Union pour atteindre une plus grande autonomie stratégique. Pour couronner le tout, le Royaume-Uni, l'un des rares poids lourds économiques, diplomatiques et militaires de l'UE, s'appête à faire cavalier seul.



qu'elle affirme davantage sa place sur la scène mondiale. Cette demande repose sur une opinion publique stable en faveur d'une coopération européenne plus étroite sur les sujets de politique étrangère, de défense et de sécurité.¹ Les attentes des citoyens ont été aiguisées par les promesses politiques répétées d'une « Europe qui protège » et des visions maximalistes comme celle d'une « armée européenne ». La place centrale de la politique étrangère et de sécurité de

l'Union européenne dans la campagne électorale pour le Parlement européen a révélé que ces sujets politiques quittent de plus en plus la voie officielle et sont souvent dissimulés au grand public. La protection des citoyens et la défense des intérêts et des valeurs de l'UE seront des sujets de première importance pour la prochaine législature européenne, comme en témoignent les priorités stratégiques définies par le Conseil européen² et les orientations politiques de la Présidente élue de la Commission.³

Face à une telle situation, les citoyens européens attendent de l'Union européenne

1. Commission européenne, Sondages Eurobaromètre : 1999-2018, <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Chart/index>

2. Conseil européen, Un nouveau programme stratégique 2019-2024, juin 2019. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/06/20/a-new-strategic-agenda-2019-2024/>

3. Ursula von der Leyen, Orientations politiques pour la prochaine Commission européenne 2019-2024, juillet 2019. https://ec.europa.eu/commission/interim_en#political-guidelines

L'UE se dirige vers un fossé 2.0 entre ses capacités actuelles et les attentes de ses citoyens. Parallèlement aux exigences croissantes d'un rôle international plus actif, les obstacles nationaux et internationaux sont toujours plus nombreux. Pour combler ce fossé et donner un nouveau départ à sa politique étrangère et de sécurité, l'Union doit commencer par adopter une structure institutionnelle appropriée, porter l'Union européenne de défense (UED) à un niveau supérieur et donner un nouvel élan à sa politique étrangère. La réalisation de ces ambitions nécessitera un effort concerté de la part des institutions européennes et des États membres.

1 ■ Vers un fossé 2.0 entre les capacités de l'UE et les attentes

L'UE est confrontée à un paradoxe. D'un côté, elle a progressé de façon considérable ces dernières années en matière de politique étrangère, de sécurité, et en particulier dans le domaine de la défense. La stratégie globale que l'UE a dévoilée en 2016 vise notamment plus grande autonomie stratégique. La

Commission sortante, appuyée par la France et l'Allemagne, a relancé le débat sur le recours au vote à la majorité qualifiée (VMQ) dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC).⁴ L'UE et ses États membres ont par ailleurs pris d'importantes mesures pour établir les fondements de l'UED (voir l'encadré 1).

D'un autre côté, l'UE a souvent échoué dans sa volonté d'influencer la scène internationale. Le retrait des États-Unis de l'accord sur le nucléaire iranien a souligné les limites de l'autonomie stratégique de l'Europe. L'UE n'a pas exercé une influence politique déterminante sur les conflits de ses pays voisins, en Syrie et en Libye notamment. Les États membres ne sont pas parvenus à parler d'une seule voix sur des dossiers internationaux clés tels que la crise vénézuélienne et les violations des droits de l'Homme en Chine. Le débat sur le recours au vote à la majorité qualifiée pour la PESC a été fortement ralenti en raison des inquiétudes de certains États membres notamment d'Europe de l'Est et du Sud concernant leur souveraineté nationale. Alors même que les fondements de l'UED sont en train d'être édifés, les experts de la défense déplorent

ENCADRÉ ■ Les fondement d'une Union européenne de la défense

- Au total, 25 États membres ont lancé la **coopération structurée permanente** (CSP) et accepté des engagements juridiquement contraignants, ainsi que 34 projets à mettre en œuvre.
- La Commission européenne a ouvert la voie à la création du **Fonds européen de la défense** (FED), qui devrait injecter 13 milliards d'euros dans le prochain cadre financier pluriannuel (CFP) pour financer la collaboration transfrontalière en matière de projets de recherche et développement dans la défense.
- Les États membres ont lancé l'**examen annuel coordonné en matière de défense** (EACD), un dispositif visant à promouvoir l'échange d'informations et à synchroniser la planification des investissements nationaux dans le domaine de la défense.
- L'UE a également mis en place la **capacité militaire de planification et de conduite** (MPCC) au sein du Service européen pour l'action extérieure (SEAE) afin de planifier et de diriger des opérations militaires à mandat non exécutif dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC).
- La haute représentante actuelle de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (HR/VP) a proposé la mise en place d'une **facilité européenne pour la paix** (FEP), un nouveau fonds hors budget doté de 10,5 milliards d'euros pour la période 2021-2027. La FEP permettrait de financer les coûts communs d'opérations militaires, de soutenir les opérations de soutien de la paix menées par les partenaires à l'échelle mondiale, et de fournir les pays tiers en infrastructures et équipements militaires.
- **L'UE et l'OTAN** ont publié deux déclarations communes afin de donner une nouvelle impulsion à leur partenariat. Au total, 74 propositions d'actions concrètes ont été approuvées.

4. Commission européenne, Une Europe plus forte sur la scène internationale : un processus de décision plus efficace pour la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE, Communication, septembre 2019.

https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-efficient-decision-making-cfsp-communication-647_en.pdf

déjà le manque d'ambition au travail. Il existe par ailleurs un risque de décalage entre le développement de capacités communes et la volonté politique de les utiliser. Le refus continu des États membres d'utiliser les groupements tactiques, les forces d'intervention rapide de la taille d'un bataillon (soit 1 500 personnes) créées en 2005 par l'UE, est révélateur.

Bien que le fossé actuel entre les capacités de l'Union et les attentes ne soit pas nouveau dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité, il a récemment été creusé par les actualités nationales et internationales. Autrefois, les États membres peinaient à parler d'une seule voix en raison de la diversité de leurs cultures et de leurs perspectives stratégiques. À présent, l'éventualité d'un consensus semble encore plus lointaine en raison de la politique étrangère plus populiste et nationaliste de certains États membres, et de la tactique élaborée de certains acteurs extérieurs, tels que la Chine, consistant à diviser pour mieux régner. L'UE a depuis longtemps reconnu la nécessité de combiner des instruments civils et militaires dans une approche globale. Cela dit, pour faire face aux menaces hybrides actuelles et à la montée en puissance de la géo-économie, l'approche de l'Union européenne doit aller au-delà de l'action extérieure classique et associer véritablement les politiques internes et externes, sur les plans économique, monétaire et étranger.

Afin de combler ce fossé 2.0 entre les capacités de l'Europe et les attentes, l'UE devrait saisir l'occasion de ce nouveau départ à Bruxelles pour prendre des mesures décisives.

2 ■ Commencer par définir une structure institutionnelle adaptée

Afin de promouvoir une réflexion commune au sein de l'Union européenne, d'assurer sa cohérence et de mettre à profit ses progrès, il serait d'abord nécessaire d'identifier la configuration adéquate de ses institutions.

En vertu des Traités, le Conseil européen devrait identifier les objectifs stratégiques de l'Union européenne et définir des orientations générales pour la PESC, y compris dans la défense et d'autres domaines d'action extérieure. Pour renforcer sa capacité à jouer ce rôle, le Conseil pourrait se réunir une fois par an sous la forme d'un « **Conseil de sécurité européen** ». Il ne s'agirait pas d'une nouvelle institution, mais plutôt d'un nouveau format de réunion. Comme l'ont suggéré Jean-Marc Ayrault et Frank-Walter Steinmeier en 2016, les ministres des Affaires étrangères, de la Défense et de l'Intérieur devraient préparer ces sommets.⁵ Le prochain HR/VP devrait exploiter pleinement son siège au Conseil européen et lancer les discussions en présentant les priorités de la mise en œuvre de la stratégie globale de l'UE. Ces discussions découleraient logiquement d'une réflexion rétrospective sur les rapports de mise en œuvre de la stratégie au sein du Conseil.

Cette réunion annuelle aurait trois objectifs : premièrement, elle obligerait une fois par an le Conseil européen à se focaliser pleinement sur la politique étrangère et de sécurité de l'Europe et à établir une liste de priorités annuelles pour la mise en œuvre la stratégie globale de l'UE. Deuxièmement, sa préparation favoriserait l'approche globale promise à tous les niveaux de gouvernance. Troisièmement, cette réunion pourrait être l'occasion d'échanger avec des partenaires stratégiques européens non-membres de l'UE. À l'issue du Brexit, le Royaume-

5. Jean Marc Ayrault et Frank-Walter Steinmeier, A strong Europe in a world of uncertainties, juin 2016. <https://www.auswaertiges-amt.de/en/aussenpolitik/europa/160624-bm-am-fra-st/281702>

Uni et la Norvège pourraient, par exemple, être régulièrement invités à y participer. Le Conseil de sécurité européen pourrait également communiquer sur les positions européennes au sein de l'OTAN et de l'Initiative européenne d'intervention.

La coopération européenne en matière de défense aura par ailleurs une dimension de plus en plus supranationale dans les prochaines années. Compte tenu de la création future du FED, la Commission assumera un rôle plus actif dans ce domaine. Pour l'appuyer dans la consolidation européenne de l'industrie de la défense et l'aider à relier le FED aux questions connexes de réglementation, il conviendrait également de créer une **direction générale de la défense et de l'industrie spatiale (DG Défense)**. Cette nouvelle DG relativement restreinte rassemblerait toutes les compétences européennes en matière de défense, actuellement réparties entre différentes directions générales, à travers la DG du FED, la contribution de la Commission à la mobilité militaire, ainsi que les aspects de la politique spatiale et de la cybersécurité liés à la défense. Afin de garantir la cohérence au sein de la Commission, la nouvelle DG Défense devrait se coordonner chaque mois avec les autres DG concernées (notamment les DG GROW, MOVE, CONNECT et TRADE) via l'équipe de projet sur l'Union pour la défense. Un Commissaire à la défense compétent assurerait le leadership politique nécessaire à la consolidation industrielle de la défense et pourrait servir d'interlocuteur unique pour les États membres ainsi que pour les organes intergouvernementaux de l'UE.

Les États membres ont tendance à se montrer sceptiques sur la création d'une telle direction générale. Ils craignent qu'une DG Défense puissante n'échappe à leur contrôle et ne réponde davantage à des considérations industrielles qu'à des considérations politiques et stratégiques.

6. Pour une analyse plus détaillée du projet de création d'une DG Défense, lire : Nicole Koenig, Why we need a Commission DG Defence, policy brief, Jacques Delors Institut – Berlin, août 2019. https://www.delorsinstitut.de/2015/wp-content/uploads/2019/08/20190819_DGDefence_Koenig.pdf

Pour dissiper ces craintes et assurer un lien direct entre les relais interne et externe de la défense, aux niveaux supranational et intergouvernemental, **le Commissaire à la défense devrait être placé sous l'autorité du HR/VP** dans le cadre de sa fonction de vice-président de la Commission. Le HR/VP devrait également présider l'équipe de projet de la Commission sur l'Union pour la défense, le Commissaire à la défense faisant office de suppléant. Cette structure garantirait la cohérence entre la DG Défense d'une part et, d'autre part, le Conseil, le SEAE et l'Agence européenne de défense (AED). Cela permettrait également de créer de nouvelles synergies, par le biais notamment de contributions ciblées de la Commission aux projets PESCO.⁶

3 ■ Porter l'Union européenne de défense au niveau supérieur

L'Union européenne de défense est encore balbutiante. Sa capacité à tenir ses engagements dépendra de son évolution. La prochaine grande étape de la consolidation de l'industrie de défense consistera à adopter **des politiques plus convergentes en matière d'exportation d'armes**. De nombreux projets capacitaires de collaboration dépendent des exportations hors des frontières de l'UE pour être économiquement viables. Les accords bilatéraux et multilatéraux en cours (par exemple, le futur accord franco-allemand) sont nécessaires mais pourraient également favoriser une fragmentation de l'Union. L'UE devrait donc promouvoir une mise en œuvre plus uniforme de la position commune de 2008 sur le contrôle des exportations d'armements. C'est un domaine dans lequel les États membres sont peu enclins à déléguer leur souveraineté. Une solution serait de créer un mécanisme d'évaluation par les pairs au sein du groupe de travail « Exportations d'armes conventionnelles » du Conseil, afin de favoriser l'échange

d'informations et d'élaborer des analyses de risque plus convergentes.⁷

Une autre prochaine étape consistera à renforcer le volet opérationnel de l'UED. Le Conseil a décidé d'améliorer la **capacité militaire de planification et de conduite** (MPCC) en élargissant son mandat aux opérations militaires exécutives impliquant des forces de la taille d'un groupement tactique d'ici 2020. Cette mesure pourrait être l'occasion de renforcer la dimension civilo-militaire de la MPCC, qui ne se manifeste actuellement que par une petite cellule de coordination la reliant à son homologue civil, la capacité civile de planification et de conduite (CPCC). La CPCC et la MPCC devraient être placées sous un même toit institutionnel et physique. Une telle manœuvre permettrait de mieux coordonner la planification des opérations et missions et refléterait ainsi véritablement la nature des menaces hybrides actuelles. Elle soulignerait également la valeur ajoutée de l'UE par rapport à l'OTAN et dissiperait les craintes d'une duplication inutile.

L'extension du mandat de la MPCC devrait s'accompagner d'une analyse systématique des **possibilités d'utilisation des groupements tactiques**. Cette analyse devrait notamment induire une réflexion sur leur rôle potentiel dans la défense territoriale. D'après Jamie Shea, expert de l'OTAN, l'UE pourrait envisager d'utiliser un groupement tactique dans le cadre de la Présence avancée renforcée de l'OTAN ou en mer Noire.⁸ Cela permettrait à la fois de partager la charge et d'illustrer la valeur ajoutée des initiatives de l'UE en matière de défense, tant pour les États membres d'Europe de l'Est que pour les États-Unis.

Enfin, l'UE devrait **approfondir sa coopération avec l'OTAN**. Il faudrait pour cela se

concentrer sur les domaines présentant le plus grand potentiel de synergies, et trouver des moyens pragmatiques de contourner les obstacles politiques bien connus. Les cybermenaces et les menaces hybrides sont des domaines de coopération clés dans lesquels les mandats des deux organisations se chevauchent de plus en plus. L'UE et l'OTAN devraient s'employer à harmoniser leurs programmes respectifs de lutte contre les menaces hybrides de manière à définir une division du travail et des modes de coopération précis en matière de prévention et de réaction aux crises. Les deux organisations devraient coopérer plus étroitement en matière de cybersécurité et de défense, par le biais de la nouvelle boîte à outils cyberdiplomatie de l'Union européenne, d'équipes d'intervention rapide face aux cyberattaques et d'une assistance mutuelle dans le cadre du projet PESCO mené par la Lituanie. L'UE et l'OTAN pourraient également innover dans le partage de leurs ressources, par exemple en établissant des listes communes d'experts auxquelles ils nomment (de manière informelle) les mêmes personnes.

4 ■ Relancer la politique étrangère de l'UE

La politique de défense de l'Europe a pris une place centrale dans la mise en œuvre de la stratégie globale de l'UE. Dans les années à venir, l'Union devra redoubler d'efforts pour continuer d'asseoir son autorité dans le domaine de la politique étrangère.

Jean-Claude Juncker, Ursula von der Leyen et Josep Borrell ont plaidé en faveur **du recours au vote à la majorité qualifiée pour la PESC**. Néanmoins, compte tenu des réflexes évidents de souveraineté

7. Sophia Besch et Beth Oppenheim, The EU needs an effective common arms export policy, bulletin du Centre on European Reform, juin 2019. <https://www.cer.eu/publications/archive/bulletin-article/2019/eu-needs-effective-common-arms-export-policy>

8. Jamie Shea, Piecing Together Security for A Stronger Europe, issu du rapport Vision for Europe Report, Friends of Europe, mai 2019. https://www.friendsofeurope.org/wp/wp-content/uploads/2019/06/foe_vision-for-europe_web.pdf

nationale dans l'UE, le progrès européen passera par un exercice de persuasion constant et ne pourra se réaliser que de façon graduelle, étape par étape. Il pourrait donc être intéressant de commencer par les « fruits mûrs ». La gestion de crises civiles, notamment, serait un bon premier test pour le vote à la majorité qualifiée. Ce domaine est généralement moins controversé que d'autres, et un accord n'implique pas de participation de la part des États membres. Une deuxième possibilité qui vaudrait la peine d'être explorée serait l'extension ad hoc du vote à la majorité qualifiée via la clause d'habilitation (art. 31(2) du traité sur l'Union européenne): le Conseil européen (ou le Conseil de sécurité européen) pourrait adopter des stratégies régionales ou spécifiques devant être mises en œuvre par le Conseil via un vote à la majorité qualifiée.

Prendre des mesures progressives, cependant, ne permettra pas de répondre aux priorités immédiates de la politique étrangère européenne. Dans une interview donnée en mai 2019, Josep Borrell déplorait le fait que le Conseil des affaires étrangères s'apparente « davantage à un bureau des pleurs qu'à un lieu de décision ».⁹ À chaque situation de crise, ses représentants se contentent aujourd'hui de faire part de leur inquiétude avant de passer au sujet suivant. Il serait illusoire de penser que le prochain HR/VP pourrait obtenir un consensus sur toutes les questions traitées. Toutefois, en tant que président du Conseil des Affaires étrangères, il devrait user de son autorité sur l'agenda européen dans ce domaine pour **orienter le débat vers un nombre restreint de points stratégiques** sur lesquels l'UE peut apporter une réelle valeur ajoutée en combinant ses instruments civils et militaires. Au cours des cinq prochaines années, le HR/VP devra notamment faire

preuve de leadership et d'ambition sur des points prioritaires, par exemple: élaborer un programme stratégique pour les Balkans, nouer des relations avec la Turquie au-delà du sujet de l'adhésion, et répondre à la rivalité stratégique croissante de la Chine. En amont des réunions du Conseil, le HR/VP et le SEAE devraient consulter les équipes de projet de la Commission qu'il dirige ainsi que les États membres afin de concevoir et soumettre par écrit des options stratégiques claires et ambitieuses.

La double ambition de combler le fossé grandissant entre les capacités de l'UE et les attentes, d'une part, et de surmonter les silos institutionnels européens, d'autre part, nécessitera plus que des réformes institutionnelles intelligentes et un leadership avisé. L'Union devrait donc mettre à profit les prochaines années pour construire une vision à plus long terme du développement de la PESC. Le Conseil devrait créer un groupe de travail de haut niveau chargé de rédiger **un rapport visionnaire sur l'avenir de la politique étrangère de l'UE**. Semblable au rapport Werner sur l'Union économique et monétaire publié en 1970¹⁰, il dessinerait les objectifs à plus long terme (10-15 ans) de l'UE en la matière et les mesures nécessaires pour les atteindre. Ce panel comprendrait un ensemble diversifié d'experts des États membres. Les réunions pourraient être préparées conjointement par la division Planification stratégique du SEAE et le Centre européen de stratégie politique (CESP) de la Commission européenne. De cette façon, les deux hémisphères du cerveau de la politique étrangère européenne informeraient cette vision à long terme.

9. Josep Borrell et José Ignacio Torreblanca, Borrell returns: His vision for Europe, analyse, Conseil européen pour les relations internationales (ECFR), mai 2019. https://www.ecfr.eu/article/commentary_borrell_returns_his_vision_for_europe

10. Groupe Werner, Rapport au Conseil et à la Commission concernant la réalisation par étapes de l'union économique et monétaire dans la Communauté, Luxembourg, octobre 1970. https://ec.europa.eu/archives/emu_history/documentation/chapter5/19701008en72realisationbystage.pdf

Conclusion

Pour faire face à la concurrence géo-économique et au nombre croissant de menaces hybrides, la nouvelle équipe dirigeante de l'UE devra lier plus étroitement ses politiques internes et externes. Le Conseil de sécurité européen devrait fournir chaque année des orientations sur la mise en œuvre de la stratégie globale. Le Conseil devrait lancer un processus d'élaboration de la vision à long terme de l'UE sur sa politique étrangère. La nouvelle Commission, quant à elle, devrait devenir un moteur de la consolidation de l'industrie de défense.

L'Union devrait renforcer le rôle pivot du HR/VP entre les strates intergouvernementale et supranationale. Le HR/VP devrait mettre l'accent sur un nombre restreint de priorités et pousser le Conseil à faire preuve d'une plus grande efficacité en présentant des solutions politiques ambitieuses. Certaines de ces propositions peuvent sembler irréalistes à ce jour. Les cinq dernières années ont cependant montré que l'UE est capable d'appliquer des mesures ambitieuses, à condition que les pressions externes et internes génèrent une volonté politique suffisante.

Directeur de la publication : Sébastien Maillard & Henrik Enderlein ■ La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas dénaturer le sens et d'en mentionner la source ■ Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) ■ L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution ■ Traduction : Word Class ■ © Institut Jacques Delors et Jacques Delors Institut – Berlin



JACQUES DELORS INSTITUTE
BERLIN
Centre for European Affairs at the Hertie School of Governance



Institut Jacques Delors

18 rue de Londres, 75009 Paris

info@delorsinstitut.eu – www.institutdelors.eu

Jacques Delors Institute – Berlin

Friedrichstraße 194, 10117 Berlin, Allemagne

info@delorsinstitut.de – <https://www.delorsinstitut.de>

2 SEPTEMBRE 2019

#NEWEU

#COMMISSION
EUROPÉENNE

#NUMÉRIQUE

#INNOVATION

■ PAUL-JASPER
DITTRICH

Chercheur au
Jacques Delors
Institut Berlin

La présente note résulte
d'une coopération entre les
Instituts Jacques Delors de
Paris et de Berlin et fait des
propositions concrètes pour
la législature européenne
à venir.

1- ÉNERGIE & CLIMAT

2- EUROZONE

3- COMMERCE

4- SÉCURITÉ &
POLITIQUE EXTÉRIEURE

5- NUMÉRIQUE

6- DÉMOCRATIE

7- MIGRATION

8- EMPLOI & SOCIAL

9- BUDGET

NEW BEGINNINGS

DÉFIS POUR L'EUROPE NUMÉRIQUE ET LES POLITIQUES D'INNOVATION

1 ■ État des lieux

La Commission Juncker a placé la politique numérique européenne au cœur de ses priorités. Entre 2014 et 2019, elle a supervisé les négociations finales et la mise en œuvre du Règlement général sur la protection des données (RGPD), conduit un examen approfondi de la domination des grandes plateformes technologiques américaines, et mis en place un ensemble ambitieux de politiques pour actualiser la réglementation de l'économie numérique via le paquet législatif du marché unique numérique. Parmi les 30 propositions législatives présentées sur le marché unique numérique, 28 ont été approuvées par le Parlement, le Conseil et la Commission, avant le terme du mandat de cinq ans en avril 2019.

Il faut toutefois considérer avec précaution les analyses politiques et économiques portées par la Commission sortante sur sa politique numérique. L'UE a récemment fait preuve d'une assurance politique nouvelle en défendant ses valeurs liées au respect de la vie privée et à la concurrence loyale, à travers notamment le RGPD et la lutte contre la domination des grandes plateformes en ligne sur le marché européen. L'impact

économique de la Commission Juncker, en revanche, est moins saisissant. Les retombées actuelles du paquet législatif sur le marché unique numérique, qui contient pourtant un large éventail de mesures, ne semblent pas à la hauteur des attentes¹. En 2014, la Commission a déclaré que l'économie européenne pourrait engranger 415 milliards d'euros supplémentaires chaque année grâce à un marché unique numérique entièrement intégré². Ces bénéfices tardent pourtant à se montrer. L'une des raisons avancées est que bon nombre des nouvelles règles adoptées dans le paquet législatif du marché unique numérique sont en fait des

mises à jour de la législation antérieure, par exemple en matière de droit d'auteur. L'UE a raté plusieurs opportunités en termes d'harmonisation au sein du marché unique. La nouvelle Commission devra élaborer un ensemble de mesures solide et efficace pour accroître le potentiel des nouvelles start-up européennes sur le marché unique et déployer de manière plus stratégique ses nouveaux instruments de financement de l'innovation.

La nouvelle Commission doit également reprendre là où s'étaient arrêtés ses prédécesseurs sur des questions urgentes



1. Paul-Jasper Dittrich, [Marché unique numérique : conjuguer ambition et pragmatisme](#), 07.09.2017.

2. Commission européenne, [Marché unique numérique. Supprimer les entraves pour exploiter pleinement les possibilités offertes par internet](#). Page d'accueil.

concernant la réglementation des plateformes, et gérer le conflit entre les États-Unis et la Chine qui porte en partie sur l'infrastructure numérique et la souveraineté technologique.

2 ■ Analyse

Deux problématiques clés sont susceptibles de dominer le débat sur la politique numérique de l'UE au cours des cinq prochaines années :

- la réglementation des plateformes en ligne (concurrence, responsabilité, discours de haine, transparence des algorithmes) ;
- l'amélioration des dispositions concernant les start-up européennes et les industries en phase de transformation numérique.

Plusieurs constats méritent d'être évoqués : l'UE a récemment montré que personne ne doit sous-estimer son influence dans le paysage numérique mondial sur le plan réglementaire. Le débat international sur le pouvoir des plateformes en ligne a vocation à s'intensifier au cours des cinq prochaines années, et abordera probablement la question des grandes plateformes du secteur privé soumises à l'intervention d'un gouvernement autoritaire comme en Chine. En dépit des idées reçues, il semblerait que l'écosystème technologique européen **ratrape peu à peu** son retard en matière d'investissement, de sophistication et de gestion des talents. L'industrie de la technologie fait partie des secteurs les plus dynamiques de l'UE, avec un rythme de croissance **cinq fois supérieur** au reste de l'économie. Les industries traditionnelles de l'Europe, quant à elles, en sont encore aux premiers stades de leur transformation numérique. Elles ont tout à gagner des technologies permettant d'améliorer leur productivité, telles que l'apprentissage automatique (ou *machine learning*). Un environnement réglementaire

3. Ursula von der Leyen, *Une Union plus ambitieuse. Mon programme pour l'Europe*. Orientations politiques pour la prochaine Commission européenne 2019-2024.

amélioré favorisera d'autant plus leur essor. Les nouveaux instruments de financement de l'innovation et de la recherche prévus dans le prochain cadre financier pluriannuel (CFP) devraient soutenir cet effort.

La nouvelle Commission devra ainsi axer sa politique numérique sur deux principes fondamentaux :

1. Protéger la souveraineté réglementaire de l'UE face aux grandes plateformes et aux gouvernements étrangers
2. Aider les start-up et les industries en cours de transformation numérique à mieux utiliser le marché unique

2.1 Protéger la souveraineté réglementaire de l'UE

La souveraineté technologique de l'UE dans des domaines clés constituera une priorité stratégique pour la nouvelle Commission, comme le suggèrent les premières déclarations de son nouveau président.³ Pour autant, l'Union européenne ne doit pas oublier la nécessité de protéger sa souveraineté réglementaire, c'est-à-dire sa capacité à promulguer une législation conforme à ses intérêts et à ses valeurs. Alors que les grandes plateformes du secteur privé, par exemple, régissent de plus en plus la sphère publique en appliquant leurs propres conditions, l'UE doit veiller à ce que cette gouvernance respecte ses valeurs fondamentales.

Au cours des cinq dernières années, l'UE s'est montrée capable d'instaurer un cadre législatif fondé sur des valeurs comme (le droit à) la vie privée tout en surveillant de près la domination des plateformes en ligne. Le RGPD, les initiatives législatives telles que la Réglementation des relations entre les plateformes et les entreprises (*Platform-to-Business* ou P2B) et les discussions en cours

sur le pouvoir de marché des plateformes, les discours de haine ainsi que l'utilisation éthique des algorithmes, témoignent de la confiance et de la détermination nécessaires pour orienter et engager la transformation numérique dans le respect des valeurs et des intérêts européens. Le RGPD a déjà établi des normes mondiales, reprises par d'autres pays comme le Japon et le Brésil. La réglementation de la transmission des données privées issues du marché unique occupe aujourd'hui une place centrale dans les accords commerciaux (comme le JEFTA, accord de libre-échange entre le Japon et l'Union européenne) et a offert aux fonctionnaires européens un puissant levier dans les négociations commerciales.

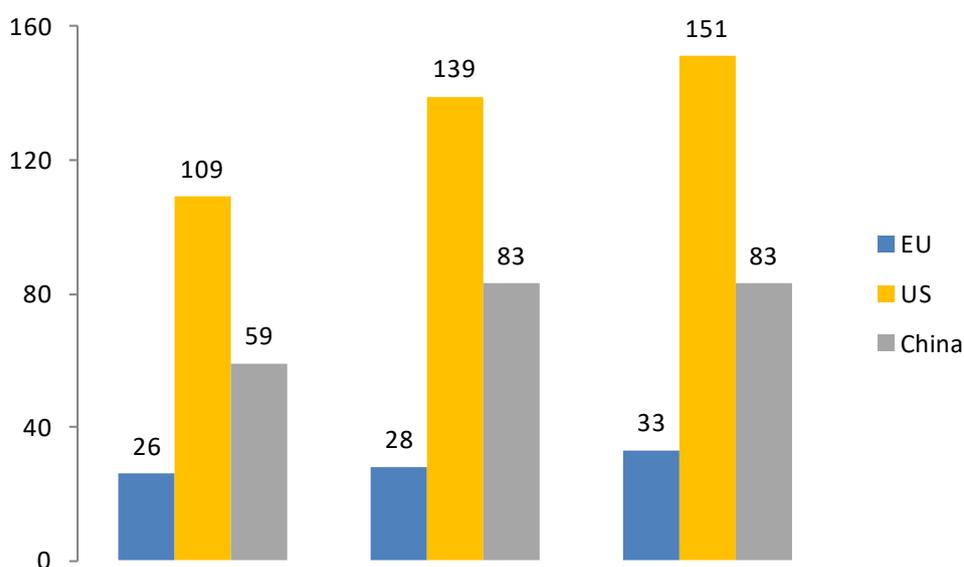
La Commission sortante a ainsi durci sa position à la fois sur la réglementation, le contrôle et les sanctions applicables aux plateformes en ligne. L'UE est également perçue comme le fer de lance des efforts mondiaux pour renforcer la réglementation de certaines pratiques commerciales des plateformes. Elle contribue par ailleurs à intensifier les mesures antitrust prises par les autorités de concurrence. Le Règlement P2B adopté par le Parlement européen en avril 2019 est le premier du genre à traiter spécifiquement les plateformes en tant qu'intermédiaires en ligne.

Le partage de données bénéficie aux consommateurs et stimule la concurrence

C'est un autre domaine dans lequel l'UE devrait élaborer une nouvelle réglementation, afin de renforcer son engagement en faveur d'une concurrence loyale et conforme à ses valeurs. Le RGPD a établi un cadre juridique pour réglementer la portabilité des données à caractère personnel. Les données peuvent être transférées d'une entreprise à l'autre à condition d'avoir obtenu le consentement éclairé de la personne concernée. Néanmoins, les conditions et les exigences relatives à la portabilité des données ne sont pas définies en détail dans le RGPD. Le partage de données serait avantageux à la fois pour les consommateurs et la concurrence : les consommateurs jouiraient d'un meilleur choix et de services plus personnalisés sans avoir à renoncer involontairement à leur vie privée. L'économie numérique dans son ensemble bénéficierait d'une concurrence accrue, dans la mesure où une meilleure portabilité des données réduirait l'effet de verrouillage de nombreuses plateformes et aiderait les start-up à attirer de nouveaux utilisateurs.

2.2 Les start-up comme les entreprises traditionnelles ont besoin de meilleures

GRAPHIQUE 1 ■ Nombre de licornes (start-up valorisées à 1 milliard d'euros minimum)



conditions-cadres pour se développer

Malgré tous les discours accusant la fébrilité relative de l'écosystème technologique européen et le manque de « géants technologiques », les start-up et autres acteurs de la tech européenne accomplissent de réels progrès. D'après l'édition 2018 de l'étude « State of European Tech »⁴, un nombre record de start-up technologiques européennes ont vu leur valorisation boursière dépasser le milliard de dollar en 2018 (ce qui leur vaut le surnom de « licornes »). Trois des dix plus grandes cotations boursières mondiales d'entreprises technologiques financées par capital de risque sont européennes, Spotify étant l'exemple le plus célèbre. En 2018, 23 milliards de dollars ont été investis dans la technologie, contre 5 milliards de dollars il y a cinq ans. Les chiffres ne cessent d'augmenter : au deuxième trimestre 2019 uniquement, la tech européenne a bénéficié d'un montant record de 9,3 milliards d'euros d'investissement en capital risque.⁵

1. Un marché unique fragmenté

En dépit de ces dernières avancées, l'écosystème européen des start-up n'a toujours pas atteint son plein potentiel. Le nombre relativement faible de « licornes » (voir ci-dessous) et de start-up technologiques européennes, en particulier dans le secteur de l'IA, désavantage largement l'UE sur le plan économique. Les grandes entreprises et plateformes technologiques, qui comptent des centaines de millions d'utilisateurs, bénéficient d'un volume de données bien plus large et d'un potentiel d'investissement colossal. Elles sont capables de bouleverser des secteurs entiers d'activités (comme c'est le cas pour Google avec la conduite autonome ou Facebook avec les systèmes de paiement). Les entreprises peinent à se développer en Europe, et ce pour plusieurs

raisons. L'accès aux sources de financement reste compliqué, en particulier à un stade d'investissement plus avancé. La barrière linguistique rend plus difficile l'accès à de nouveaux marchés. L'une des raisons évoquées, néanmoins, est directement liée à un élément stratégique de l'UE : il s'agit du marché unique, qui est encore trop fragmenté pour que de nombreuses entreprises puissent pénétrer de nouveaux marchés nationaux, notamment dans le secteur des services.⁶

2. L'enjeu de l'IA pour les industries européennes

Les industries traditionnelles européennes ne doivent pas non plus être écartées trop rapidement. L'absence de « géants technologiques » européens et de prouesses logicielles dans le secteur de la consommation occulte souvent [la vigueur traditionnelle de l'Europe dans la production industrielle](#), les services aux entreprises, l'innovation de procédés et d'autres secteurs moins visibles pour les particuliers et les consommateurs. Autrement dit, l'UE reste compétitive non seulement sur le plan mondial, mais aussi dans les secteurs où l'IA [peut générer le plus de gains](#).

La gestion des données, la coopération et l'évolution des compétences sont les problèmes les plus urgents à résoudre pour l'UE. La plupart des industries européennes conservent leurs propres bases de données hautement spécialisées sur leurs processus opérationnels ou leurs gammes de produits. De telles données industrielles, en général non personnelles, pourraient générer plus de valeur et permettre de réaliser des gains de productivité si elles étaient combinées aux données de processus d'autres entreprises et aux données publiques disponibles. La coopération entre les entreprises et les universités serait un autre facteur de succès

4. Atomico, édition 2018 de l'étude State of European Tech.

5. Maija Palmer, European tech has record quarter with €9.3bn VC investment, Sifted, 01.07.2019

6. Paul-Jasper Dittrich, Quel développement entrepreneurial dans l'UE ? Créer un marché unique plus intégré pour les start-up, 10.11.2017.

pour accélérer la diffusion de la technologie d'IA au sein des entreprises européennes. Les chercheurs en IA sont très convoités à l'échelle mondiale, mais les PME et les universités européennes ont souvent du mal à recruter et retenir de tels spécialistes hautement qualifiés. Aujourd'hui encore, les grandes sociétés de technologie américaines se réservent une grande partie des talents dans le domaine de l'IA, tandis que peu d'entreprises et d'universités européennes peuvent rivaliser avec leur attractivité en termes de salaire et de conditions de travail.

3. L'innovation et le déficit d'investissement dans la recherche

Dernier point, mais non le moindre, la nouvelle Commission devra aborder la question de l'innovation et de son financement. Comme le souligne le rapport de la Commission sur l'innovation publié en 2017 (rapport Lamy), « le déficit d'innovation de l'UE n'est pas dû à un manque de connaissances ou d'idées, mais au fait que nous ne les exploitons pas. »⁷ Le bloc européen accueille de grandes universités et ses recherches théoriques sur l'IA, financées par des fonds publics, comptent parmi les plus brillantes au monde. L'Europe (dont la Suisse et la Turquie) abrite [la grande majorité des 100 meilleures institutions de recherche sur l'IA](#) dans le monde. Pourtant, lorsqu'il s'agit d'utiliser les nouvelles technologies pour proposer des produits et services innovants et d'investir dans des innovations de rupture, l'UE demeure loin derrière de nombreux autres pays. De nettes améliorations sont encore possibles et nécessaires. Premièrement, il y a moins de fonds disponibles pour financer les projets en phase de démarrage. Deuxièmement, les capitaux demeurent relativement limités en phase de croissance ou d'expansion pour financer l'innovation issue des campus universitaires. Les instituts de recherche et les entreprises privées ont des liens moins étroits qu'aux États-Unis. L'UE manque

également d'un équivalent de la DARPA, l'agence gouvernementale des États-Unis chargée de missions de recherches et d'investissements stratégiques et gérée par le Pentagone américain, qui a permis de concrétiser de nombreuses innovations révolutionnaires comme Internet, le GPS ou l'écran tactile.⁸

Comment la nouvelle Commission peut-elle traiter ces problématiques, stimuler la croissance des entreprises innovantes et financer des innovations de rupture dans l'UE ? Une solution envisageable serait d'utiliser efficacement et de développer plus avant [les nouveaux outils d'Horizon Europe](#), le programme qui succédera à Horizon 2020. Deux leviers pourraient se révéler particulièrement utiles : le Conseil européen de l'innovation (EIC) et le nouvel accent mis sur les missions stratégiques.

3 ■ Recommandations

Cinq questions-clés devraient faire partie des priorités pour 2019-2024 : l'intelligence artificielle (AI), une nouvelle stratégie de données, des écosystèmes d'innovation paneuropéens, un plan visant à restreindre le pouvoir excessif des plateformes et, enfin, une nouvelle approche en matière de financement et de développement de l'innovation dans l'UE.

3.1 Accélérer la diffusion de l'IA dans les industries européennes

La consolidation du noyau industriel de l'UE et ses performances en matière de services B2B (logistique, optimisation des processus, etc.) reposent sur un ensemble de politiques qui favoriserait la mutualisation des données entre les entreprises, établirait de meilleurs liens entre les chercheurs et l'industrie et créerait de nouvelles coalitions pour

7. Commission européenne, [Investir dans le futur de l'Europe](#), rapport de juillet 2017.

8. Philipp Ständer, Paul-Jasper Dittrich, [Une agence européenne pour l'innovation de rupture : Quelle forme, quelle mission ?](#), Article de blog, 11.12.2017.

accompagner la reconversion des ouvriers industriels.

- **Favoriser la mise en commun des données** entre les entreprises, le grand public et les tiers potentiels en élaborant de nouvelles règles pour les banques de données partagées et en établissant des procédures et des normes de sécurité à leur égard.
- **Encourager la formation de liens plus profonds** dans le domaine de l'IA entre les départements et les administrations d'un côté, et les entreprises locales, les start-up et les grandes entreprises de l'autre, avec pour objectif stratégique de développer les écosystèmes locaux. Il pourrait s'agir d'accorder des subventions pour des projets de coopération ou de mettre en place des bancs d'essai, par exemple dans les domaines de la mobilité, de la logistique ou des usines connectées.
- **Construire une nouvelle coalition sur la reconversion des ouvriers** pour accompagner la transformation numérique des industries européennes aux côtés des entreprises technologiques, des leaders de l'industrie et des PME.

3.2 Partage de données

- **Faciliter la portabilité des données dans le respect du RGPD, via une approche sectorielle.** La Directive sur les services de paiement (DSP 2) est un exemple récent de réglementation sectorielle visant à faciliter la portabilité des données et à favoriser la concurrence. Elle oblige les acteurs des services financiers à mettre en place les moyens techniques permettant de **donner l'accès aux données du compte d'un client**, par exemple l'historique des transactions bancaires, à des fournisseurs tiers. La Commission devrait surveiller de près son impact sur les pratiques de portabilité des données, puis créer des dispositions similaires pour des secteurs tels que la

santé, l'éducation et/ou la distribution.

3.3 Écosystèmes d'innovation paneuropéens

- **Aider les start-up à mieux utiliser le marché unique.** L'UE peut par exemple mettre en place des programmes de soutien aux entrepreneurs, notamment des centres d'assistance sur les procédures administratives (sous forme de guichets uniques), ainsi qu'un accès simplifié aux programmes d'incubation ou d'accélération et aux financements publics.
- **Réhabiliter le projet d'un visa réglementaire de trois ans pour les nouvelles entreprises.** Les visas réglementaires – **un projet sur lequel la Commission planchait déjà en 2014** – permettraient aux jeunes entreprises dotées d'un modèle d'entreprise numérique de postuler pour obtenir un statut réglementaire particulier. Les entreprises titulaires de ce statut pourraient ensuite appliquer pendant un certain temps les réglementations de leur pays en matière de santé, de sécurité et de fiscalité lorsqu'elles pénètrent sur le marché d'un autre pays, sur une période de trois ans ou jusqu'à ce qu'elles atteignent un certain seuil de revenu ou de part de marché, par exemple.

3.4 Réglementation des plateformes

- **Agir contre la prolifération des discours de haine en ligne et de la désinformation.** Les plateformes de médias sociaux doivent être responsabilisées dans leur engagement à lutter contre les discours de haine et la propagande extrémiste. Une nouvelle agence chargée de superviser les plateformes de médias sociaux devrait être créée. Elle serait autorisée à contrôler les mécanismes internes de ces plateformes, afin notamment de s'assurer qu'elles prennent des mesures efficaces contre la désinformation. Il sera primordial de prendre en compte les acteurs de la société civile dans ce processus, en

tant que tiers neutres.

- **Surveiller l'impact de la Réglementation P2B.** La Réglementation P2B (*Platform-to-Business*), qui entrera en vigueur courant 2020, sera la première dans son genre à traiter directement les plateformes comme des acteurs intermédiaires. Elle vise ainsi à gommer certaines inégalités de pouvoir entre les entreprises qui vendent sur les plateformes et ces dernières. Les exigences de transparence constitueront l'un des principaux leviers de cette réglementation. Il conviendra de s'assurer qu'elle aura bien pour effet d'empêcher les plateformes de se comporter de façon déloyale envers les entreprises (par exemple en référant leurs propres produits dans leur offre). Si ces effets ne se montraient pas, il faudrait alors durcir la réglementation.

- **Utiliser les nouveaux instruments du programme Horizon Europe pour contribuer à aborder/résoudre la crise climatique,** par exemple en impliquant les marchés publics dans la définition des objectifs des missions. Les villes européennes pourraient réduire leurs émissions de CO2 en finançant la recherche de nouveaux systèmes de trafic intelligents capables de réduire les embouteillages et la pollution.

- **Encourager un plus grand nombre de chercheurs universitaires à créer leur propre entreprise** en utilisant les nouvelles subventions du programme Horizon Europe pour leur apporter une source de financement au démarrage.

3.5 Financement de l'innovation

Directeur de la publication : Sébastien Maillard & Henrik Enderlein ■ La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas dénaturer le sens et d'en mentionner la source ■ Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) ■ L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution ■ Traduction : Word Class ■ © Institut Jacques Delors et Jacques Delors Institut – Berlin



JACQUES DELORS INSTITUTE
BERLIN
Centre for European Affairs at the Hertie School of Governance



Institut Jacques Delors

18 rue de Londres, 75009 Paris

info@delorsinstitute.eu – www.institutdelors.eu

Jacques Delors Institute – Berlin

Friedrichstraße 194, 10117 Berlin, Allemagne

info@delorsinstitut.de – https://www.delorsinstitut.de

2 SEPTEMBER 2019

#NEWEU

#COMMISSION
EUROPÉENNE

#DEMOCRATIE

■ THIERRY CHOPIN

Professeur de Sciences politiques à l'Université catholique de Lille (ESPOL), conseiller spécial à l'Institut Jacques Delors

La présente note résulte d'une coopération entre les Instituts Jacques Delors de Paris et de Berlin et fait des propositions concrètes pour la législation européenne à venir.

NEW BEGINNINGS

LES EUROPÉENS FACE AU RISQUE DE LA RÉGRESSION DÉMOCRATIQUE : QUE FAIRE ?

Les principes de la démocratie libérale et de l'état de droit ont joué un rôle structurant dans l'histoire de la construction européenne traduisant la volonté de promouvoir les droits fondamentaux et la dignité de la personne humaine après les crimes sans équivalents commis pendant la Seconde Guerre mondiale. Ces principes sont placés au fondement de l'UE sur le plan juridique et sur le plan politique. Or, depuis plusieurs années, la démocratie libérale est mise en cause sous la pression des forces politiques populistes et extrémistes et les enquêtes d'opinion mettent en évidence une insatisfaction croissante des opinions publiques vis-à-vis de la démocratie qui peut être interprétée comme un risque de régression démocratique. Même si des solutions simples n'existent pas, il est indispensable de réfléchir à une stratégie pour lutter contre de telles évolutions¹



1 ■ Démocratie et état de droit en Europe : des piliers majeurs de l'UE

Les Etats membres de l'UE sont réunis au sein d'une « Union de droit » et sont tenus de respecter les engagements juridiques auxquels ils ont souscrit, que ce soit dans le cadre des traités ou lors de la production ou de la mise en œuvre du droit dérivé, l'application effective de ces engagements étant garantie par des mécanismes juridictionnels. Cette

communauté s'appuie sur un ordre juridique propre dont l'autonomie au regard du droit national a été solidement établie. Dans cette perspective, la logique de puissance, caractéristique des relations entre les Etats européens depuis le XVIIe siècle, doit céder le pas au droit qui limite la puissance des Etats. Avec la construction européenne, l'Europe a redécouvert une tradition longtemps occultée : le constitutionnalisme. Intimement lié à la réflexion libérale sur les garanties constitutionnelles des libertés et des droits individuels, le constitutionnalisme trouve avec la construction européenne un

1. Je remercie vivement Sébastien Maillard, Martin Michelot, Laurent Pech et Sébastien Platon de leurs commentaires sur ce texte. Je reste naturellement seul responsable des propos tenus.

1- ÉNERGIE & CLIMAT

2- EUROZONE

3- COMMERCE

4- SÉCURITÉ & POLITIQUE EXTÉRIEURE

5- NUMÉRIQUE

6- DÉMOCRATIE

7- MIGRATION

8- EMPLOI & SOCIAL

9- BUDGET

terrain d'application idéal. Après le second conflit mondial, l'accent est mis sur les droits fondamentaux comme le montrent les jurisprudences de la Cour de Justice et de la CEDH à partir de la fin des années 1960 et du début des années 1970. Sur un plan plus directement politique, la possibilité pour « tout Etat européen [de] demander à devenir membre de la Communauté » (art. 237 du traité de Rome) ne pouvait concerner, jusqu'à la chute du Mur de Berlin, que les pays situés à l'ouest du rideau de fer puis les pays du sud (Espagne, Grèce et Portugal) après la fin des dictatures et des régimes autoritaires. Ce n'est qu'avec l'effondrement de l'Union soviétique que les pays d'Europe centrale, orientale et baltique ont pu rejoindre l'UE. En 1991, le Traité instituant l'UE dispose que « L'Union est fondée sur les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'Etat de droit, principes qui sont communs aux Etats membres » (art. 6) et que « Tout Etat européen qui respecte [ces] principes peut demander à devenir membre de l'Union » (art. 49) ; en 1993, le Conseil européen de Copenhague définit des « critères » économiques mais aussi politiques à respecter. Aujourd'hui, le respect de l'article 2 du TUE² et de la Charte des droits fondamentaux est une condition sine qua non de l'adhésion mais également de la participation à l'UE.

Ce qui précède a une implication fondamentale : l'intégration européenne ne peut pas être réduite à une simple alliance entre Etats souverains³. Si tel était

le cas, l'UE serait simplement une entité intergouvernementale et nous n'aurions pas été aussi loin dans l'intégration au point de l'inscrire dans des traités qui priment sur le droit national, y compris les constitutions nationales. Les enquêtes d'opinion suggèrent que les opinions publiques sont majoritairement favorables à la participation à cette Union⁴ et soutiennent l'euro de manière remarquablement stable⁵. Ce sont des causes historiques et géopolitiques qui nous réunissent. C'est là que se trouve d'ailleurs la valeur fondatrice de l'Europe : l'union a d'abord fait la paix et ancré la démocratie avant de faire la force. Autrement dit, la valeur fondatrice de l'Europe réside dans la nécessité de rester unis géopolitiquement et de se protéger de la tentation autoritaire voire totalitaire. Les Européens se sentent Européens parce qu'ils savent que leurs histoires (passées et futures) sont indissociables et qu'ils constituent une communauté de destin. La construction européenne a réalisé un travail de rédemption après le suicide collectif des guerres mondiales et de sublimation des rivalités politiques nationales par le rejet de la politique de puissance. Les solidarités de fait créées par le marché intérieur devaient créer des intérêts communs et un fort degré d'interdépendance décourageant le chacun pour soi. Cette logique a été complétée grâce à l'initiative de Jacques Delors appuyé par François Mitterrand et Helmut Kohl. Après la paix et l'unification, l'idée était que la prospérité et la solidarité devaient guider le projet de la Grande Europe. L'euro est devenu un symbole de cette union parce

2. L'article 2 du TUE définit les valeurs fondamentales sur lesquelles est fondée l'UE : « respect de la dignité humaine, liberté, démocratie, égalité, Etat de droit, et respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux Etats membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes ».

3. Contrairement à ce qu'affirme par exemple Gideon Rachman (2019), « [Europe is an alliance, not a union of values](#) », Financial Times, January 21, 2019. Je remercie Jean-François Jamet pour nos échanges sur ce point.

4. Voir [Eurobarometer Survey 90](#), European Parliament, octobre 2018.

5. 75 % des personnes interrogées au sein de la zone euro soutiennent la monnaie unique, tandis que 20 % s'y opposent. Ce n'est qu'au printemps 2003 que l'euro a trouvé un tel soutien parmi les citoyens. Parmi les pays de la zone euro, le soutien est le plus faible, mais il augmente, en Italie (63%, +2pp) et le plus élevé en Slovaquie (86%, +2pp). Source : Enquête Eurobaromètre standard (EB 90), octobre 2018.

qu'il constitue la garantie concrète que nous ne nous séparerons pas « attaquer l'un des membres, c'est attaquer la monnaie unique et donc attaquer collectivement l'ensemble des Etats membre »⁶. Les deux logiques (intégration dans une communauté de destin et intergouvernementale) coexistent et les Etats membres peuvent se comporter comme les membres d'une alliance en fonction de leurs intérêts nationaux. L'intégration européenne ne fera pas disparaître la souveraineté des Etats. Mais l'originalité de cette « union » est que celle-ci est très différente par nature d'une alliance fondée sur la seule souveraineté des Etats. Une alliance ne crée pas une nouvelle forme de souveraineté, alors que c'est le cas du droit de l'UE⁷. C'est d'ailleurs l'un des problèmes des Brexiters qui voudraient une simple alliance (au même titre que l'alliance avec les Etats-Unis ou les autres Etats du Commonwealth) sans la souveraineté européenne. Le fondement de la cohésion européenne qui sous-tend ses valeurs fondamentales et le développement de ses politiques est la nécessité de rester unis. Une simple alliance n'apporte pas cette garantie de permanence.

2 ■ L'UE face au risque de la régression démocratique

La stabilité d'un tel ordre juridique composé d'Etats qui ont décidé librement et souverainement de s'associer dans une Union plus large pour exclure durablement tout risque de conflit entre eux suppose un degré d'homogénéité politique minimal qui implique à son tour un consensus sur des valeurs politiques communes. Ces valeurs sont issues de la tradition intellectuelle et politique européenne du libéralisme politique dans l'esprit de la philosophie

des Lumières : le respect et les droits de la personne humaine, l'ensemble des libertés fondamentales, l'égalité des citoyens devant la loi, l'état de droit, la démocratie parlementaire et, fondamentalement, l'idée que la protection des libertés est prioritaire et suppose à la fois la garantie et l'impartialité de l'Etat. Ces valeurs ont été mises en œuvre à la lumière de l'expérience historique des peuples européens, notamment suite aux horreurs et tragédies du XXème siècle, autour d'un certain nombre d'éléments essentiels : la renonciation relative à la force et la préférence pour le règlement pacifique des conflits par la négociation dans le respect mutuel ; l'accent mis sur la solidarité et la recherche de la justice sociale ce qui confère un rôle important à l'Etat ; une vision des relations internationales qui relativise la notion de souveraineté de l'Etat ; un fort esprit de modération, de tolérance, d'ouverture et de méfiance à l'égard des passions politiques, notamment celles qui se déchaînent au nom des religions ou des nations ou encore au nom de la « volonté du peuple ». Ces éléments trouvent leur expression dans le projet politique européen, tel qu'il a été initié par les pères fondateurs dans les années 1950, et qui tend à devenir une valeur en soi : le fait de (ou de ne pas) se revendiquer « européen » (au sens d'être « partisan et défenseur de la construction européenne ») est devenu un marqueur essentiel du positionnement politique comparable au clivage gauche-droite.

Ces valeurs sont aujourd'hui remises en cause par les autorités d'un nombre croissant d'Etats membres de l'UE. La crise du projet européen est liée à la crise des démocraties libérales⁸ même si cette dernière ne concerne pas spécifiquement l'Europe comme le montrent le cas de Donald Trump aux Etats-Unis ou encore celui de Jair Bolsonaro au Brésil. Mais, depuis plusieurs

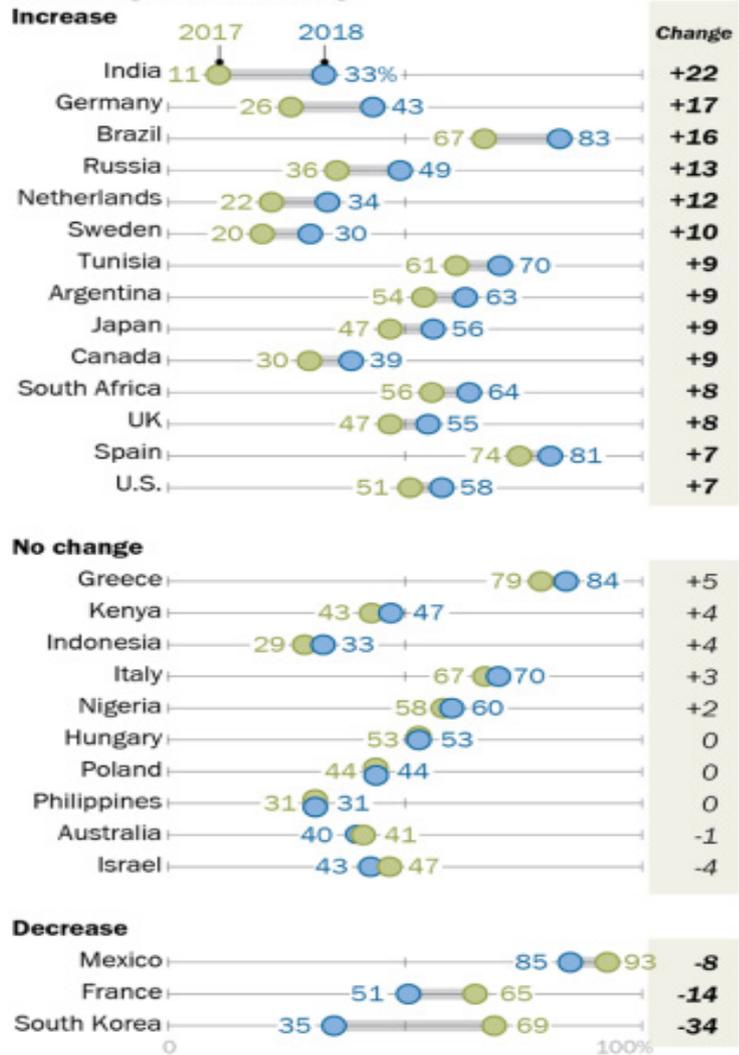
6. A titre d'exemple, les Etats baltes se sentent menacés dans leur frontières et leur sécurité par la Russie notamment, ce qui s'est traduit par une stratégie de renforcement de l'intégration avec l'adoption de l'euro, perçu comme l'assurance d'une solidarité plus poussée.

7. Il convient de souligner que le concept de « **souveraineté européenne** » n'est pas juridiquement établi et qu'il y a une discussion sur ce thème suite à son utilisation par Emmanuel Macron dans son discours de la Sorbonne.

8. Letta, E. (2018), Ho Imperato, Edizioni Il Mulino, p. 57-77.

Dissatisfaction with how democracy is working increased in many countries

% who say they are dissatisfied with the way democracy is working in their country



Note: Statistically significant changes in bold. The chart was updated on April 30, 2019.

Source: Spring 2018 Global Attitudes Survey. Q4.

PEW RESEARCH CENTER

années, les enquêtes d'opinion mettent en évidence une insatisfaction croissante vis-à-vis de la démocratie (Graphique 1 et 2) qui peut être interprétée non pas nécessairement comme un rejet mais plutôt comme un risque de « déconsolidation de la démocratie »⁹.

Cela se traduit par différentes évolutions : défiance croissante, et souvent entretenue, vis-à-vis de la démocratie parlementaire et représentative concurrencée par une demande forte de démocratie directe ; montée du scepticisme vis-à-vis de l'utilité du vote remise en question par un tiers des personnes interrogées ; demande d'une forme autoritaire de pouvoir exercée par un « homme fort » (un tiers des répondants au sein de l'UE) d'autant plus importante chez les jeunes et chez les répondants dont le revenu et le niveau de diplôme sont moins élevés¹⁰. Par ailleurs, la démocratie libérale est fortement remise en cause en Europe sous la pression des forces politiques populistes et extrémistes qui, en dépit de leur diversité, revendiquent la qualification de « démocratie illibérale » comme c'est le cas en Hongrie et en Pologne. La montée des populismes s'accompagne d'une volonté de dissocier les deux composantes de la démocratie constitutionnelle et libérale au fondement de nos régimes démocratique depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Amputée de son principe de limitation et de modération du pouvoir, la démocratie illibérale est en réalité un écran de fumée masquant l'évolution vers un « autoritarisme majoritaire »¹¹, dont les caractéristiques sont de plus en plus claires : référence à la souveraineté du peuple comme fondement exclusif de la légitimité démocratique du pouvoir ; sur la base de la légitimité conférée par les élections et le vote des citoyens, renforcement du pouvoir exécutif ; volonté de la part des dirigeants autoritaires de se soustraire à la remise

en cause de leur pouvoir ; contrôle étroit de la vie politique en réduisant l'incertitude de la compétition électorale ; capture (de manière légale ou non) puis intervention dans les contre-pouvoirs afin de réduire leur rôle et de les affaiblir aux dépens de l'état de droit afin de mieux contrôler l'appareil d'Etat ; intervention dans les médias afin de contrôler l'information et la communication ; réduction des libertés universitaires, volonté d'établir un contrôle hégémonique par le pouvoir politique sur l'économie, etc.

30 ans après la chute du Mur de Berlin, un nouveau clivage Est-Ouest semble se recréer sur les valeurs. La vague de contestation des valeurs européennes, tout en empruntant des formes spécifiques dans chaque Etat membre, relève d'un phénomène général qui touche l'ensemble de l'UE. Toutefois, la capacité de résistance à ce phénomène varie selon plusieurs clivages, dont celui entre l'Ouest et l'Est. Cette capacité plus faible de résistance de la démocratie libérale à l'Est s'explique principalement par différents facteurs.

- Tout d'abord, les jeunes démocraties centre et est-européennes reposent sur des structures plus fragiles, comme en attestent par exemple la faiblesse chronique de la participation électorale et les fragilités structurelles du secteur des médias.
- Ensuite, les sociétés d'Europe centrale et orientale restent très largement marquées par des traumatismes non-dépassés qui nourrissent la méfiance, voire le ressentiment à l'égard de l'Ouest. Le rejet des valeurs européennes se nourrit par ailleurs d'un certain nombre de sentiments voire de ressentiments qu'il faut prendre au sérieux : conviction d'être l'éternelle victime, hantise de subir un « diktat » ; attachement obsessionnel au caractère ethniquement

9. Mounk, J. (2018), *People vs. Democracy. Why our Freedom Is in Danger & How to Save It*, Harvard University Press. Part 1, chap. 3.

10. Voir Reynié, D. (2019) (dir.), *Fragiles démocraties*, Fondation pour l'innovation politique, mai 2019.

11. Chopin, T. (2019), « *Démocratie illibérale ou autoritarisme majoritaire ? Contribution à l'analyse des populismes en Europe* », Policy paper n°235, Institut Jacques Delors, 19 février 2019.

et culturellement homogène de la société, obtenu dans des circonstances tragiques au cours du XXème siècle, mais devenu après 40 ans de communisme une « seconde nature » de ces sociétés.

- Enfin, les opinions publiques centre et est-européennes sont très sensibles, voire susceptibles, par rapport à tout ce qui peut induire le sentiment d'être ou d'apparaître comme des « Européens de seconde classe ». Or, la liste des sujets sur lesquels les Centre-européens ont le sentiment d'être traités avec condescendance ou mauvaise foi par leurs concitoyens ouest-européens est longue. Sur le plan des valeurs, le sujet emblématique est l'attitude du « deux poids, deux mesures » en ce qui concerne la mémoire des deux totalitarismes qui ont ensanglanté l'histoire européenne au XXème siècle. Dans ces conditions, il est primordial que la reconquête du soutien aux valeurs européennes se fonde sur une attitude qui n'exagère pas, ne mésinterprète pas et n'instrumentalise pas ces décalages réels entre l'Ouest et l'Est de l'Europe¹².

3 ■ Que faire ?

3.1 Le rôle central de la Cour de Justice

L'Union est fondée sur une communauté de valeurs précisées par les traités¹³. Certains Etats membres ne respectent pas le droit de l'UE ni le principe de l'état de droit¹⁴ et mettent ainsi en cause les valeurs fondamentales sur lesquelles l'UE est fondée. L'article 7 du TUE permet au Conseil de « constater qu'il existe un risque clair de violation grave par un Etat membre des valeurs visées à l'article 2 » et, le cas échéant, de « constater l'existence d'une violation grave et persistance par un Etat membre » de ces valeurs. Si ces dispositions juridiques sont susceptibles de jouer un rôle dissuasif, l'efficacité de ce mécanisme a pu être mis en question, du fait de son incapacité à corriger les potentielles déviations vis-à-vis de l'état de droit¹⁵. Par ailleurs, sous l'effet d'un certain nombre de facteurs, la Commission fait l'objet d'une politisation croissante, du fait notamment de sa responsabilité politique vis-à-vis du Parlement européen¹⁶. Cette politisation affecte nécessairement la perception de son indépendance et sa neutralité et par là sa capacité à exercer certaines de ses compétences notamment de type judiciaire quand elle exerce son rôle de gardienne des traités. Ainsi, au-delà du renforcement des instruments juridiques existants (soft

¹². Rupnik, J. (2019), « Est-Ouest, réalité et relativité d'un clivage », Décryptage, Institut Jacques Delors, 19 mars 2019.

¹³. Article 2, TUE.

¹⁴. Selon la Commission européenne, la notion d'état de droit en Europe suppose les éléments suivants: la légalité, qui suppose une procédure d'adoption des textes de loi responsable, démocratique et pluraliste ; la sécurité juridique ; l'interdiction de l'arbitraire du pouvoir exécutif ; des juridictions indépendantes et impartiales ; un contrôle juridictionnel effectif y compris le respect des droits fondamentaux ; l'égalité devant la loi. Voir Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, « Un nouveau cadre de l'UE pour renforcer l'état de droit », COM (2014) 158 final, p. 4.

¹⁵. Voir Michelot, M. (2019), « Les procédures de l'article 7 contre la Pologne et la Hongrie : quels effets concrets ? », BlogPost, Institut Jacques Delors, 22 mars 2019.

¹⁶. Art. 17, §8, TUE.

law et instruments prévus par les traités)¹⁷, c'est la Cour de justice, véritable cour constitutionnelle de l'Union (dont le non-respect des décisions peut entraîner de lourdes sanctions financières), qui a un rôle central à jouer en matière de protection des valeurs européennes fondamentales et de l'état de droit et ce indépendamment (ou en complément) des cas et des procédures prévus par l'article 7. C'est d'ailleurs cette voie qui a été utilisée avec succès pour demander à la Pologne de suspendre les dispositions visant à abaisser l'âge de la retraite des juges de la Cour suprême considérées comme portant atteinte au principe d'indépendance de la justice¹⁸.

3.2 Conditionnalité budgétaire ou renforcement de la lutte contre la fraude et la corruption ?

En parallèle des négociations sur le prochain cadre financier pluriannuel (CFP) qui débutera en 2021, la Commission européenne a publié une proposition législative (en discussion au Conseil) afin d'introduire une nouvelle procédure visant à conditionner le versement des ressources

budgétaires de l'UE au respect de l'état de droit. Certains travaux récents montrent que la conditionnalité budgétaire peut être un instrument utile pour influencer l'action des Etats membres dans les domaines où il existe des objectifs communs consensuels mais pas de règles communes juridiquement contraignantes (par exemple, subordonner le versement de fonds européens afin de favoriser la croissance et la convergence à des mesures qui soutiennent ces objectifs)¹⁹. En revanche, il est peu probable que la conditionnalité budgétaire soit une solution efficace aux conflits politiques très médiatisés sur la violation des valeurs européennes fondamentales et de l'état de droit²⁰. Dans ce dernier cas, la menace et la mise en œuvre de sanctions financières pourraient être facilement instrumentalisées politiquement en utilisant le ressentiment victimaire qui caractérise les sociétés centre et est-européennes et en renforçant la dénonciation de l'UE présentée comme un « bouc émissaire ». En outre, de nombreuses études récentes montrent que la montée du populisme est liée à la question des inégalités territoriales²¹ ; dans cette perspective, la pertinence de sanctions financières et notamment le non-versement de fonds de

17. Pech, L., Kochenov, D. (2019), « [Strengthening the Rule of Law Within the European Union: Diagnoses, Recommendations, and What to Avoid](#) », Policy Brief, Reconnect, June 2019.

18. Dans un arrêt du 24 juin 2019, la CJUE a estimé que ces dispositions sont contraires au droit de l'UE (affaire C-619/18). Voir Pech, L., Platon, S. (2019), « [The beginning of the end for Poland's so-called "judicial reforms"](#)? Some thoughts on the ECJ ruling in Commission v Poland (Independence of the Supreme Court case), EU Law Analysis, 30 June; et aussi, d'un point de vue plus politique, Buras, P. (2019), « [The EU must defend its rule-of-law revolution](#) », European Council on Foreign Relations, 11th July.

19. Schneemelcher, P., Haas, J. (2019), « [Rules Enforcement in the EU : « Conditionality » to the Rescue ?](#) », Policy Paper, Jacques Delors Institute, Bertelsmann Stiftung, May 28 2019.

20. Michelot, M. (2018), « [Quelle réponse européenne aux défaillances de l'état de droit?](#) », Institut Jacques Delors, Policy Paper n°221, 4 avril.

21. Voir Wislade, F. (2019), « [The Rise of Populism, Regional Disparities and the Regional Policy Response](#) », Research Paper, N°109, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow ; Dijkstra, L., Poelman, H., Rodriguez-Pose, A. (2018), « [The Geography of EU Discontent](#) », Working Paper, 12/2018, European Commission.

cohésion par l'UE²² doit faire l'objet d'une évaluation rigoureuse en amont au risque de favoriser encore davantage la montée des forces politiques populistes illibérales. En même temps, il est indispensable de renforcer le contrôle de l'utilisation des fonds communautaires (qui représentent par exemple 95% des investissements publics en Hongrie) afin de s'assurer qu'ils ne fassent pas l'objet de détournements et ne financent pas une économie de rentes. Il convient donc de renforcer le rôle de l'UE dans la lutte contre la corruption qui représente l'un des aspects de la régression démocratique actuelle²³.

- Une initiative concrète serait de renforcer les mécanismes de contrôle de l'utilisation des fonds européens via par exemple le renforcement du rôle de l'Office européen anti-fraude (OLAF).

- Par ailleurs, il est nécessaire de renforcer la lutte commune contre la corruption en s'appuyant sur le parquet européen. Ce type d'initiatives permettrait de remédier au sentiment de maints citoyens que l'UE n'est pas capable de maintenir et de renforcer la sécurité et l'état de droit²⁴.

3.3 Une stratégie politique indispensable

- Le premier pas consiste à reconnaître la profondeur et l'urgence du problème : il s'agit de mener un véritable combat intellectuel, politique et culturel²⁵. La clé repose dans les politiques d'éducation et la culture.

- Il est indispensable de renforcer l'appropriation par les jeunes générations de la culture démocratique et de l'état de droit. Les attitudes civiques jouent un rôle important dans le développement des formes de populismes illibéraux et l'éducation peut apporter une contribution positive à la lutte contre les risques de régression démocratique²⁶.

- Par ailleurs, au-delà de la dimension civique, le manque de fierté et d'attachement au patrimoine spirituel et culturel européen constitue un facteur de faiblesse face aux menaces internes et externes. Il est urgent que les systèmes d'éducation européens réalisent que, face à la superficialité toujours croissante véhiculée par les médias et les réseaux sociaux, il faut privilégier la profondeur, le long terme et l'exigence et la qualité. Dans cette perspective, deux champs sont à investir. (1) D'une part, l'introduction d'une véritable dimension européenne à l'éducation primaire et secondaire, avec un accent mis sur l'histoire et la culture, sur la diversité et la richesse des réalités locales et nationales, mais aussi sur leurs racines et dénominateurs communs, ainsi que sur les influences croisées entre elles. (2) D'autre part, une éducation à la « consommation » des médias, plaçant au cœur de cette démarche éducative la notion d'esprit critique.

- L'UE ne peut pas et ne doit pas être le porteur principal de ce renouveau éducatif : il revient aux Etats d'en assumer la responsabilité avec toute

²². Il faut souligner ici que la proposition de la Commission prévoit que, en cas de suspension des fonds européens, le Gouvernement doit malgré tout financer les projets prévus, sur ses deniers propres (art. 4§4 de la proposition : « Sauf disposition contraire de la décision portant adoption des mesures, l'imposition de mesures appropriées ne remet pas en cause l'obligation des entités publiques visées au paragraphe 1, point a), ou des États membres visés au paragraphe 1, point b) d'exécuter le programme ou le Fonds affecté par la mesure, et notamment l'obligation d'effectuer les paiements aux destinataires ou bénéficiaires finaux »).

²³. Voir l'indice de perception de la corruption évaluée par Transparency International : à titre d'exemple, en 2017, la Hongrie se situe au niveau de ses voisins balkaniques.

²⁴. Pech, L., Kochenov, D. (2019), « Strengthening the Rule of Law Within the European Union: Diagnoses, Recommendations, and What to Avoid », op. cit.

²⁵. Chopin, T., Macek, L. (2018), « Une Europe des valeurs ? Un combat à mener », Telos, 9 juillet 2018.

²⁶. Voir Abiodun Olatokun, M. (2019), « The Rule of Law Should be Taught in Schools », Reconnect, June 17.

la communauté éducative en leur sein. Mais elle peut y contribuer, en s'attendant d'abord à ce qu'elle sait faire déjà – notamment à encourager la mobilité²⁷ et à fournir des supports de qualité.

- L'autre clé est à trouver du côté des élites politiques européennes qui doivent se saisir du discours sur les valeurs européennes et le porter avec constance, d'une manière crédible et audible.

- Depuis trop longtemps, le discours sur le projet européen s'est enlisé dans une double impasse. Tout d'abord, il est dominé par des sujets techniques et tend à se réduire à un discours complexe qui ne parvient pas à convaincre ni à mobiliser les citoyens autour d'un sens qui aille au-delà des questions de normes et de financements. Par ailleurs, le discours sur le projet européen reste confidentiel, s'adressant principalement aux convaincus. Ce problème d'audibilité du discours européen est largement lié à l'insuffisance des mécanismes politiques au niveau européen, entraînant l'absence d'une représentation politique européenne et d'un espace public européen perçus et identifiés comme tels par le citoyen.

- Au-delà de la nécessité de faire entrer les acteurs politiques européens dans les espaces publics nationaux et de décroiser davantage ces derniers, un nouveau discours politique sur les valeurs européennes doit passer par la capacité à régler deux autres questions majeures. (1) D'une part, il faut construire et assumer un discours sur la fierté d'être Européen, non pas parce qu'on oublie ou maquille les crimes et les tragédies

de notre passé, mais parce qu'on sait les reconnaître, en tirer des leçons et trouver dans la partie glorieuse de notre héritage commun des ressources pour l'action présente. Loin de tout nationalisme, tout impérialisme ou tout eurocentrisme, cette fierté doit rester humble, sans empêcher toutefois d'exprimer haut et fort l'attachement indéfectible aux valeurs européennes face aux alternatives que le monde offre aujourd'hui. (2) D'autre part, il faut redonner de la crédibilité au porteur du discours, en trouvant des réponses à la défiance de plus en plus généralisée, nourrie par le discrédit des « élites ». Sans une prise de conscience et un véritable changement dans le comportement de ces dernières, cette défiance ne saurait pas être résorbée et tout discours sur les valeurs risquerait d'être disqualifié a priori.



Des solutions simples et rapides n'existent pas. Au-delà des sanctions financières ou diplomatiques il faut agir par l'exemple. Il faut aussi déconstruire les contre-modèles disponibles, en comparant point par point en quoi l'UE, malgré ses faiblesses et imperfections, continue à se distinguer en étant, et en entendant rester, un continent où l'on s'efforce de respecter les équilibres entre liberté et justice sociale et entre liberté et sécurité. C'est en insufflant un nouveau dynamisme et de la confiance en soi aux Européens que les partisans des valeurs européennes pourront casser la dynamique « illibérale » qui n'a rien d'une fatalité, ni à l'Est, ni à l'Ouest.

Directeur de la publication : Sébastien Maillard & Henrik Enderlein ■ La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source ■ Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) ■ L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution ■ Version originale ■ © Institut Jacques Delors et Jacques Delors Institut – Berlin

27. Versini, C. (2018) « Pour un 'Erasmus teens' », n° 228, Policy paper, Institut Jacques Delors.



JACQUES DELORS INSTITUTE
BERLIN
Centre for European Affairs at the Hertie School of Governance



Institut Jacques Delors

18 rue de Londres, 75009 Paris

info@delorsinstitute.eu – www.institutdelors.eu

Jacques Delors Institute – Berlin

Friedrichstraße 194, 10117 Berlin, Allemagne

info@delorsinstitut.de – https://www.delorsinstitut.de

2 SEPTEMBER 2019

#NEWEU

#COMMISSION
EUROPÉENNE

#MIGRATION

NEW BEGINNINGS

UN NOUVEAU DÉPART DANS LA POLITIQUE D'ASILE DE L'UE

■ LUCAS RASCHE

Chercheur au Jacques Delors Institute Berlin

La présente note résulte d'une coopération entre les Instituts Jacques Delors de Paris et de Berlin et fait des propositions concrètes pour la législature européenne à venir.

1- ENERGY & CLIMATE

2- EUROZONE

3- TRADE

4- FOREIGN AND
SECURITY POLICY

5- DIGITAL

6- DEMOCRACY

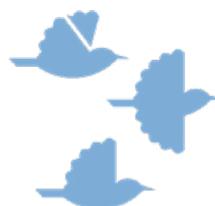
7- MIGRATION

8- EMPLOYMENT
& SOCIAL POLICY

9- BUDGET

1 ■ Mettre fin à l'état de crise

Il est temps que l'Union européenne mette fin à l'état de crise prolongé de sa politique migratoire. Près de 31 700 migrants **ont rejoint** l'UE¹ au cours des six premiers mois de l'année 2019, un chiffre en baisse de 87 % par rapport à 2016 sur la même période. Le **nombre** de nouvelles demandes d'asile a également diminué, passant d'environ 1,2 million (2016) à 157 000 personnes au premier **trimestre** 2019. Face à ce constat, Ursula von der Leyen, Présidente élue de la prochaine Commission européenne, a souligné à juste titre la nécessité d'un « nouveau départ en matière migratoire » dans ses **orientations politiques**. À cet égard, les institutions européennes doivent reconnaître que les défis actuels sont différents de ceux auxquels l'Europe était confrontée au plus fort de la « crise migratoire ». La surveillance des frontières en mer Égée et le long de la route des Balkans a restreint le nombre d'arrivées au minimum. Les migrants se sont trouvés de plus en plus nombreux dans les camps de réfugiés sur les îles grecques, le Comité anti-torture du **Conseil de l'Europe** déplorant des conditions « inhumaines et dégradantes » sur place. La route centrale de Méditerranée, quant à elle, est toujours plus **meurtrière**. Le



nombre de décès annuels est passé d'une personne sur 30 en 2017 à une personne sur 16 l'année suivante. Un **nauffrage** au large des côtes libyennes a récemment causé la mort de plus de 150 personnes. L'évolution des itinéraires migratoires s'accompagne d'une popularité croissante des partis d'extrême droite, qui ont notamment intégré les gouvernements d'Italie (Lega) et (temporairement) d'Autriche (FPÖ).

Outre la nécessité de répondre à ces nouveaux défis, les répercussions de la « crise migratoire » continuent de saper

la cohésion politique de l'UE. Les contrôles « temporaires » aux frontières intérieures de l'espace Schengen se prolongent depuis plus de trois ans. Actuellement, six États Schengen **maintiennent** une surveillance : la Norvège, la Suède, le Danemark, l'Allemagne, l'Autriche et la France. La prolongation répétée de cette mesure censée être temporaire – et de dernier recours – défie de plus en plus la législation européenne. Les États membres modifient sans cesse les bases juridiques pour les rétablir mais prolongent de fait les contrôles aux frontières, suscitant de vives **critiques** de la part du Parlement européen. La **raison** fréquemment avancée selon laquelle les contrôles aux frontières

1. Ces chiffres concernent les arrivées de migrants en Bulgarie, à Chypre, en Grèce, en Italie et en Espagne.

intérieures apporteraient une réponse nécessaire aux mouvements secondaires de demandeurs d'asile ne tient pas debout, compte tenu du faible nombre d'arrivées à l'heure actuelle. Ces contrôles contredisent la vision d'un « espace Schengen pleinement opérationnel » proposée par Ursula von der Leyen. Ils menacent également ce que plus de deux tiers des Européens **considèrent** comme « l'un des plus grands accomplissements de l'UE ».

Les pourparlers visant à réviser le Régime d'asile européen commun (RAEC) sont par ailleurs dans l'impasse. Aucune des sept propositions de réforme législative du RAEC n'a été finalisée depuis leur introduction en 2016. La réforme du règlement de Dublin s'est révélée particulièrement problématique, tandis que les États membres peinent à s'accorder sur une vision commune de la solidarité. Le blocage des négociations a créé une atmosphère toxique au sein de l'Union européenne et nourri des différends sur la responsabilité de transfert des demandeurs d'asile secourus en Méditerranée. Alors que l'intérêt de l'opinion publique pour la question migratoire s'est affaibli, un récent sondage **Eurobaromètre** a révélé que 69 % des Européens soutiennent toujours une politique migratoire commune dans l'UE. Les institutions européennes entament ainsi le prochain cycle législatif avec un mandat

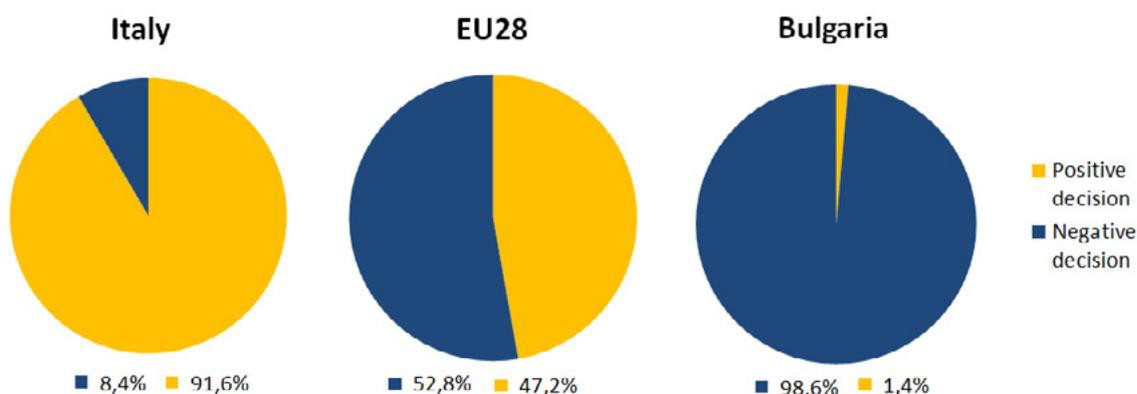
clair : sortir de l'impasse sur la question de la solidarité migratoire.

2 ■ Problématiques structurelles : des normes divergentes en matière d'asile, l'impasse sur la question de la solidarité migratoire

Le retrait des contrôles aux frontières intérieures et l'éternel conflit opposant les États membres pour savoir qui accueille les migrants secourus en Méditerranée sont symptomatiques de deux problèmes structurels auxquels les institutions de l'UE doivent s'attaquer.

Le premier tient au fait que les règles du RAEC en vigueur ne permettent pas d'harmoniser les normes nationales en matière d'asile. Trop flexibles et n'incitant pas assez à la conformité, les systèmes d'asile nationaux diffèrent considérablement dans leur degré d'institutionnalisation. Ce constat se reflète dans la qualité variable des conditions d'accueil – qui s'est traduite par une **suspension temporaire** des transferts de Dublin vers la Grèce – et des procédures d'asile. Bien que la directive « Qualification » prévoit des dispositions juridiques visant à harmoniser

GRAPHIQUE 1 ■ Taux de reconnaissance des demandeurs d'asile afghans (2017)



Remarque : le graphique fait référence aux « décisions favorables rendues en première instance » et non à « toutes les décisions favorables ».

Source : Institut de Politique Migratoire (MPI)

TABLEAU 1 ■ Répartition des décisions en matière d'asile entre les États membres de l'UE (2015-2017)

	Nombre de décisions en matière d'asile	Répartition en %
Union européenne	2,664,120	100%
Allemagne	1,404,550	53%
France	276,340	10%
Italie	239,455	9%
Suède	205,405	8%
Autres états membres	538,370	20%

Remarque : le tableau fait référence aux décisions de première instance.

Source : Eurostat

les conditions requises pour bénéficier d'une protection internationale, leur application diverge considérablement entre les États membres. En 2017, un demandeur d'asile en provenance de l'Afghanistan avait 91,6 % de chances de bénéficier d'une protection internationale en Italie, contre 1,4 % en Bulgarie (voir le graphique 1).

De tels écarts entre les taux de reconnaissance s'attribuent à la terminologie vague de la directive « Qualification », qui laisse aux États membres une marge de manœuvre importante pour interpréter les dispositions légales. En conséquence, certains pays sont plus attrayants que d'autres lorsqu'il s'agit de demander une protection internationale. Outre d'autres facteurs essentiels tels que les liens familiaux existants, les barrières linguistiques ou le PIB du pays d'accueil, le manque d'unité dans l'application des règles définies par le RAEC explique également la répartition disproportionnée des responsabilités de chaque État membre en matière d'enregistrement et de traitement des demandes d'asile. Le nombre de décisions en matière d'asile prises par chaque État membre illustre bien ce constat : entre 2015 et 2017, plus de la moitié des demandes ont été traitées par les autorités allemandes (53 %). Le tableau 1 montre que 27 % des décisions restantes ont été prises par la France, l'Italie et la Suède. Les 24 autres États membres, quant à eux, n'ont traité que 20 % de toutes les demandes d'asile.

En l'absence d'un système d'asile européen véritablement *commun*, les gouvernements ont rétabli les contrôles aux frontières pour convaincre l'opinion publique qu'ils « maîtrisent » les mouvements migratoires. Comme évoqué ailleurs, les six États membres qui maintiennent actuellement les contrôles des personnes aux frontières intérieures sont dirigés par des gouvernements de centre-droit soumis à de fortes pressions de la part de l'extrême droite, fermement opposée à l'immigration. En dehors du Danemark qui est un cas isolé, ce phénomène est particulièrement manifeste en Allemagne, où l'Alternative pour l'Allemagne suscite des craintes au sujet de l'immigration, ainsi qu'en France, le Rassemblement national s'étant hissé à la première place lors des élections au Parlement européen en 2019.

Le deuxième obstacle à surmonter vise la conception divergente du principe de solidarité au sein de l'UE, qui, en soi, compromet toute avancée dans la réforme du règlement de Dublin. Tandis qu'Ursula von der Leyen a clairement exprimé son ambition de « relancer la réforme du règlement de Dublin », les institutions européennes doivent impérativement trouver un terrain d'entente sur les deux points de friction concernant la relocalisation des demandeurs d'asile. Jusqu'ici, les propositions présentées par la Commission, le Parlement européen et les présidences bulgare et autrichienne du Conseil n'ont débouché sur aucun accord pour déterminer si la nouvelle version

du règlement de Dublin doit inclure un programme de relocalisation *temporaire* ou *permanent*, et définir la participation à ce programme comme étant *volontaire* ou *obligatoire*.

Il s'est avéré particulièrement difficile de trouver compromis au sein du Conseil. Bien que certains États membres - parmi lesquels la France et l'Allemagne - soient favorables à un programme de relocalisation contraignant, les pays du groupe de Visegrad restent farouchement opposés à l'idée d'un quota obligatoire. Ces derniers avaient déjà sapé les efforts de relocalisation de l'UE en ne contribuant que peu ou pas à la mise en œuvre du dispositif d'urgence lancé en 2015 pour transférer les demandeurs d'asile issus des « zones à risque » en Italie et en Grèce. La Slovaquie et la Hongrie, qui se sont associées à la République tchèque et à la Roumanie pour voter contre le programme proposé au sein du Conseil, ont même tenté d'annuler la décision en saisissant la Cour européenne de justice. Malgré le [rejet de leur demande](#), ce type d'initiatives a contribué à rendre l'utilisation du vote à la majorité qualifiée au Conseil par les pays du Visegrad de plus en plus controversée et, en fin de compte, inefficace.

La récente décision de huit États membres (la France, l'Allemagne, le Portugal, le Luxembourg, l'Irlande, la Lituanie, la Finlande et la Croatie) de relocaliser entre eux des migrants secourus en Méditerranée constitue une étape essentielle pour sortir de l'impasse prolongée de l'UE sur la question de la solidarité migratoire. L'approche continue du cas par cas menace non seulement la cohésion politique entre les pays de l'Union, mais se révèle également [contre-productive](#). Parmi les quelque 16 600 personnes secourues et transférées en Italie ou à Malte depuis juin 2018, d'autres États de l'UE ont promis de relocaliser environ 1 900 personnes après la décision des deux pays de fermer leurs ports aux navires des ONG. Pourtant, 840 migrants seulement ont été relocalisés à ce jour, soit moins de la moitié du chiffre annoncé.

3 ■ Mise en pratique du nouveau Pacte européen sur l'immigration et l'asile

La sortie de l'état de crise devrait être le principal dessein de l'UE en matière de politique migratoire au cours du prochain cycle législatif. Pour y parvenir, les acteurs européens devront repenser de manière stratégique la façon de traiter à la fois les problèmes structurels et l'approche ad hoc à suivre concernant les migrants secourus en Méditerranée. Trois objectifs devraient guider le nouveau Pacte européen sur l'immigration et l'asile proposé dans le programme politique d'Ursula von der Leyen.

3.1 Un discours crédible

L'idée que les gouvernements et l'UE dans sa globalité ont « perdu le contrôle » de l'immigration a fait l'objet de nombreux débats au sein de l'opinion, et a depuis influencé les réactions des pouvoirs publics. Tandis que les populistes de droite [alertent](#) l'Europe sur « un exode prenant des proportions bibliques », l'Union européenne et ses États membres ont choisi de centrer leur stratégie de communication sur le renforcement des contrôles aux frontières extérieures. Cette approche unilatérale engendre toutefois un problème de taille : elle définit implicitement « l'immigration zéro » ou « la fermeture de l'axe méditerranéen » comme un objectif ultime de l'UE. En fin de compte, de telles promesses irréalistes minent la crédibilité de l'Union dans la recherche de solutions politiques et renforcent davantage l'audience des partis populistes de droite. Pour sortir de ce schéma de crise perpétuel, les acteurs européens doivent adopter un discours crédible qui dépasse la focalisation excessive sur les contrôles aux frontières. Au lieu de cela, ils devraient utiliser une stratégie de communication factuelle reposant sur deux paramètres.

Premièrement, la protection des droits de l'homme devrait être au centre de ce nouveau discours. D'après [l'Eurobaromètre](#),

la majorité des Européens estiment que leurs gouvernements devraient aider les réfugiés. Cette opinion est restée stable au fil des années et s'est même légèrement renforcée entre 2015 et 2017. Tous les pays de l'UE adhèrent à la convention de Genève et à l'**acquis** de l'Union. Ce sont des prérequis fondamentaux pour devenir membre de l'Union européenne, qui devraient donc constituer l'axe central d'un puissant contre-argument contre le langage exclusif des populistes de droite.

Deuxièmement, un discours crédible sur l'immigration devrait soutenir la vérité : les flux migratoires reflètent la réalité humaine et augmenteront probablement avec le temps. Au lieu de s'attacher à réduire au minimum la mobilité humaine, la stratégie de communication de l'UE en la matière devrait plutôt se focaliser sur les moyens d'en tirer des avantages et d'atténuer les effets secondaires négatifs.

3.2 Une reconnaissance mutuelle des décisions favorables concernant les demandes d'asiles

Afin de supprimer les disparités entre les régimes d'asile nationaux et de réduire les mouvements secondaires, la Commission a déjà proposé de transformer la directive « Qualification » en règlement, ce qui aurait un effet direct sur le droit national. Il serait certainement utile d'harmoniser davantage les critères permettant de déterminer qui peut bénéficier d'une protection internationale. Il faut néanmoins éviter que les États abaissent les normes du droit d'asile et de la protection subsidiaire au prétexte d'une volonté d'harmonisation. À cet égard, la **proposition** de créer une Agence de l'Union européenne pour l'asile doit nécessairement inclure le mandat « d'assurer une plus grande convergence et de remédier aux disparités dans l'évaluation des demandes de protection internationale ».

La révision de la directive « Qualification » devrait en outre s'assortir d'un instrument juridique

favorisant la reconnaissance mutuelle des décisions d'octroi du droit d'asile entre les États membres de l'UE. L'article 78, paragraphe 2, du TFUE invite par ailleurs le Parlement européen et le Conseil à doter le régime d'asile européen commun d'un « statut uniforme d'asile en faveur de ressortissants de pays tiers, valable dans toute l'Union ». Cependant, seules les décisions de rejet des demandes d'asile prises dans un État membre sont aujourd'hui reconnues par les autres pays de l'UE. L'établissement d'un statut d'asile véritablement uniforme et valable dans l'ensemble de l'Union impose donc aux États membres d'attribuer le même effet juridique à toutes les décisions en matière d'asile, négatives comme positives, prises dans un autre pays de l'UE. Les réfugiés et les bénéficiaires de la protection subsidiaire devraient également jouir des mêmes droits rattachés à leur statut dans chaque État membre. Actuellement, soit les demandeurs d'asile reçoivent une réponse négative qui s'applique ensuite à l'ensemble de l'UE, soit ils reçoivent une réponse positive, mais sont confinés à l'intérieur des frontières d'un seul État membre. Afin d'encourager l'intégration de ces personnes, la reconnaissance mutuelle et le transfert des droits pourraient leur être accordés après **deux ans** de séjour légal et continu dans les États membres ayant rendu la décision favorable de droit d'asile (par opposition à la période actuelle de cinq ans prévue par la directive relative aux résidents de longue durée). Les bénéficiaires seraient ainsi moins tentés de se rendre de manière irrégulière dans un deuxième État membre et d'y adresser une demande ultérieure.

3.3 Compléter la réforme du RAEC par des mesures à court terme pour secourir les migrants en mer

La réforme du RAEC fait partie des principaux sujets laissés en suspens par la Commission sortante.

Ursula von der Leyen a d'ailleurs affirmé qu'il était nécessaire de trouver « un nouveau moyen de partager la charge [migratoire] » pour sortir de l'impasse actuelle du dossier

Dublin. Cela dit, dans l'optique de trouver des solutions plus pragmatiques pour faire avancer les négociations, la Commission – et le Parlement européen – devraient continuer de soutenir le projet d'un programme obligatoire de relocalisation entre les États membres. Afin d'inciter les pays de l'UE, un nouveau système de partage des responsabilités pourrait, par exemple, fournir des ressources financières supplémentaires aux municipalités qui proposent d'accueillir les demandeurs d'asile relocalisés.

Près de 20 ans après le sommet de Tampere qui a engagé la création du RAEC, la mise en place d'un système d'asile véritablement commun impose aux États membres et aux institutions de l'UE d'établir un nouveau consensus sur le mode de répartition des demandeurs d'asile. Néanmoins, la recherche d'une solution convenable pour l'ensemble de l'UE-28 ne doit pas servir de prétexte pour rester les bras croisés, alors que de plus en plus de personnes perdent la vie en essayant de traverser la Méditerranée. Les efforts de réforme à plus long terme devraient donc s'accompagner de deux mesures à court terme.

Premièrement, le « mécanisme stable » de relocalisation des demandeurs d'asile secourus en Méditerranée, récemment adopté par huit États membres de l'UE, devrait être renforcé. En pratique, cela impliquerait de trouver un cadre juridiquement contraignant qui transformerait l'actuelle coalition **de facto** de certains États membres volontaires en alliance **de jure**. Une proportion fixe de migrants devrait être prise en charge par chaque État membre participant, en tenant compte du PIB (40 %), de la taille de la population (40 %), des demandes d'asile antérieures (10 %) et du niveau chômage (10 %). Le fait de transformer des engagements volontaires en quota fixe garantit que les demandeurs d'asile secourus seront bien transférés depuis leur point de débarquement. Le mécanisme devrait également établir des prescriptions juridiques claires sur la définition du

« prochain lieu de sécurité » afin de clarifier la zone grise actuelle du droit international et d'éviter une négociation constante sur ce qui constitue ou non un port de débarquement adéquat.

Deuxièmement, l'Union européenne devrait mettre en place une opération de recherche et de sauvetage (SAR) en Méditerranée centrale sous les auspices de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex). Les autorités libyennes ne doivent plus avoir la responsabilité de mener des opérations de recherche et de sauvetage, compte tenu de leur bilan problématique en matière de droits de l'homme et de la situation catastrophique des migrants dans les centres de détention libyens. La proposition actuelle de révision du mandat du Frontex prévoit une augmentation substantielle de son budget, qui passerait de 2,9 milliards € (2014-2020) à 11,3 milliards € (2021-2027), ainsi que la mise en place d'un corps permanent de 10 000 gardes-frontières d'ici 2024. Comme le suggère un rapport du Parlement européen, le Frontex devrait recevoir un mandat plus important dans les opérations de recherche et de sauvetage, en sus d'une augmentation budgétaire et du corps de gardes-frontières. Ursula Von der Leyen elle-même a déclaré qu'une « approche plus durable est nécessaire dans la recherche et le sauvetage des migrants ». À la suite de la quasi-suspension de l'opération Sophia et des restrictions imposées aux ONG humanitaires, il est devenu indispensable de coordonner les efforts internationaux pour sauver des vies en mer. Jusqu'ici, les craintes que les opérations de recherche et de sauvetage incitent un nombre croissant de migrants à entreprendre un voyage aussi périlleux ont principalement motivé l'UE à réduire sa présence en Méditerranée. Pourtant, plusieurs études comparant des périodes actives et calmes de recherche et de sauvetage de migrants ont montré que la présence d'équipes dédiées à ces opérations avait peu d'impact sur le nombre de tentatives de traversée. De tels arguments trompeurs ne peuvent faire obstacle à une réponse humanitaire requise d'urgence face

à la situation dramatique des migrants en Méditerranée.

Conclusion ■

Les institutions de l'UE sont dotées d'un mandat fort pour sortir sa politique migratoire de l'état de crise, qui a paralysé les efforts attendus de réforme et sapé la cohésion politique de l'Union. La majorité des citoyens de l'UE se montrent favorables au soutien des demandeurs d'asile et demandent une approche européenne commune. Pour remplir ce mandat, les institutions européennes doivent s'attaquer aux problèmes structurels de la politique migratoire de l'UE et à la crise imminente qui menace la Méditerranée. À cet égard, le nouveau Pacte sur l'immigration et l'asile d'Ursula von der Leyen sous-tend trois recommandations :

- Premièrement, un nouveau discours devrait guider la politique migratoire de l'UE. Au lieu de mettre l'accent sur les contrôles aux frontières, il convient de privilégier la protection des vies humaines et la solidarité entre les États membres.

- Deuxièmement, l'UE doit harmoniser davantage les normes nationales en matière de droit d'asile et compléter les règles existantes par un instrument juridique permettant la reconnaissance mutuelle des décisions favorables de droit d'asile. Ces deux dispositions décourageraient les mouvements secondaires et affaibliraient ainsi les arguments utilisés pour maintenir des contrôles aux frontières intérieures.

- Enfin, il est nécessaire d'assortir les efforts à long terme de réforme du RAEC de deux mesures de court terme visant à sauver des vies en mer : renforcer le « mécanisme stable » de relocalisation des demandeurs d'asile secourus en établissant un quota fixe pour les États membres participants (i), et mettre en place une opération de recherche et de sauvetage coordonnée par le Frontex (ii).

Directeur de la publication : Sébastien Maillard & Henrik Enderlein ■ La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas dénaturer le sens et d'en mentionner la source ■ Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) ■ L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution ■ Traduction: Web class ■ © Institut Jacques Delors et Jacques Delors Institut – Berlin



JACQUES DELORS INSTITUTE
BERLIN
Centre for European Affairs at the Hertie School of Governance



Institut Jacques Delors

18 rue de Londres, 75009 Paris

info@delorsinstitute.eu – www.institutdelors.eu

Jacques Delors Institute – Berlin

Friedrichstraße 194, 10117 Berlin, Allemagne

info@delorsinstitut.de – https://www.delorsinstitut.de

2 SEPTEMBRE 2019

#NEWEU

#COMMISSION-
EUROPEENNE

#EUROPESOCIALE

■ **SOFIA FERNANDES**

Chercheuse senior,
affaires économiques
et sociales à l'Institut
Jacques Delors

La présente note résulte
d'une coopération entre les
Instituts Jacques Delors de
Paris et de Berlin et fait des
propositions concrètes pour
la législature européenne à
venir.

1- ÉNERGIE & CLIMAT

2- EUROZONE

3- COMMERCE

4- POLITIQUE ÉTRANGÈRE
& DE SÉCURITÉ

5- NUMÉRIQUE

6- DÉMOCRATIE

7- MIGRATION

8- EMPLOI & SOCIAL

9- BUDGET

NEW BEGINNINGS OBJECTIF 2024 : DE MEILLEURES CONDITIONS DE VIE ET DE TRAVAIL POUR TOUS LES EUROPÉENS

1 ■ Renouer avec l'ambition du projet européen et répondre aux attentes des citoyens

Promouvoir l'amélioration des conditions de vie et de travail des Européens permettant leur égalisation dans le progrès : telle était l'ambition du projet européen définie par ses fondateurs en 1957. Cet objectif – qui a été complété par d'autres missions sociales telles que la promotion du plein emploi et de la justice, du progrès et de la cohésion sociales ainsi que la lutte contre l'exclusion sociale et les discriminations - a nourri la création au fil du temps d'une dimension sociale du projet européen et ce malgré les compétences limitées de l'UE la en matière.

Honorer les objectifs des traités n'est cependant pas la seule justification pour une action de l'UE en matière sociale. Cet argument normatif répond depuis le début de l'intégration européenne à une justification fonctionnelle, liée à la nécessité d'équilibrer la libéralisation économique avec la protection des droits des travailleurs afin de garantir le bon fonctionnement du marché unique. Néanmoins, s'il est crucial

1. Voir Sofia Fernandes, « Réforme de l'Union économique et monétaire : quelle dimension sociale ? », Rapport de l'Institut Jacques Delors, n°118, février 2019.

de garantir que la concurrence économique ne nourrit pas une concurrence sociale avec une course au moins-disant social, la justification fonctionnelle pour une action de l'UE dans le domaine social va au-delà des enjeux strictement liés au marché unique. Pour le bon fonctionnement de la zone monétaire commune et afin d'éviter un impact négatif de la monnaie unique sur les Etats Providences nationaux, l'Union économique et monétaire doit également être assortie d'une dimension sociale¹. Enfin, l'argument fonctionnel repose

aujourd'hui aussi sur le besoin de moderniser les Etats Providences nationaux – ou de manière plus générale le « modèle social européen » - face à des défis communs qui se posent aux Etats. En effet, c'est par leur action commune que les Etats pourront apporter des réponses efficaces aux défis sociaux des transitions en cours, notamment numérique, écologique et démographique.

Le principal argument soutenant aujourd'hui une action renforcée de l'UE en matière sociale et de l'emploi n'est cependant pas d'ordre normatif ou fonctionnel, mais politique. Bon nombre d'Européens ne



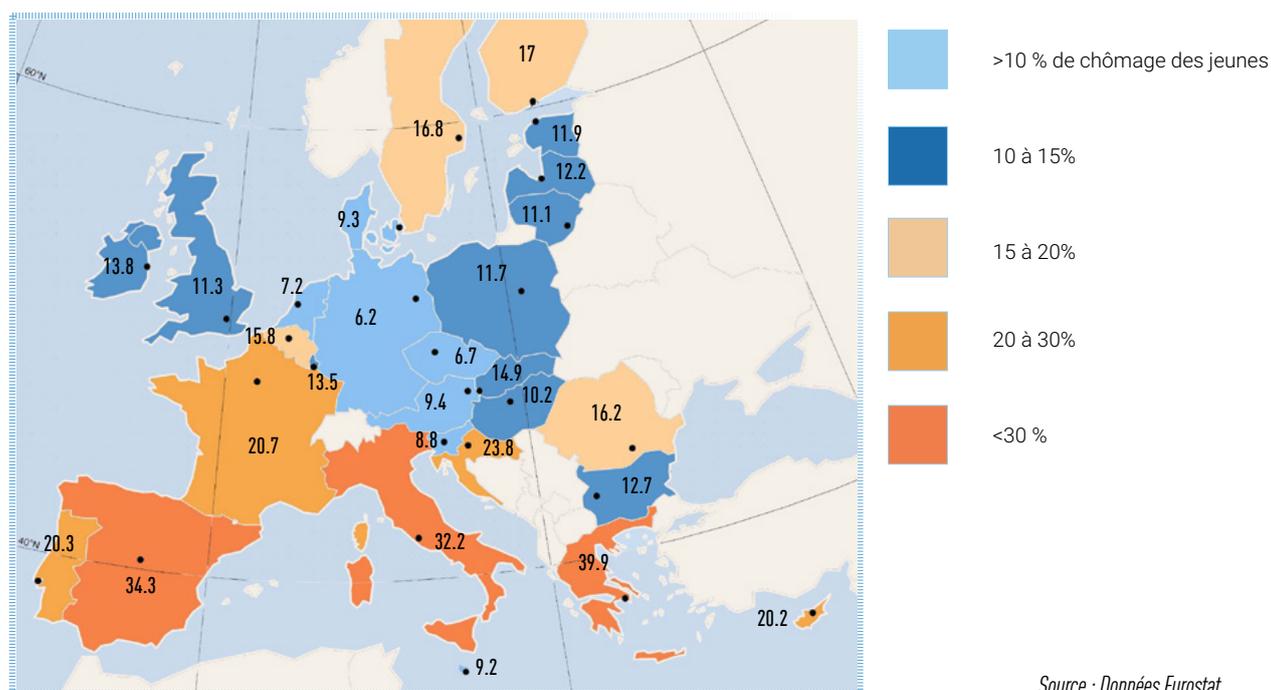
perçoivent plus les bénéfices de l'UE et l'identifient à des évolutions qui loin de les protéger nourrissent au contraire leur insécurité sociale et économique (mondialisation, disparition de services publics, émergence de nouvelles formes de travail et risque de précarisation de l'emploi, entre autres). Il est nécessaire de répondre au sentiment de peur qui nourrit l'euroscepticisme et le soutien aux partis nationalistes. Les jeunes craignent de ne pas réussir aussi bien que leurs parents ; la classe moyenne craint un déclassement social ; certains travailleurs craignent de voir leur emploi disparaître. Comme le rappelait Jacques Delors en 2016, « Si l'élaboration des politiques européennes compromet la cohésion et sacrifie des normes sociales, le projet européen n'a aucune chance de recueillir le soutien des citoyens européens ». Dans cet ordre d'idées, **si les dirigeants européens veulent renforcer la légitimité politique du projet européen et (re)gagner la confiance des citoyens, il est essentiel de remettre l'Europe sur la voie d'une convergence sociale vers le haut et de**

garantir plus d'équité sociale et de justice fiscale. Les citoyens attendent que le projet européen leur apporte des améliorations dans leurs conditions de vie et de travail ; l'UE doit être à la hauteur de ces attentes. Il faut renouer avec l'ambition initiale du projet européen et la mettre au cœur de l'agenda de la prochaine Commission, comme y prétend sa nouvelle présidente.

2 ■ État des lieux : un nouvel élan à consolider et concrétiser

La crise économique de 2008 a laissé de profondes cicatrices dans le tissu social de nombreux États membres. Malgré la baisse réelle du chômage, son niveau reste élevé dans de nombreux pays, notamment chez les jeunes (voir carte 1). Les inégalités de revenu ont augmenté dans une majorité de pays de l'UE (16 d'entre eux) entre 2009 et 2017 (voir graphique 1). Les écarts de taux de risque de pauvreté entre les pays sont importants, variant de 9% environ en République tchèque à plus de 23% en Roumanie et en Bulgarie².

Carte 1 ■ Taux de chômage des jeunes dans les pays de l'UE en 2017



Source : Données Eurostat

2. Taux de risque de pauvreté, Eurostat, 2018.

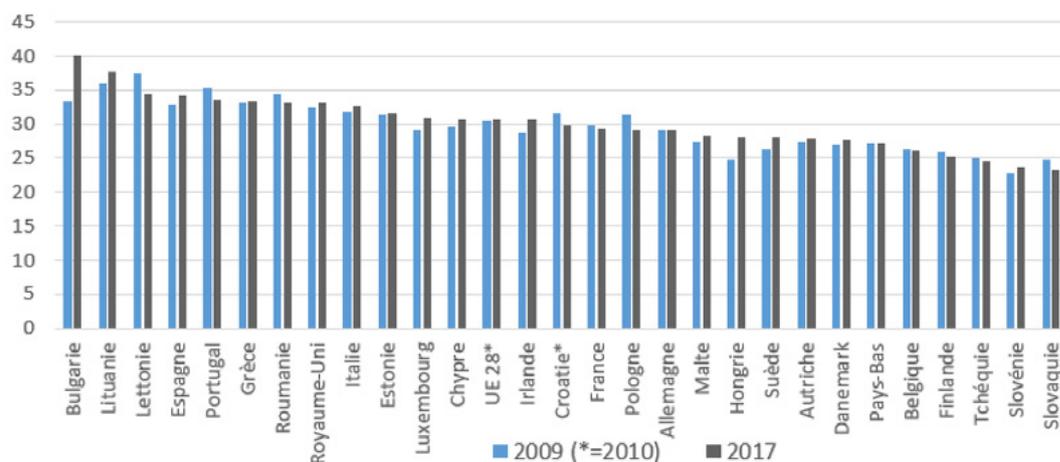
Dans un tel contexte, les pays de l'UE font de surcroît face à des défis communs ayant un impact sur l'emploi et les systèmes de protection sociale. C'est notamment le cas du vieillissement de la population, mais aussi des transitions en cours sur le marché du travail, notamment les transitions écologique et numérique, avec l'avènement de l'intelligence artificielle. Selon un rapport récent de la Commission européenne, la numérisation a permis de créer 2 millions d'emplois la décennie passée et les prévisions indiquent 1,75 million de potentiels nouveaux emplois d'ici à 2030³. En contrepartie, entre 14% et 47% des emplois sont en risque d'automatisation dans l'UE. De son côté la transition énergétique a permis la création de plus de 2 millions d'emplois en Europe dans les secteurs des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique et de nombreux emplois seront créés dans les années à venir⁴. Mais cette transition implique aussi la destruction d'emplois notamment dans les secteurs des énergies fossiles et des industries intensives en carbone.

L'impact des transitions en cours sur l'emploi n'est pas seulement quantitatif mais aussi qualitatif. La transition numérique entraîne aussi un risque de précarisation de l'emploi, avec de nouvelles relations de travail, ce qui exige notamment une modernisation des

systèmes de sécurité sociale afin de garantir la couverture de tous les travailleurs. Ces défis, qui touchent tous les Etats membres, auront naturellement une réponse plus efficace si elle repose sur une action conjointe et coordonnée des 27 pays de l'UE.

En 2014, lors de son arrivée à la présidence de la Commission européenne, J.-C. Juncker affirmait sa volonté de remettre le social au cœur du projet européen, en souhaitant que l'UE soit dotée d'un « triple A social ». Depuis, d'importantes initiatives ont vu le jour, la principale étant la proclamation, en 2017, du Socle européen des droits sociaux (SEDS) (voir encadré 1). Mais au cours des cinq dernières années, l'engagement de la Commission s'est traduit par de nombreuses autres initiatives, telles que de nouvelles lois européennes (notamment en matière de détachement des travailleurs, de conciliation vie privée – vie professionnelle, de conditions de travail transparentes et équitables), une relance du dialogue social européen, un nouveau tableau de bord social pour le suivi des performances sociales des états membres, une recommandation sur l'accès pour tous les travailleurs à la sécurité sociale ou encore la création de l'Autorité européenne du travail qui verra le jour fin 2019.

Graphique 1 ■ Coefficient de Gini dans les 28 pays de l'UE en 2009 et 2017 (échelle de 0 à 100)



Source : Données Eurostat

3. Michel Servoz, « *The future of work ? Work of the future* », Rapport de la Commission Européenne, 30 avril 2019.

4. Sofia Fernandes, « Chap.4 : Un pacte social pour la transition énergétique », *Faire de la transition énergétique une réussite européenne*, Rapport, Paris: Institut Jacques Delors, 2017.

Encadré 1 ■ Les vingt droits et principes du Socle européen des droits sociaux

Le socle des droits sociaux consacre 20 principes et droits dans les domaines suivants.

 <p>Égalité des chances et accès au marché du travail</p> <ul style="list-style-type: none">▶ Éducation, formation et apprentissage tout au long de la vie▶ Égalité entre les femmes et les hommes▶ Égalité des chances▶ Soutien actif à l'emploi	 <p>Conditions de travail équitables</p> <ul style="list-style-type: none">▶ Emplois sûrs et adaptables▶ Salaires▶ Informations concernant les conditions d'emploi et protection en cas de licenciement▶ Dialogue social et participation des travailleurs▶ Équilibre entre vie professionnelle et vie privée▶ Environnement de travail sain, sûr et adapté, et protection des données	 <p>Protection et inclusion sociales</p> <ul style="list-style-type: none">▶ Accueil de l'enfance et aide à l'enfance▶ Protection sociale▶ Prestations de chômage▶ Revenu minimal▶ Prestations de vieillesse et pensions▶ Soins de santé▶ Inclusion des personnes handicapées▶ Soins de longue durée▶ Logement et aide aux sans-abri▶ Accès aux services essentiels
--	---	--

Ces différentes initiatives ont permis d'insuffler **une nouvelle dynamique dans la construction de l'Europe sociale, même si les citoyens n'en perçoivent pas encore les bénéfices**. Elles ne sont cependant pas suffisantes, notamment parce que le socle européen des droits sociaux n'est juridiquement pas contraignant pour les Etats membres, donc pour que les principes aient un véritable impact dans la vie des citoyens ils doivent être traduits en réalisations concrètes, tant par l'UE que par les Etats. C'est pour cela qu'**il est essentiel que la prochaine Commission s'inscrive dans une démarche de continuité**. Bien qu'elle puisse définir ses propres priorités, son point de départ doit être la traduction en réalisations concrètes des 20 principes du socle européen des droits sociaux. Il en va de la crédibilité de l'action de l'UE.

3 ■ Face aux clivages, quelle méthode pour avancer ?

Les difficultés qui existent aujourd'hui pour renforcer le visage social de l'UE sont en grande partie dues aux clivages enregistrés entre les différents acteurs : entre pays, entre familles politiques et entre représentants des travailleurs et des entreprises. Pour surmonter les barrières actuelles, une stratégie reposant sur deux piliers doit être engagée.

Avant tout, il faut construire des compromis entre les différents acteurs sur **la concrétisation des principes du socle, en définissant un plan d'action à l'horizon 2024** dans lequel les initiatives – législatives, financières et de coopération – pour concrétiser le SEDS soient clairement identifiées, en veillant à ce que chacun – pays plus ou moins avenants sur le rôle de l'UE dans le domaine social, les quatre principaux groupes politiques au PE et les syndicats et le patronat – puissent s'identifier avec certaines initiatives (et puissent accepter, en contrepartie, des initiatives qui n'ont pas, à la base, leur soutien). L'adoption d'un tel plan d'action opérationnel et concret permettra de donner une visibilité à moyen terme sur les initiatives de la prochaine Commission dans le domaine social. C'est l'approche qui avait été retenue en 1989 par Jacques Delors, suite à l'adoption de la Charte européenne des droits sociaux fondamentaux des travailleurs dont les droits avaient été traduits en initiatives concrètes, notamment législatives, regroupées dans un programme d'action sociale mis en œuvre dans les années 90. Tout comme à cette époque, aujourd'hui aussi l'engagement et l'action des partenaires sociaux européens est une condition nécessaire à la réussite de la mise en œuvre du plan d'action. Il sera ainsi fondamental que la Commission s'engage en faveur d'un renforcement du

dialogue social bipartite et tripartite au niveau européen, national et sectoriel.

L'Europe d'aujourd'hui n'est cependant pas celle de Jacques Delors. Aujourd'hui l'Europe est plus hétérogène, tant dans ses performances et normes sociales que dans la volonté politique de ses Etats de renforcer la dimension sociale de l'UE. S'il n'est pas possible d'avancer à 27, envisager des coopérations renforcées sera une meilleure solution que l'inaction. En dépit des efforts de la prochaine Commission pour construire des compromis, nous pouvons anticiper que toutes les propositions ne recueilleront pas forcément le soutien de tous les pays. C'est pour cette raison que le deuxième volet de la stratégie de la prochaine Commission doit être d'**accepter la possibilité d'une Europe sociale à géométrie variable**. Il faut laisser la possibilité aux pays qui veulent aller plus loin ensemble de le faire, comme il a été fait pour l'euro. Les pays qui avancent doivent avoir un rôle moteur, pouvant à tout moment être rejoint par leurs partenaires. L'histoire de l'UE nous rappelle que cette approche a déjà été suivie avec succès dans le passé. En effet, lors de la signature du Traité de Maastricht, si le protocole social a pu être signé, c'est bien parce que les pays ont accordé un *opt-out* au Royaume Uni. Quelques années plus tard, suite à l'arrivée de Tony Blair à la tête du gouvernement britannique, le Royaume-Uni a rejoint les autres pays pour intégrer un chapitre social au traité d'Amsterdam.

4 ■ Pour un plan d'action social autour de cinq priorités

Afin que l'Europe, perçue comme libérale, renforce son visage social et apporte une réelle amélioration dans les conditions de vie et de travail de tous les Européens, la prochaine Commission doit inclure dans son plan d'action social à l'horizon 2024 des initiatives concrètes autour de cinq priorités – étroitement liées et qui se recoupent sur certains aspects - identifiées ci-après.

4.1 Relancer la « machine de convergence » européenne

Historiquement, l'UE a été une « machine de convergence », comme l'a surnommée la Banque Mondiale. Pourtant, aujourd'hui cette convergence est moins visible, notamment entre les pays de l'Est et de l'Ouest/Nord de l'Europe, et ce malgré une croissance économique beaucoup plus forte dans les pays de l'Est depuis plusieurs années. Au cours de la présente décennie, il y a même eu une dynamique de divergence entre les pays du Nord et du Sud de la zone euro.

Si un consensus entre les différents acteurs semble possible autour du besoin de renforcer ce processus de convergence européenne, les mesures mises en avant par les différents acteurs pour atteindre cet objectif ne seront pas consensuelles. Certains diront qu'il faut plus de solidarité entre pays ; d'autres mettront l'accent sur le besoin d'avoir un socle de règles minimales communes sur certains aspects des politiques sociales et de l'emploi ; d'autres encore souligneront que la clé est la mise en œuvre de réformes au niveau de chaque pays. La bonne réponse est que la convergence dont l'UE a besoin sera le résultat d'une combinaison de ces différents éléments.

La solidarité est au cœur du projet européen. Si nous voulons une convergence dans les performances sociales des Etats membres, par exemple une baisse du taux de chômage, une réduction du nombre de pauvres ou une augmentation du pourcentage de travailleurs bénéficiant de la formation tout au long de la vie, il faut qu'il y ait une solidarité qui s'exprime avec des transferts budgétaires entre pays pour soutenir ces objectifs. Les fonds structurels et de cohésion sont au service de cette cohésion économique, sociale et territoriale entre pays mais aussi entre les différentes régions d'un même pays. Plus précisément, le Fonds social européen + (qui rassemblera un ensemble de fonds européens dans le domaine social

à partir de 2021) devra être doté de 100 milliards d'euros pour la période 2021-2027 selon la proposition de la Commission, ce qui est un montant en hausse par rapport au cadre financier pluriannuel actuel. A défaut de parvenir à une augmentation de cette enveloppe budgétaire, la prochaine Commission devra mettre l'accent sur **l'amélioration de l'efficacité des financements européens**.

Afin de limiter le risque de divergence sociale en cas de crise conjoncturelle, la prochaine Commission devrait compléter les instruments de solidarité existants par un instrument d'assurance pour les pays de la zone euro. Cela permettra d'éviter qu'en cas de crise les Etats ne doivent s'engager dans un processus de dévaluation interne, avec des baisses de salaires - comme on l'a vu récemment en Grèce et au Portugal - et un coût social élevé. L'idée est dans le débat depuis plusieurs années, de nombreuses études ont été réalisées sur cette question ; il est temps de la concrétiser et de mettre en place **un système de (ré)assurance chômage européen pour les pays de la zone euro**⁵, comme annoncé par la nouvelle présidente Ursula Von der Leyen.

Certains pays mettront l'accent sur l'importance des réformes, par exemple pour améliorer les systèmes d'éducation, de formation tout au long de la vie ou l'accueil des jeunes enfants. Jusqu'à présent, le suivi des performances nationales et de réformes a été basé sur une action non contraignante : un suivi par un tableau d'indicateurs sociaux et une incitation politique aux réformes, notamment par les recommandations par pays dans le cadre du semestre européen. Si certains envisagent de renforcer le pouvoir d'action des autorités européennes par des contraintes, notamment une conditionnalité sociale attachées aux fonds européens, celle-ci ne semble pas être la bonne approche. Il est difficile d'imaginer qu'un pays comme la Roumanie ou la Bulgarie puisse se voir

privé de fonds européens si les salaires n'augmentent pas suffisamment rapidement ou si le taux de pauvreté ne se réduit pas au rythme souhaité. Dans le domaine social, l'UE doit asseoir son action sur des « carottes », plutôt que sur des « bâtons ». **L'incitation politique doit être renforcée par des incitations financières.** Dans sa proposition de cadre financier pluriannuel pour 2021-2027, la Commission a proposé de doter l'UE d'un nouveau programme d'appui aux réformes qui apporterait une aide technique et financière à la mise en place de réformes dans chaque Etat membre. Ce programme serait ainsi assorti d'un budget de 25 milliards d'euros sur sept ans. Cette proposition, qui doit encore être validée par les Etats membres et le PE, serait la bienvenue pour octroyer une incitation financière aux Etats qui engagent des réformes leur permettant de répondre aux recommandations de la Commission dans le domaine social ou de l'emploi (par exemple des réformes des systèmes d'apprentissage ou de la formation des adultes). Il sera donc important que cette proposition soit validée par le nouveau parlement et par les gouvernements nationaux.

L'action de l'UE ne peut cependant pas reposer exclusivement sur des financements et une coopération basée sur des incitations politiques et financières. Sans que l'objectif soit une harmonisation des systèmes sociaux nationaux, il faut reconnaître qu'il y a un besoin d'établir **un socle de règles sociales minimales communes qui illustrent les priorités d'action de l'UE**. Par exemple, l'égalité des genres qui est une priorité pour l'UE se traduit aujourd'hui par certaines normes minimales communes, notamment concernant la durée minimale du congé maternité, paternité et parental. Il existe aujourd'hui un ensemble de lois européennes en matière de conditions de travail qui devront être mises à jour avec les défis que présentent la transition numérique, écologique et démographique. En matière

5. Voir Frank Vandebroucke et Francesco Nicoli, « Une assurance-chômage européenne : ce qu'en pensent vraiment les citoyens », Décryptage, Institut Jacques Delors, 13 février 2019.

salariale, si l'objectif est celui d'avoir des salaires qui permettent des conditions de vie décentes, il devrait être envisagé d'établir **une norme minimale commune en matière de salaire minimum**, par exemple qu'il soit d'au moins 60% du salaire médian national. Mais si l'objectif est qu'il y ait une véritable convergence salariale, ou comme l'appelle de ses vœux la Confédération européenne des syndicats (CES) que le principe d' « un même salaire pour le même travail avec la même productivité » soit établi, l'action de l'UE en matière salariale ne doit pas se limiter au salaire minimum. L'UE doit inciter les états à mettre en place des politiques qui permettent de **traduire les gains de productivité du travail en hausse de salaires**. Hors, comme le souligne l'institut de recherche de la CES, aujourd'hui dans de nombreux pays à bas salaire, la productivité du travail augmente plus rapidement que les salaires. Une convergence salariale ascendante est nécessaire non seulement pour offrir de meilleures conditions de travail dans ces pays mais aussi pour freiner la fuite des jeunes et des cerveaux ou, du moins, leur offrir une perspective de retour et garantir ainsi une mobilité circulaire au sein de l'UE.

4.2 Investir dans le capital humain et lutter contre les inégalités

Les instruments financiers de l'UE doivent être au service non seulement de la cohésion entre les Etats mais aussi de la lutte contre les inégalités sociales et territoriales au sein de chaque pays. Il y a un sentiment croissant chez les Européens que la libéralisation économique accentue les inégalités sociales. Lutter contre ces inégalités doit être une priorité pour l'UE et l'investissement social reste un levier d'action puissant. En 2013, la Commission présentait son paquet « investissements sociaux » qui fournissait des orientations aux Etats membres pour l'élaboration de politiques sociales plus efficaces. Il est nécessaire de renouer avec

cet agenda. **L'UE doit investir directement dans le capital humain** – ce qu'elle fait notamment grâce au Fonds social européen, au programme Erasmus+ ou au Fonds européen d'ajustement à la mondialisation – mais elle doit aussi garantir que les contraintes budgétaires auxquelles font face de nombreux pays de l'UE ne se traduisent pas par une réduction de l'investissement dans la petite enfance, l'éducation ou encore la formation tout au long de la vie. Dans ce cadre, le prochain exécutif européen devrait réfléchir aux conditions de mise en place d'une « règle d'or » pour l'investissement social, qui permettrait d'exclure certaines dépenses sociales du calcul du déficit public en vue de l'évaluation par la Commission du respect des règles budgétaires européennes.

En ce qui concerne l'action directe de l'UE, les subventions européennes doivent être complétées par un système efficace de prêts pour des investissements sociaux. Il sera ainsi important que soit validée la proposition de l'actuelle Commission de doter le futur fonds d'investissement européen « Invest EU » (qui succèdera à partir de 2021 au Plan Juncker) d'un volet pour l'investissement social et les compétences ayant une enveloppe de 4 milliards d'euros⁶.

Cette stratégie d'investissement social doit aussi accorder **une attention particulière aux jeunes**. Les gouvernements nationaux devraient accueillir favorablement la demande du Parlement européen de tripler les crédits du programme Erasmus+ pour la période 2021-2027, afin que plus de jeunes bénéficient d'une mobilité. Il est aussi important d'accorder une attention particulière à **l'égalité d'accès aux offres de mobilité pour tous**. L'UE doit continuer à soutenir le développement des systèmes d'apprentissage nationaux, par un soutien technique et financier, en mettant l'accent sur la **mobilité des apprentis**. L'UE a un rôle crucial à jouer pour valoriser l'image de l'apprentissage qui est aujourd'hui

6. Voir Eulalia Rubio et Fleurilys Virel, « [Fonds InvestEU : un fonds Juncker renommé ?](#) », Décryptage, Institut Jacques Delors, 26 septembre 2018.

souvent perçue comme une voie pour les étudiants qui réussissent moins bien à l'école. L'initiative Erasmus Pro doit être renforcée pour toucher plus de jeunes et la Commission devrait envisager de créer des « **Centres européens des métiers** », qui complèteraient l'offre européenne existante au niveau doctorat (Institut Universitaire Européen) et Master (Collège d'Europe), en valorisant notamment les métiers de la transition énergétique et numérique.

4.3 Garantir des transitions justes vers une économie numérique et bas-carbone

Les transitions parallèles vers une économie bas-carbone et numérique entraînent de profonds changements dans l'économie et aussi sur le marché de l'emploi. Malgré les opportunités qu'elles offrent, elles sont aussi associées à des craintes et il est crucial de gérer ces transitions de manière à ce que personne ne soit laissé pour compte. Ces défis étant communs à tous les pays, ils appellent à une action de l'UE pour notamment anticiper les compétences nécessaires aux nouveaux emplois et adopter des mesures visant à accompagner les travailleurs perdant de ces transitions.

Investir dans le capital humain est ainsi nécessaire non seulement pour lutter contre les inégalités mais aussi pour préparer les travailleurs aux emplois de demain ; cela passe par l'acquisition de nouvelles compétences, voire pour certains par une requalification professionnelle. En effet, les transitions écologique et numérique entraînent la création de nouveaux emplois - et ce potentiel de création d'emploi doit être maximisé grâce à la politique industrielle et d'innovation européenne - et il faut **garantir que les travailleurs sont dotés des compétences dont les entreprises ont besoin**. Face à l'ampleur de l'enjeu, la Commission doit avoir un rôle plus actif dans le soutien aux systèmes nationaux de

formation tout au long de la vie. Dans ce cadre, la Commission pourrait s'appuyer sur l'expérience française du Compte Personnel d'Activité (CPA) qui garantit notamment une portabilité des droits à la formation acquis si le travailleur change d'emploi, se retrouve au chômage ou décide de devenir travailleur indépendant. Le cas français pourrait inspirer la création d'un compte personnel d'activité dans chaque pays et, dans un deuxième temps, la Commission pourrait, via la future Autorité européenne du Travail, proposer la **création d'un compte personnel d'activité européen**, qui regrouperait non seulement les droits à la formation mais aussi l'historique des droits à la retraite ou au chômage, afin de faciliter la portabilité des droits d'un pays à un autre.

Ces transitions mènent aussi à une destruction ou redéfinition d'emplois existants. Dans ce cadre, l'actuel Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM) doit être élargi et renforcé pour devenir un vrai « **fonds européen d'accompagnement des transitions** »⁷ afin de soutenir la requalification des travailleurs victimes d'une restructuration majeure, quelle qu'en soit la cause. Pour avoir un réel impact, la capacité d'intervention de ce fonds doit être revue à la hausse pour atteindre au moins 500 millions d'euros par an (le montant dont disposait le FEM lors de sa création en 2007) contre 225 millions proposés par l'actuelle Commission pour la période 2021-2027.

Le marché du travail européen est également impacté par de nouvelles relations de travail, notamment liées à l'économie collaborative. L'UE doit veiller à limiter le risque de précarisation de l'emploi lié à ces évolutions. La recommandation de l'UE sur **l'accès pour tous à la sécurité sociale** est une initiative bienvenue mais qui ne constitue qu'une petite pierre d'un grand chantier qui devra être au cœur des travaux de la prochaine Commission.

7. Voir Sofia Fernandes et Justine Daniel, « [Vers un fonds européen d'accompagnement des transitions](#) », Policy paper n°231, Institut Jacques Delors, 11 octobre 2018.

Garantir une juste transition vers une économie numérique à bas-carbone va cependant au-delà des enjeux liés à l'emploi et la sécurité sociale. Comme l'a illustré la crise des gilets jaunes en France, il faut également prendre en considération l'impact sur le pouvoir d'achat des ménages ; d'autres enjeux sociaux méritent une attention particulière, tel que l'impact de ces transitions sur la santé ou l'inclusion/exclusion sociale. Dès 2016, l'Institut Jacques Delors a appelé à l'adoption d'un **pacte social pour la transition énergétique**⁸, qui permette de traiter les différents enjeux sociaux de cette transition. Une approche similaire sera sans doute nécessaire pour la transition numérique.

4.4 Agir pour plus d'équité sociale et de justice fiscale

L'UE doit être en mesure de montrer qu'elle représente l'intérêt de tous les Européens, y compris les plus démunis et les plus éloignés des centres de décision. Les initiatives présentées dans les points précédents permettront de renforcer l'équité sociale au sein de l'UE, mais il est important que l'UE s'engage dans une démarche proactive et visible en faveur des plus démunis. L'objectif fixé en 2010 de réduire d'au moins 20 millions le nombre de personnes touchées ou menacées de pauvreté en 10 ans ne sera pas atteint. Cet échec doit inciter la prochaine Commission à adopter un **plan européen de lutte contre la pauvreté** qui s'appuie sur les meilleures pratiques nationales dans ce domaine et permette de maximiser l'impact du soutien de l'UE – en termes financiers et de coordination – aux initiatives nationales.

Il est également urgent de faire de la **justice fiscale l'une des priorités de la prochaine Commission**. Tous les pays de l'UE font aujourd'hui face à un défi de financement de leur Etat providence. Au nom des contraintes budgétaires, les Etats doivent

réduire leurs dépenses, ce qui inclut souvent les dépenses sociales. En parallèle, il y a un sentiment d'injustice qui se répand au sein de la population dans de nombreux pays face à l'incapacité des pays de taxer les géants du numériques ainsi que face au jeu non-coopératif en matière fiscale qui existe aujourd'hui entre les pays de l'UE. Ce dernier a notamment mené à une baisse des taux d'imposition sur les sociétés au cours des dernières décennies et a nourri un système d'optimisation fiscale au sein de l'UE permettant à des sociétés et des contribuables de minimiser leur fiscalité.

Bien sûr, l'action de l'UE sera limitée par le vote à l'unanimité qui prévaut en matière fiscale au Conseil. Mais la Commission se doit d'avoir un agenda ambitieux en la matière. Elle doit remettre sur la table une proposition de **taxation des géants du numérique**, poursuivre les travaux de **lutte contre l'évasion et la fraude fiscale** au sein de l'UE et apporter un nouveau souffle au débat sur une **convergence de l'impôt sur les sociétés**.

4.5 Garantir une mobilité équitable des travailleurs

La libre circulation est un droit individuel important des Européens ; les citoyens de l'UE le considèrent comme l'un des principaux bénéfices du projet européen. Pourtant, la mobilité intra-européenne nourrit aujourd'hui chez bon nombre de citoyens une méfiance à l'égard de l'UE. Organiser une mobilité équitable est fondamental tant pour les travailleurs mobiles que pour les non mobiles.

Dans les pays d'accueil de travailleurs mobiles, des craintes relatives à un risque de dumping social ou tourisme aux prestations sociales existe. Afin de limiter ces risques, il est nécessaire de revoir la législation européenne, ce qui a notamment été fait en

8. Voir Jacques Delors, Sofia Fernandes et Thomas Pellerin-Carlin, « [L'Europe a besoin d'un pacte social pour la transition énergétique](#) », Policy brief, Institut Jacques Delors, 19 janvier 2018.

2018 avec la révision de la directive sur les travailleurs détachés. Mais si de nouvelles règles sont nécessaires, il est tout aussi important de garantir que ces dernières sont respectées. Afin de mieux **lutter contre les abus et les fraudes** et garantir un **meilleur accès à l'information pour les citoyens mobiles**, la prochaine Commission pourra s'appuyer sur la nouvelle **Autorité européenne du travail** qui sera mise en place fin 2019 et a vocation à monter en puissance au cours des cinq prochaines années.

La mobilité intra-européenne pose également un ensemble de défis aux pays d'envoi de travailleurs mobiles, notamment une fuite des jeunes et des cerveaux ainsi qu'une pénurie de travailleurs dans certains secteurs d'activité. D'où l'importance de promouvoir une réelle convergence économique et sociale au sein de l'UE, grâce notamment à la politique de cohésion.

Garantir une mobilité équitable des travailleurs passe aussi par lever les barrières qui existent encore au sein du marché unique à la libre circulation. La Commission devra poursuivre le travail concernant la

reconnaissance automatique des diplômes et des qualifications, la **portabilité des droits** ou encore l'accès aux offres d'emplois à travers l'UE en améliorant le **réseau EURES**.

Conclusion

De fait, la Commission Juncker a imprimé un nouvel élan à l'Europe sociale ; il est crucial que la prochaine Commission poursuive cette dynamique. Les clivages entre les pays sur les questions sociales sont connus. La montée des populismes et de la contestation sociale appelle pourtant de nouveaux compromis et consensus ainsi qu'à la prise de conscience que l'Europe doit valoriser son modèle social, qui la distingue dans le monde. La quête de justice sociale qui se fait jour de nouveau en Europe aujourd'hui se décide aussi sur le terrain fiscal, resté le parent pauvre de la construction européenne.

Directeur de la publication : Sébastien Maillard & Henrik Enderlein ■ La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source ■ Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) ■ L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution ■ Version originale ■ © Institut Jacques Delors et Jacques Delors Institut – Berlin



JACQUES DELORS INSTITUTE
BERLIN
Centre for European Affairs at the Hertie School of Governance



Institut Jacques Delors
18 rue de Londres, 75009 Paris
info@delorsinstitute.eu – www.institutdelors.eu
Jacques Delors Institute – Berlin
Friedrichstraße 194, 10117 Berlin, Allemagne
info@delorsinstitut.de – https://www.delorsinstitut.de

2 SEPTEMBRE 2019

#NEWEU

#COMMISSION
EUROPÉENNE

#BUDGET

NEW BEGINNINGS

UN BUDGET COMMUNAUTAIRE POUR SOUTENIR LE PROGRAMME DE LA PROCHAINE COMMISSION

■ EULALIA RUBIO

Chercheuse à l'Institut Jacques Delors Paris

La présente note résulte d'une coopération entre les Instituts Jacques Delors de Paris et de Berlin et fait des propositions concrètes pour la législature européenne à venir.

Si elles ont été largement absentes de la campagne pour les élections européennes, les négociations relatives au prochain Cadre financier pluriannuel (CFP) joueront un rôle important dans l'agenda de l'UE au cours des prochains mois. Le Conseil européen et le Parlement ont tout juste 18 mois pour parvenir à un accord sur le budget communautaire des sept prochaines années, couvrant la période 2021-2027 ; et cela doit se faire en parallèle de la finalisation des 45 règlements fixant la base juridique des divers programmes de dépenses communautaires.



« Plan d'investissement pour une Europe durable » capable de mobiliser jusqu'à 1 milliard d'investissements privés au cours de la prochaine décennie, la création d'un « Fonds pour une transition juste » pour soutenir les personnes et régions les plus affectées par la transition énergétique, la promesse de tripler le budget d'Erasmus+, de privilégier les investissements dans l'Intelligence artificielle ou d'augmenter de 30% les dépenses actuelles en matière d'investissement dans l'action extérieure.

L'une des questions cruciales des mois à venir portera sur la capacité d'influence de la nouvelle Commission à ajuster les dépenses communautaires prévues pour 2021-2027 à son propre programme politique. Et il ne s'agit pas d'une question accessoire. Le soutien aux ambitions de la nouvelle Commission européenne dans différents domaines politiques exigera un financement communautaire plus important ou différent. Dans son « [Programme pour l'Europe](#) », la présidente-élue Ursula von der Leyen a pris plusieurs engagements ayant des implications budgétaires fortes. On peut citer à titre d'exemple le lancement d'un

Ce décryptage analyse les implications budgétaires du programme de travail de la prochaine Commission européenne et s'interroge sur la capacité du nouvel exécutif européen à ajuster les dépenses communautaires prévues à ses priorités politiques. Il formule quelques recommandations générales à l'encontre de la nouvelle Commission européenne sur la manière de travailler avec le Parlement européen pour influencer les négociations actuelles sur le CFP. Il propose aussi des recommandations spécifiques sur la manière d'ajuster le prochain CPF et les programmes de dépenses sectoriels associés à l'ambitieux agenda politique de l'UE dans les domaines de l'énergie et du

1- ÉNERGIE & CLIMAT

2- EUROZONE

3- COMMERCE

4- POLITIQUE EXTÉRIEURE
& SÉCURITÉ

5- NUMÉRIQUE

6- DEMOCRATIE

7- MIGRATION

8- EMPLOI &
SOCIAL

9- BUDGET

climat, du numérique, des affaires sociales, des migrations, de l'UEM, de la sécurité et de la défense, et dans celui du respect des valeurs démocratiques.

1 ■ État des lieux des négociations du CFP 2021-2027

Si l'Union peut compter sur différents instruments d'investissement au niveau de l'UE, le budget communautaire reste le plus important à la disposition de la Commission. Il ne représente que 2% du total des dépenses publiques mais son impact est crucial dans certains territoires et domaines politiques. En outre, grâce au recours croissant aux instruments financiers et à la conditionnalité, les dépenses communautaires disposent d'une capacité non négligeable pour influencer les choix d'investissements nationaux et mobiliser des investissements privés supplémentaires afin de soutenir les objectifs de l'UE.

Il est toujours difficile de trouver un accord sur le budget pluriannuel de l'Union mais les négociations en cours sur le prochain cadre financier pluriannuel (CFP), qui fixe le montant et la structure des dépenses communautaires pour la période 2021-2027, sont particulièrement laborieuses. Le budget post-2020 doit s'adapter au déficit entraîné par le Brexit, le départ du Royaume-Uni conduisant à une baisse des recettes communautaires estimée à **84-98 milliards d'euros au cours des sept prochaines années**. Une compensation est donc nécessaire, qui passe par des coupes impopulaires dans des programmes appréciés (agriculture, politique de cohésion, etc.), des augmentations des contributions des États membres, l'introduction de nouvelles ressources ou une combinaison de toutes ces options. Pour couronner le tout, l'UE est confrontée

à de nouveaux besoins de dépenses dans des domaines tels que les migrations et le contrôle des frontières, la sécurité et la défense ainsi que la transformation numérique, qui nécessitent entre 91 et 390 milliards d'euros de ressources supplémentaires entre 2021 et 2027, selon la Commission¹.

La précédente Commission a fait du bon travail en essayant de « résoudre la quadrature du cercle ». **La proposition de CFP**, présentée en mai 2018, offrait aux États membres un compromis politique intelligent. Les pays les plus riches auraient accepté d'augmenter modérément leurs contributions au budget communautaire de manière à maintenir à un niveau à peu près équivalent (en termes réels) les dépenses communautaires destinées aux 27 États membres restants après le Brexit. Les pays les plus pauvres, en échange, auraient consenti à une certaine réaffectation des dépenses, avec des augmentations sensibles dans les nouveaux domaines prioritaires de dépenses (80% d'augmentation pour la sécurité et la défense, 160% d'augmentation pour les migrations et le contrôle des frontières, 60% d'augmentation pour la recherche, l'innovation et le numérique) et des hausses modérées ou des réductions dans les domaines de la cohésion et de l'agriculture (respectivement +6% et -4%). Cela aurait été complété par l'introduction de nouvelles sources de revenus (taxe limitée sur les profits des entreprises et pourcentage des recettes du système communautaire d'échange de quotas d'émission) de manière à équilibrer les comptes et compenser partiellement l'impact du Brexit sur les **contributions nettes des États membres**.

Malgré cette approche équilibrée de la Commission, les négociations du CFP au Conseil ont connu les mêmes vieilles dynamiques que lors des négociations

1. Calculs de Bruegel, d'après la Communication de la Commission européenne « Un cadre financier pluriannuel nouveau et moderne pour une Union européenne qui met en œuvre ses priorités avec efficacité au-delà de 2020 - La contribution de la Commission européenne à la réunion informelle des dirigeants du 23 février 2018 », COM(2018) 98 final.

budgétaires précédentes. Après environ une année de négociations, plusieurs contributeurs nets ont témoigné clairement de leur opposition à toute augmentation des contributions nettes, les pays bénéficiant le plus des fonds agricoles et de **cohésion** ont construit des coalitions de manière à préserver les **enveloppes existantes** dans ces deux domaines, et une majorité d'États membres persiste à rejeter toute réforme du système des ressources propres de l'UE. Il existe donc un risque élevé que ces négociations aboutissent, à l'automne 2019 ou début 2020, à un compromis au Conseil basé sur un budget communautaire s'élevant à près d'1% du RNB de l'UE, les nouveaux domaines de dépense ne connaissant pas d'augmentation et ceux prioritaires actuellement (agriculture) étant largement épargnés par les coupes. La réaction du nouveau Parlement à la proposition du Conseil constitue un facteur crucial. Il convient de rappeler que les votes d'une majorité absolue des députés européens élus sont nécessaires pour approuver le CFP. Dans un Parlement européen nouveau et plus fragmenté, l'obtention de cette majorité absolue pourrait être difficile, notamment si le Conseil fait une proposition bien inférieure à celle d'un budget représentant 1,3% du RNB demandée par le **précédent Parlement européen**.

2 ■ Quelle marge de manœuvre pour réajuster les dépenses communautaires au programme d'une nouvelle Commission ?

L'une des particularités de la négociation actuelle du CFP est qu'elle coïncide temporellement avec le changement de l'exécutif européen. Il s'agit d'une première depuis la création des cadres financiers pluriannuels européens en 1988, ce qui offre la possibilité pour la nouvelle Commission européenne d'essayer d'ajuster les dépenses communautaires sur son programme de travail. La Commission Juncker n'avait pas eu cette chance. Elle avait pris ses fonctions

en novembre 2014, moins d'un an après l'adoption du cadre budgétaire pluriannuel de l'UE couvrant l'ensemble de sa mandature (2014-2020). Elle n'avait donc disposé que d'une très faible capacité d'influence des dépenses communautaires et avait dû lutter pour financer l'une de ses principales priorités, le Plan d'investissement pour l'Europe (également appelé « Plan Juncker »).

La Commission von der Leyen ne peut pas repartir de zéro et élaborer une nouvelle proposition de CFP, mais elle peut avoir une certaine influence sur les négociations du CFP. Tout en jouant son rôle d'arbitre et de facilitateur des négociations, elle devrait activement soutenir le Parlement sur quatre éléments transversaux fondamentaux du CFP, qui sont importants pour garantir dans les années à venir le bon fonctionnement d'un budget communautaire adapté.

- **Le maintien d'un volume d'ensemble approprié des dépenses communautaires pour les sept prochaines années.** Le budget correspondant à 1,3% du RNB demandé par le Parlement ne constitue pas un objectif réaliste mais la Commission devrait indiquer clairement qu'une baisse allant en-deçà du budget proposé par la précédente Commission (1,11% du RNB) impliquerait de faire des choix difficiles – soit en acceptant des réductions importantes des prix réels pour les programmes communautaires de cohésion ou agricoles, soit en renonçant à des augmentations dans les nouveaux domaines prioritaires de dépenses. Elle devrait informer les deux co-législateurs du budget communautaire mais aussi le public en général des conséquences de ces choix.

- **L'introduction de nouvelles ressources propres communautaires.** Il est essentiel d'inclure de nouvelles sources de financement pour maintenir le volume global du budget communautaire tout en évitant une augmentation majeure des contributions nettes de certains États membres. La Commission Juncker a proposé trois nouvelles ressources

propres communautaires² qui, ensemble, financeraient jusqu'à 12% du budget communautaire, mais rien n'empêche la Commission von der Leyen de faire d'autres propositions si celles-ci sont davantage susceptibles de faire l'objet d'un consensus entre les 27 États membres. Il pourrait s'agir par exemple de la taxe carbone aux frontières proposée par la présidente Ursula von der Leyen dans son « [Programme pour l'Europe](#) », ou une taxe sur le transport aérien à l'échelle européenne, telle que récemment discutée au sein du Conseil Ecofin³.

- Supprimer toutes les corrections. La fin du « rabais britannique » constitue une formidable opportunité de supprimer l'ensemble des rabais et corrections, qui sont sources de distorsion dans le volet financement du budget communautaire. Cela doit être fait avec prudence car une suppression soudaine des corrections pourrait entraîner une augmentation forte et rapide des contributions nettes de certains pays⁴. La Commission Juncker a proposé un abandon progressif de toutes ces corrections sur une période de cinq ans mais les États membres concernés font preuve d'une vigoureuse opposition. Cet abandon progressif de toutes les corrections pourrait bénéficier d'un délai supplémentaire mais le Parlement et la Commission ne devraient pas renoncer au principe de tous les supprimer au final.

- Fournir une flexibilité adéquate. La crise des réfugiés de 2015 a mis en évidence la rigidité des cadres budgétaires communautaires de sept ans. Dans la

2. Les trois nouvelles ressources propres proposées sont : 20% des revenus issus du système communautaire d'échange de quotas d'émission, un taux d'appel de 3% appliqué à l'assiette commune consolidée pour l'impôt des sociétés et une nouvelle contribution nationale basée sur le volume des déchets d'emballage plastique non recyclés dans le pays.

3. Le gouvernement néerlandais a proposé de créer une taxe sur le transport aérien à l'échelle de l'UE lors du Conseil Ecofin de février 2019 et la Commission a préparé une analyse des coûts et avantages de la mise en place d'une telle taxe (« [Leaked EU report boosts case for jet fuel tax](#) », Financial Times, 13 May 2019).

4. Notamment l'Autriche, l'Allemagne, les Pays-Bas et la Suède, qui bénéficient actuellement d'un rabais sur leur contribution financière de manière à compenser le rabais britannique.

5. Sans surprise, dans la mesure où du point de vue des ministres nationaux des finances, le système actuel est préférable : aujourd'hui, les engagements non-dépensés se traduisent par une réduction des paiements communautaires d'ensemble, et donc par une réduction des contributions des États membres au budget communautaire.

6. Le montant total des fonds structurels européens dégagés de 2007 à 2014 était de 4,4 milliards d'euros, et cela n'inclut que les montants dégagés de la politique de cohésion (DG budget, « [Analysis of the budgetary implementation of the European Structural and Investment Funds in 2017](#) », May 2018).

prochaine période de programmation, il est essentiel d'apporter davantage de flexibilité au budget communautaire et de faciliter l'ajustement des dépenses communautaires à des événements imprévus. La Commission Juncker a proposé une Réserve de crise de l'Union qui serait financée, entre autres, par des crédits « dégagés » (c'est-à-dire des fonds programmés au cours des années précédentes mais qui n'ont finalement pas été dépensés). À ce jour, cette proposition est rejetée par le Conseil⁵ mais le Parlement et la Commission devraient insister sur ce point. Elle pourrait fournir une somme⁶ non négligeable pour réagir face à des circonstances inattendues.

Outre ces quatre éléments transversaux, la Commission et le Parlement devraient travailler ensemble pour mieux aligner la proposition de CFP et les 37 programmes sectoriels sur un nouvel agenda politique ambitieux de cinq ans. Pour certains de ces programmes (par exemple le programme de recherche de l'UE pour 2021-2027, Horizon Europe), il existe déjà un accord partiel entre le Conseil et le Parlement, mais tant que le règlement n'est pas formellement adopté, le nouveau Parlement n'est pas juridiquement lié par les questions sur lesquelles s'était accordé le précédent Parlement et il peut toujours ré-ouvrir l'accord négocié. Dans d'autres cas (par exemple les règlements établissant la base de la Politique agricole commune), ni le Parlement, ni le Conseil n'a pris position, et il existe donc une marge de manœuvre plus importante pour modifier la proposition originale.

Nous allons maintenant analyser plus précisément la manière dont les dépenses communautaires peuvent être ajustées au programme de travail ambitieux de la Commission européenne dans les domaines de l'énergie et du climat, du numérique, des affaires sociales, des migrations, de l'UEM, et de la sécurité et de la défense mais aussi dans celui du respect des valeurs démocratiques, tous couverts par la série « New Beginnings ».

3 ■ Énergie et climat : un budget communautaire adapté au « Green Deal »

Comme l'indiquait Thomas Pellerin-Carlin (2019), la présidente Ursula von der Leyen a pris un engagement clair d'atteindre la neutralité climatique en Europe d'ici 2050⁷. Pour y parvenir, elle a annoncé son intention de lancer un « Plan d'investissement pour une Europe durable » capable de mobiliser 1 milliard d'euros au cours de la prochaine décennie.

Nous ne savons pas encore ce que comprendra ce « Plan d'investissement pour une Europe durable » mais s'il se contente de « convertir une partie de la Banque européenne d'investissement (BEI) en Banque européenne du climat », comme son « Programme pour l'Europe » semble l'impliquer, il risque de rester en-deçà du niveau d'ambition requis.

- Tout d'abord, s'il est crucial d'accroître la part des investissements de la BEI dans des projets à faible intensité carbone, il est tout aussi important de s'assurer que la BEI n'investit plus dans des infrastructures

fonctionnant avec des combustibles fossiles et à forte intensité carbone qui engageraient durablement l'économie européenne sur une fausse route.

- Ensuite, les besoins d'investissement sont particulièrement importants dans des domaines dans lesquels la BEI ne dispose pas d'une expertise solide, tels que l'amélioration de l'efficacité énergétique des bâtiments (qui sont des projets de petite taille requérant non seulement un financement mais aussi une bonne connaissance des marchés locaux et une assistance à la création de réserves de projets).

- Enfin, la politique de prêts de la BEI dépend en dernier ressort des États membres et non de la Commission, et elle évolue déjà dans la bonne direction, selon des [informations récentes](#).

Le verdissement de l'action de la BEI est salué mais si la nouvelle Commission souhaite agir sérieusement pour le climat, elle doit aussi s'attacher à élever le niveau d'ambition climatique du prochain budget pluriannuel de l'UE. Le CFP 2021-2027 proposé se focalise davantage sur le climat mais il reste une marge d'amélioration⁸.

- L'objectif d'intégration des questions climatiques⁹ est passé de 20 à 25% et d'autres objectifs climatiques plus ambitieux ont été définis pour certains programmes et fonds sectoriels (voir Tableau 1). Toutefois, les méthodologies utilisées par l'UE pour le suivi du dérèglement climatique sont insuffisantes et les objectifs climatiques dans certains programmes sont ambitieux, ce qui signifie que le processus de planification repose davantage sur des

7. Thomas Pellerin-Carlin et al., « Le 'Green Deal' pour l'Europe commence par la transition énergétique ! » New beginnings, Instituts Jacques Delors à Paris & Berlin, septembre 2019.

8. Pour une analyse approfondie de la dimension climatique de la proposition du CFP, voir Giuli, Marco, « Paris-proofing the next Multi-Annual Financial Framework », European Policy Centre, Discussion Paper, 25 June 2019 et Trilling, Markus, « Climate mainstreaming and climate proofing: horizontal integration of climate action in the EU budget – assessment and recommendations », CAN Europe, August 2018.

9. L'objectif d'intégration des questions climatiques fixe le montant minimum global de dépenses communautaires devant être consacré à l'action climatique.

résultats attendus que sur des critères juridiquement contraignants. De ce fait, il existe un risque que tout cela se transforme en un exercice comptable ex-post sans véritable impact réel.

- Le soutien aux combustibles fossiles a été explicitement exclu de la politique de cohésion mais le nouveau CFP peut continuer à soutenir des projets à forte intensité carbone par le biais d'autres programmes.
- Les considérations climatiques sont particulièrement limitées dans certains domaines cruciaux d'un point de vue climatique mais fortement subventionnés par les fonds communautaires, notamment l'agriculture.

Pour renforcer la dimension climatique du prochain CFP, une première étape consisterait à **augmenter l'objectif d'intégration des questions climatiques pour l'ensemble du CFP à 30%**, comme le demandait le Parlement. Cela impliquerait d'ajuster tous les objectifs climatiques sectoriels en conséquence et de les rendre juridiquement contraignants. La Commission et le Parlement devraient aussi travailler ensemble pour renforcer l'architecture verte de la nouvelle PAC¹⁰, supprimer le soutien de l'UE à des projets néfastes pour le climat et améliorer les méthodologies de suivi du climat. Ils devraient aussi dégager d'importantes ressources pour accompagner les individus et territoires les plus affectés par la transition énergétique, en créant de nouveaux instruments et en réformant ceux existant déjà (voir Section 3.2).

Enfin, il ne faudrait pas oublier que l'investissement public représente un pourcentage mineur du total des investissements en Europe. Une évolution vers une économie à faible intensité carbone

implique de modifier la législation et la fiscalité afin de réorienter le capital privé vers des investissements à faible intensité carbone. Pour cela, la nouvelle Commission devrait poursuivre la mise en œuvre du plan de la Commission Juncker afin d'intégrer des éléments du soutien dans la réglementation relative au système financier (Plan d'action sur la finance durable), mais elle devrait aussi travailler à l'établissement d'un prix du carbone approprié pour tous les secteurs économiques. Une taxe carbone européenne générale couvrant toutes les activités économiques est techniquement et politiquement irréaliste mais la Commission von der Leyen pourrait proposer **une coordination plus forte des mécanismes nationaux de taxation de l'énergie, une taxe plus spécifique sur le transport aérien ou une taxe carbone aux frontières de l'UE**, telle que proposée par la présidente Ursula von der Leyen, et qui pourrait au final servir à financer le budget communautaire (voir ci-dessus).

3.1 Numérique : renforcer le soutien à l'innovation disruptive et à la transformation numérique

Une stratégie numérique européenne forte implique une modification de la législation mais aussi un soutien important des budgets publics. Des dépenses publiques sont nécessaires pour soutenir d'une part la création et l'adoption par le marché d'innovations stratégiques disruptives, trop risquées pour être financées par le marché, mais aussi pour garantir une large diffusion des compétences et technologies numériques dans l'ensemble de la société et de l'économie.

Comme l'indiquait Paul-Jasper Dittrich (2019¹¹), l'investissement public visant à soutenir la transformation numérique est

¹⁰. Pour une analyse approfondie des modalités de verdissement de la nouvelle PAC, voir Matthews, Allan, « *The greening architecture in the new CAP* », CAPreform.eu, 20 June 2018.

¹¹. Paul-Jasper Dittrich, « *Défis pour l'Europe numérique et les politiques d'innovation* », New beginnings, Instituts Jacques Delors à Paris & Berlin, septembre 2019.

important dans l'UE, plus encore que dans d'autres régions du monde, et ce pour au moins trois raisons :

- L'absence de géants technologiques, tels que les GAFA aux États-Unis (Google, Amazon, Facebook, Apple), capables de réaliser des investissements massifs dans des logiciels et technologies avancées ;
- L'insuffisance en capital-risque privé par rapport aux États-Unis ou à Israël, qui joue un rôle crucial pour aider les start-ups très innovantes dans les phases préliminaire mais aussi d'expansion ; et
- Le fort attachement de l'UE à un capitalisme inclusif basé sur les valeurs, ce qui implique un engagement fort pour combattre les clivages numériques géographiques et sociales.

Au cours des dernières années, la Commission Juncker a montré son engagement à renforcer le rôle du budget communautaire dans le soutien à l'innovation disruptive et à la transformation numérique :

En 2017, la Commission a créé le Conseil européen de l'innovation (CEI), un guichet unique proposant un soutien sur mesure aux innovateurs ayant le potentiel de développer des innovations créant un nouveau marché à l'échelle européenne et internationale. Le CEI a démarré sous forme d'un projet pilote dans le cadre du programme de recherche actuel de l'UE (Horizon 2020), mais il doit voir son budget nettement augmenter dans le cadre du programme de recherche de l'UE pour la période 2021-2027, Horizon Europe, et élargir son offre de produits.

Un nouveau programme Europe numérique a été proposé dans le prochain CFP. Avec un budget prévu de 9,2 milliards d'euros, ce nouveau programme vise à augmenter les dépenses communautaires existantes pour soutenir des technologies numériques avancées et mieux coordonner tous les investissements numériques dans une

approche plus stratégique et axée sur une mission. Le programme se concentrera notamment sur : a) une augmentation de l'investissement stratégique dans trois domaines numériques clés (calcul de haute performance, intelligence artificielle et cybersécurité) et b) la garantie d'un large usage des technologies et compétences numériques avancées dans l'économie et la société.

La Commission von der Leyen doit maintenir cet engagement et consolider le travail de la Commission Juncker dans ce domaine. Elle doit chercher à éviter toute réduction du budget de ces deux nouveaux instruments (le CEI et le nouveau programme numérique) au cours des négociations du CFP. Elle pourrait aussi faire des propositions pour améliorer l'architecture et la mise en œuvre du CEI et du nouveau programme Europe numérique de manière à améliorer son impact :

Concernant le premier (Conseil européen pour l'innovation), il est important de renforcer les synergies et d'assurer une complémentarité entre le CEI et les Communautés de la connaissance et de l'innovation soutenues par l'EIT (EIT KICs). Il est également important de garantir la complémentarité entre le CEI et le nouvel instrument d'investissement européen destiné à remplacer le fonds Juncker en 2020, le Fonds InvestEU, également appelé à soutenir le développement sur le marché d'innovations radicales.

Concernant le second (le programme Europe numérique), ce programme repose largement sur des co-investissements coordonnés et stratégiques avec les États membres par le biais des « Pôles d'innovation numérique ». Ces pôles sont censés jouer un rôle important pour stimuler l'adoption de l'intelligence artificielle, du calcul de haute performance et de la cybersécurité par toutes les entités industrielles et du secteur public en Europe, mais aussi pour soutenir la formation dans le domaine des compétences numériques avancées. La

nouvelle Commission devrait veiller à ce que tous les États membres créent ces pôles et co-financent les actions engagées par ces derniers.

Enfin, les 700 millions d'euros destinés aux compétences numériques avancées dans le cadre du programme Europe numérique devraient être complétées par un financement supplémentaire issu du FSE+ et du Fonds d'ajustement à la mondialisation, afin de soutenir les compétences numériques de base. Cela serait conforme à l'engagement de la présidente Ursula von der Leyen devant le Parlement « de mettre l'Europe à niveau en matière de compétences numériques » en actualisant le plan d'action en matière d'éducation numérique.

3.2 Social : améliorer la cohérence d'ensemble, la flexibilité et la performance des dépenses communautaires

Dans le domaine social, Ursula von der Leyen a pris plusieurs engagements forts ayant des implications budgétaires, tels que le triplement du budget d'Erasmus+ (allant au-delà de la proposition de la Commission Juncker de presque doubler cette enveloppe), la création d'une Garantie européenne pour l'enfance (également proposée par le Parlement européen) ou la mise en place d'un nouveau « Fonds pour une transition juste » afin d'aider les personnes et régions les plus affectés par la transition vers une économie à faible intensité carbone.

Cependant, la marge de manœuvre pour augmenter le budget global destiné aux dépenses sociales de l'UE est étroite. La proposition de CFP de la Commission Juncker pour la période 2021-2027 envisage

déjà d'augmenter de 11% (en prix courants) le financement communautaire des affaires sociales, de l'emploi et de la santé, ce qui constitue une augmentation plus forte que lors du précédent CFP (+9% entre 2007-2013 et 2014-2020)¹², et toute hausse supplémentaire devrait être compensée par des baisses dans d'autres secteurs. Au lieu de demander davantage de ressources, la nouvelle Commission devrait, comme l'indiquait Sofia Fernandes (2019¹³), chercher à améliorer la cohérence, la pertinence, la flexibilité et la performance des divers flux de financement communautaire existants soutenant la cohésion et l'investissement social. Concrètement, la Commission devrait se concentrer sur quatre éléments :

Tout d'abord, les fonds communautaires devraient être davantage utilisés pour soutenir les réformes au niveau national ou la mise en place d'une législation sociale européenne. L'introduction d'un Programme d'appui aux réformes, qui offre un soutien technique et financier à la mise en œuvre des réformes, et l'établissement de conditionnalités plus précises et mieux surveillées pour la politique de cohésion, appelées « conditions propices », constituent à cet égard des évolutions positives. Cependant, avec un budget de 25 milliards d'euros pour sept ans censé répondre à toutes les demandes de réformes de tous les États membres, il ne faut pas surestimer le potentiel du programme d'appui aux réformes pour soutenir ces réformes. La capacité des nouvelles « conditions propices » à induire le changement est également discutable dans la mesure où le respect de ces conditions sera vérifié par ces mêmes États membres.

Ensuite, l'augmentation du programme Erasmus+ devra être accompagné par un

¹² La Commission Juncker a proposé de fusionner l'ancien FSE avec les autres programmes sociaux de l'UE (Initiative pour l'emploi des jeunes, Fonds européen d'aide aux plus démunis, Programme pour l'emploi et l'innovation sociale et Programme Santé). L'augmentation de 11% en prix courants correspond à la différence entre le budget de tous ces instruments dans le CFP 2014-2020 (à l'exclusion des transferts britanniques) et le nouveau budget FSE+, en prix courants. Source : Darvas and Moes, « How large is the proposed decline in EU agricultural and cohesion spending? », Bruegel blogpost, May 2018.

¹³ Sofia Fernandes, « Objectif 2024 : de meilleures conditions de vie et de travail pour tous les européens », New beginnings, Instituts Jacques Delors à Paris & Berlin, septembre 2019.

élargissement de la portée du programme. Le nouveau programme Erasmus devrait notamment renforcer l'initiative « Erasmus Pro » pour soutenir la mobilité de long terme des apprentis, une initiative lancée en 2017 et inspirée par une publication de l'Institut Delors en 2015¹⁴, mais aussi soutenir « Erasmus Teens ».

Enfin, le budget communautaire devrait affecter des ressources importantes à l'accompagnement des individus et territoires les plus touchés par la transition énergétique. Ursula von der Leyen a proposé à cet égard la création d'un « Fonds européen pour une transition juste », un projet que l'Institut Jacques Delors avait également appelé de ses vœux. Cependant, la capacité de ce Fonds pourrait être très réduite si son budget était limité à 5 milliards d'euros, comme l'a proposé le Parlement. Il est donc souhaitable d'accompagner la création de ce nouveau Fonds par la modification des critères d'attribution et de paiement de l'ensemble des fonds de cohésion européens. Ainsi, il conviendrait d'accorder davantage d'importance aux indicateurs climatiques dans l'octroi des fonds structurels et de cohésion, et un montant minimum des ressources FSE ET FEDER devrait être réservé à des actions aidant les régions et personnes en perte d'emploi du fait de la transition énergétique. Ces mécanismes pourraient être complétés par des réformes du périmètre et du fonctionnement du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation de manière à le transformer en un Fonds européen efficace de soutien à la transition.

3.3 Migration : financer le nouveau Corps européen de garde-frontières et garde-côtes et réaligner les priorités politiques

La présidente Ursula von der Leyen a pris un engagement fort concernant la mise en place d'une Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes. Dans son « Programme pour l'Europe », elle s'engageait à instaurer une Agence avec 10 000 garde-frontières opérationnels d'ici 2024, au lieu de 2027 comme prévu par la Commission précédente. Elle devra convaincre le Parlement et le Conseil d'adopter ce nouvel objectif. En effet, il existe déjà un accord partiel entre les deux co-législateurs sur le règlement relatif à cette agence, qui prévoit un corps permanent de 5 000 garde-frontières européens opérationnel d'ici janvier 2021 et une augmentation progressive pour atteindre 10 000 garde-frontières européens d'ici 2027.

La nouvelle présidente de la Commission a également proposé un nouveau Pacte sur la migration et l'asile, qui inclurait la relance de la réforme des règles de Dublin en matière d'asile et une évolution des solutions au cas par cas vers des solutions plus permanentes de partage des charges liées aux migrants secourus. La majorité de ces actions nécessite des réformes législatives mais le budget communautaire peut aussi jouer un rôle important pour soutenir les politiques nationales de gestion des frontières, d'asile et d'intégration des migrants. Ce soutien est fourni par deux fonds, le Fonds Asile et migration et le Fonds pour la gestion intégrée des frontières.

La proposition de CFP 2021-2027 envisage d'importantes augmentations de ces deux fonds. Cependant, cette hausse est plus forte pour le Fonds pour la gestion intégrée des frontières (+67% en prix constants) que pour le Fonds Asile et migration (61%). En outre, alors que les ressources destinées aux agences décentralisées dans le domaine

¹⁴. Delors, J. et al., « Erasmus Pro : pour un million de 'jeunes apprentis européens' d'ici 2020 », Tribune, Institut Jacques Delors, 12 mai 2015.

du contrôle des frontières augmenteraient fortement pour soutenir cette nouvelle Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes, la proposition de CFP ne prévoit pas de renforcement majeur de l'Agence de l'Union européenne pour l'asile¹⁵. Cela reflète bien la politique actuelle de l'UE, qui met davantage l'accent sur la gestion des frontières que sur l'asile et l'intégration.

La nouvelle Commission devrait essayer de rééquilibrer les ressources financières entre ces deux fonds (contrôle des frontières et asile/intégration). En outre, un financement communautaire supplémentaire est nécessaire pour soutenir les politiques nationales d'asile, de migration et d'intégration. Le faible montant prévu pour le Fonds Asile et migration pour l'ensemble de la période de sept années est clairement insuffisant, il ne représente que près des deux tiers de ce que l'Allemagne dépense actuellement, au seul niveau fédéral, pour la dimension intérieure de la gestion de l'asile pour une seule année¹⁶. Le Fonds Asile et migration devrait être complété par un financement issu des fonds structurels et de cohésion de l'UE. Ainsi, les fonds structurels et de cohésion pourraient jouer un rôle en soutenant les municipalités participant à la relocalisation des demandeurs d'asile.

3.4 UEM : une proposition pragmatique de BICC, susceptible d'évoluer à l'avenir

Dans le domaine de l'Union économique et monétaire, la nouvelle présidente de la Commission s'est engagée à « contribuer[r] à la création d'un instrument budgétaire de convergence et de compétitivité pour la zone euro, afin de soutenir les réformes et les investissements des États membres en faveur de la croissance ». Il s'agit sans doute d'un objectif moins ambitieux que celui de Jean-Claude Juncker dans son allocution inaugurale, qui plaidait pour une « capacité

budgétaire ciblée au niveau de la zone euro », mais cela est compréhensible compte tenu des énormes difficultés politiques pour faire avancer cette question et des désaccords majeurs qui persistent entre les membres de la zone euro.

Après des négociations difficiles, les responsables de la zone euro se sont récemment mis d'accord sur un compromis qui définit un certain nombre de paramètres de cet instrument budgétaire de la zone euro. La proposition en cours de discussion (appelée BICC, l'acronyme anglais de Budgetary Instrument for Investment and Competitiveness - Instrument budgétaire de convergence et de compétitivité) est loin de jouer la fonction de stabilisation dont a besoin la zone euro).

L'objectif explicite ne consiste pas à assurer une stabilisation mais à soutenir les réformes structurelles et les projets d'investissements publics, conformément aux priorités fixées dans le Semestre européen et sélectionnées sous la direction de l'Eurogroupe.

Cet instrument est inscrit dans le CFP, qui ne mentionne aucune autre source potentielle de revenus visant à l'alimenter. De ce fait, il devrait être très réduit et s'élever à environ 17 milliards d'euros pour les sept années, comme cela est prévu dans la proposition de CFP de la Commission.

Le versement des fonds n'est pas automatique et ne répond pas nécessairement aux besoins de court terme des pays. Il est effectué par la Commission sur la base de l'analyse des propositions de réforme et d'investissement des États membres. En outre, des considérations sur les « retours nets » sont prises en compte, ce qui signifie que les fonds disponibles par pays devraient sensiblement correspondre aux contributions de ce pays au budget communautaire.

¹⁵. Alessandro d'Alfonso 2019, « [External border control and asylum management as EU common goods. A budgetary perspective](#) », EUI Papers, RSCAS 2019/05 Robert Schuman Centre for Advanced Studies.

¹⁶. D'Alfonso 2019, op.cit.

Si l'instrument actuellement en cours de discussion est décevant, une marge d'amélioration demeure. Comme l'indiquait Lucas Guttenberg (2019¹⁷), contrairement aux autres réformes de l'UEM qui sont entièrement intergouvernementales (telles que la réforme du Mécanisme européen de stabilité), la proposition d'Instrument budgétaire de convergence et de compétitivité fait partie intégrante de l'ensemble des mesures du CFP et, de ce fait, elle devrait reposer sur une proposition législative de la Commission et être approuvée conjointement par le Parlement européen et le Conseil. La nouvelle Commission peut donc améliorer la proposition relative à cet instrument et travailler conjointement avec le Parlement européen pour obliger les États membres à accepter quelques modifications. Selon Lucas Guttenberg, la Commission devrait au minimum veiller à ce que l'Instrument budgétaire de convergence et de compétitivité comporte deux éléments clés :

De la flexibilité, c'est-à-dire la capacité à allouer des fonds en fonction de besoins économiques de court terme fluctuants. Tant que l'objectif explicite de l'Instrument budgétaire de convergence et de compétitivité n'est pas de soutenir la stabilisation mais de promouvoir des réformes structurelles et des projets d'investissement spécifiques, l'attribution des fonds doit impliquer une analyse des propositions spécifiques d'investissement et de réformes des États membres. Cependant, lors de son évaluation des demandes des États membres, la Commission devrait tenir compte de la situation économique du pays et une certaine marge de manœuvre devrait être maintenue pour modifier les allocations en fonction de l'évolution des circonstances économiques. Enfin, les fonds accordés à un pays devraient dans tous les cas être limités par les considérations sur les « retours nets ».

¹⁷. Lucas Guttenberg, « Un nouveau départ pour la zone euro », New beginnings, Instituts Jacques Delors à Paris & Berlin, septembre 2019.

La modularité, c'est-à-dire la capacité d'augmenter fortement la taille de cet instrument à l'avenir. La proposition d'Instrument budgétaire de convergence et de compétitivité devrait permettre d'introduire à l'avenir des ressources supplémentaires dans cet instrument, si le contexte politique permettait d'être plus ambitieux. Ces ressources supplémentaires pourraient prendre la forme de contributions des États membres basées sur un accord intergouvernemental, d'une recette affectée ou d'une nouvelle ressource propre financée par les contributions des États membres participant à l'Instrument budgétaire de convergence et de compétitivité.

3.5 Politique étrangère, de sécurité et de défense : renforcer le Fonds européen de la défense

Dans le domaine de la sécurité et de la défense, au cours des dernières années, nous avons pu observer que la Commission européenne jouait un rôle plus important dans le secteur de la coopération européenne en matière de défense. Cette évolution a conduit à la création d'un Fonds européen de la défense (FED). Mis en place en 2017 sur une base expérimentale, le FED constitue le premier instrument budgétaire communautaire offrant un soutien dans le domaine de la défense. Son objectif consiste à financer la recherche commune en matière de défense ainsi que des projets de développement des capacités entre les États membres, mais aussi à favoriser la passation conjointe de marchés publics. Le budget du FED proposé pour 2021-2027 (13 milliards €) est négligeable si on le compare aux dépenses globales de défense au niveau national, mais le nouveau Fonds européen peut permettre des économies d'échelle substantielles, d'une part en réduisant les doublons coûteux et la fragmentation en matière de recherche sur la défense et

de développement des capacités dans les États membres, et d'autre part en générant d'importantes économies du fait des passations conjointes de marchés publics.

Dans son « Programme pour l'Europe », Ursula von der Leyen soulignait son intention de renforcer le FED mais ne donnait pas d'indications spécifiques sur les modalités pour y parvenir. Selon Nicole Koenig (2019¹⁸), outre s'assurer que cette enveloppe financière n'est pas diminuée, une étape importante pour renforcer le FED consisterait à regrouper l'ensemble des différentes missions liées à la mise en œuvre du FED dans une nouvelle DG Défense. Actuellement, le FED est mis en œuvre par plusieurs DG de la Commission, notamment la DG Croissance, chargée de la sélection et de la gestion des projets du FED et la DG EcFin, en charge de la gestion financière. Comme l'indiquait Nicole Koenig, il est important de coupler ces différentes missions pour garantir un fonctionnement efficace et offrir à cet instrument le pilotage politique dont il a besoin. Il est en outre essentiel de clarifier la relation entre le FED et l'Agence européenne de défense (AED), chargée par les États membres de renforcer la base industrielle et technologique du secteur de la défense, en encourageant aussi la recherche commune et la passation conjointe de marchés publics.

3.6 Une conditionnalité sur « l'état de droit » bien conçue et des mécanismes renforcés de lutte contre la fraude et la mauvaise utilisation des fonds communautaires

Dans son « Programme pour l'Europe », Ursula von der Leyen soulignait son intention de faire de l'état de droit un élément à part entière du prochain CFP. Il existe désormais un large consensus au sein du Conseil et du Parlement pour introduire un lien entre le budget communautaire et le respect de l'état de droit. Toutefois, le mécanisme relatif à l'état de droit actuellement en cours de négociation, sur la base d'une proposition de la Commission de mai 2018, présente deux lacunes importantes :

Il offre à la Commission un large pouvoir discrétionnaire pour évaluer ce qui constitue une « insuffisance générale » en matière d'état de droit justifiant l'activation de ce mécanisme.

Si la législation estime que la suspension des paiements au gouvernement ne doit pas affecter l'obligation de ce dernier d'effectuer les paiements aux bénéficiaires finaux (agriculteurs, régions, chercheurs, etc.), en pratique, il n'existe pas de mécanisme garantissant que le gouvernement sanctionné utilisera ses propres ressources pour assurer le paiement intégral et en temps voulu des sommes dues aux bénéficiaires.

La Commission devrait travailler en coopération avec le Parlement pour corriger ces deux lacunes. En outre, elle devrait renforcer les mécanismes de lutte contre la fraude et la mauvaise utilisation des fonds communautaires en renforçant le rôle de l'Office européen de lutte anti-fraude (OLAF) et en élargissant les compétences du futur Parquet européen (EPPO), comme le préconisait Thierry Chopin (2019¹⁹).

¹⁸. Nicole Koenig, « Renforcer la politique étrangère et de sécurité de l'UE en période de contestation », New beginnings, Instituts Jacques Delors à Paris & Berlin, septembre 2019.

¹⁹. Thierry Chopin, « Les Européens face au risque de la régression démocratique : que faire ? », New beginnings, Instituts Jacques Delors à Paris & Berlin, septembre 2019.

Conclusion

La Commission von der Leyen débute son mandat au milieu des négociations sur le prochain cadre financier pluriannuel (CFP), qui fixe les montants et types de dépenses communautaires pour la période 2021-2027. Elle ne peut pas repartir de zéro et proposer un nouveau CFP, mais elle dispose d'un levier d'action pour influencer les négociations en cours relatives au CFP et aux programmes de dépenses communautaires qui y sont rattachés, notamment si elle travaille en coopération avec le nouveau Parlement. Jean-Claude Juncker n'avait pas eu la même chance : il était arrivé au pouvoir en 2014, juste après l'adoption du budget communautaire pluriannuel qui couvrait l'ensemble de la mandature (2014-2020). Il n'avait pas pu influencer les principales

décisions de dépenses communautaires et avait dû lutter pour garantir le financement de l'un de ses principales priorités, le Plan Juncker.

Ursula von der Leyen serait bien avisée de tirer les leçons du passé et de lutter pour ajuster les dépenses communautaires prévues au niveau de ses ambitions. En effet, les négociations sur le CFP pourraient constituer, avec le Brexit, son premier test décisif. Si elle parvient à coopérer avec le nouveau Parlement et à respecter ses promesses budgétaires, elle prouvera à ses détracteurs qu'elle n'est pas le « pantin » du Conseil et qu'elle dispose de toute la légitimité requise pour présider la Commission, malgré son processus de nomination contesté.

Directeur de la publication : Sébastien Maillard & Henrik Enderlein ■ La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas dénaturer le sens et d'en mentionner la source ■ Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) ■ L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution ■ Traduction: Mathilde Durand ■ © Institut Jacques Delors et Jacques Delors Institut – Berlin



JACQUES DELORS INSTITUTE
BERLIN
Centre for European Affairs at the Hertie School of Governance



L'Europe pour les citoyens



Institut Jacques Delors

18 rue de Londres, 75009 Paris

info@delorsinstitute.eu – www.institutdelors.eu

Jacques Delors Institute – Berlin

Friedrichstraße 194, 10117 Berlin, Allemagne

info@delorsinstitut.de – <https://www.delorsinstitut.de>