ÉDITIONS LIGNES DE REPÈRES

L'état de l'Union 2009

Rapport Schuman sur l'Europe

C E S
CENTRE FOR EUROPEAN STUDIES

FONDATION ROBERT SCHUMAN

L'ÉTAT DE L'UNION

RAPPORT SCHUMAN 2009 SUR L'EUROPE

Sur **www.lignes-de-reperes.com**,
consultez le dossier thématique
et suivez l'actualisation périodique
de cet ouvrage!

L'ÉTAT DE L'UNION

RAPPORT SCHUMAN 2009 SUR L'EUROPE

Publication de la Fondation Robert Schuman
aux Éditions Lignes de Repères

Sous la direction de
Thierry Chopin et Michel Foucher

LIGNES DE REPÈRES

L'État de l'Union 2009, Rapport Schuman sur l'Europe est une œuvre collective,
créée à l'initiative de la Fondation Robert Schuman,
au sens de l'article 9 de la loi n° 57-298 du 11 mars 1957,
et de l'article L. 113-2 alinéa 3 du code de la propriété intellectuelle.

Cet ouvrage est publié avec le soutien du Centre d'Études Européennes.

Couverture : Patricia Chapuis

© **Éditions Lignes de Repères**, 2009
3, rue de Téhéran – 75008 Paris
Site Internet : www.lignes-de-reperes.com
ISBN : 978-2-915752-31-1

Sommaire

Préface 17

1. Les défis internes

L'Europe politique : quels débats pour quels enjeux ?
(Jean-Dominique Giuliani) 21
Les élections européennes de juin 2009 : un triple choix (Yves Bertoncini
et Thierry Chopin) 35
L'élargissement 5 ans après : quel bilan ? (Roland Freudenstein) 49
Compétitivité et cohésion : les défis du projet économique européen
(Jean-François Jamet) 55
Le bilan de santé de la PAC : analyse critique (Nicolas-Jean Brehon) 63

2. Les défis externes

L'Europe dans la mondialisation : la pertinence du modèle européen
(Nicole Gnesotto) 71
L'Union européenne face à la crise financière (Nicolas Véron) 77
L'UE face au défi du commerce mondial (Matthieu Crozet et Soledad Zignago) 83
La stratégie européenne de sécurité : un état des lieux (Giovanni Grevi) 91
L'Union européenne et son grand voisin russe :
comment bâtir un partenariat durable ? (Michel Foucher) 105

3. Perspectives et prospectives

Quel modèle de politique migratoire et d'asile pour l'Union européenne ?
(Jacques Barrot) 113
Pour une Haute Autorité européenne de l'énergie (Joachim Bitterlich) 119
Quelle unité pour quelle diversité ? (Lenka Rovná) 127
Europe – États-Unis : accords/désaccords (Justin Vaïsse) 135

4. Grand entretien

Wolfgang Schäuble, ministre de l'Intérieur de la République fédérale d'Allemagne ... 141

5. Synthèse de l'Europe politique

L'année électorale en 2008 (Corinne Deloy) 151
Élections prévues en 2009 (Corinne Deloy) 158
L'Europe au féminin (Pascale Joannin) 159

L'opinion européenne en 2008 (Dominique Reynié) 167
Année hors norme ou nouveau départ ? L'actualité législative de l'Union européenne en 2008 (Jean-Philippe Mochon) 177

6. L'Europe en chiffres commentés (Jean-François Jamet) 183

Sommaire des cartes

1. Les défis internes

1957-2009 : la construction européenne 20
L'Europe politique en 2009 22
L'UE politique 24
Territoires de l'Europe 50
Produit intérieur brut 56
Union européenne et cohésion 58
La recherche & développement et la PAC 64

2. Les défis externes

Union européenne et mondialisation 72
L'Europe et la crise financière 78
L'Union européenne et le commerce mondial 84
Stratégie de sécurité 92
Sécurité dans le monde : interventions et participations de l'Union européenne et des États membres 94
Tableau : Opérations extérieures depuis 2003 – PESD – OTAN – ONU 102
Union européenne/Russie : interdépendance économique 106
Union européenne/Russie : enjeux stratégiques 108
Union européenne/Russie : flux humains 110

3. Perspectives et prospectives

Migrations externes et internes 114
Ressources énergétiques à l'échelle européenne 120
L'Union européenne et les ressources énergétiques à l'échelle mondiale 122
Différenciation 128
États-Unis/Union européenne : défense et accords multilatéraux 136

5. Synthèse de l'Europe politique

L'Europe au féminin 160

6. L'Europe en chiffres commentés

Chômage et croissance du PIB 201
Réserves et productions énergétiques 206
L'économie européenne face à l'enjeu environnemental 210

Géographie de l'euro 224
Délocalisations au sein de l'Union européenne 238
L'Union européenne dans le commerce mondial de marchandises 245
Commerce intracommunautaire 246
Budget de l'Union européenne 257

Note sur le choix des méthodes de discrétisation (Patrice Mitrano, géographe-cartographe)

Le choix des méthodes de discrétisation, ou découpage en classes d'une série statistique, dépend des propriétés de la distribution de la série mais aussi des objectifs fixés (ici la comparaison entre cartes).

Méthode dite des « seuils observés »

Elle consiste à dresser d'abord un diagramme ordonné à partir de la série. Les séparations entre les classes sont effectuées visuellement aux endroits où se situent les plus grands intervalles entre deux valeurs successives.

Les cartes ainsi obtenues ne peuvent pas être comparées à d'autres car la méthode est spécifique à chaque série.

Méthode dite des « moyennes emboîtées »

Elle consiste à dresser d'abord un diagramme ordonné à partir de la série. Puis à découper la série en deux classes à partir de la moyenne. Les moyennes propres aux deux ensembles ainsi obtenues permettent de dégager quatre classes.

Les cartes obtenues ainsi peuvent être comparées les unes les autres car la méthode est systématique.

L'ÉTAT DE L'UNION

Rapport Schuman 2009 sur l'Europe

Sous la direction de Thierry CHOPIN et Michel FOUCHER

Ont contribué à cet ouvrage :

Jacques Barrot ; Yves Bertoncini ; Joachim Bitterlich ; Nicolas-Jean Brehon ; Thierry Chopin ; Matthieu Crozet ; Corinne Deloy ; Mathilde Durand ; Michel Foucher ; Roland Freudenstein ; Jean-Dominique Giuliani ; Nicole Gnesotto ; Giovanni Grevi ; Jean-François Jamet ; Pascale Joannin ; Jean-Philippe Mochon ; Dominique Reynié ; Lenka Rovna ; Wolfgang Schäuble ; Justin Vaïsse ; Nicolas Véron ; Soledad Zignago.

Ont contribué à cet ouvrage

Textes

Jacques Barrot

Jacques Barrot est vice-président de la Commission européenne, chargé de la justice, de la liberté et de la sécurité depuis mai 2008 et chargé des transports, de novembre 2004 à mai 2008 ; d'avril à novembre 2004, il avait été commissaire européen chargé de la politique régionale. Il avait auparavant occupé des postes ministériels en France : secrétaire d'État au Logement (1974-1978), ministre du Commerce et de l'Artisanat (1978-1979), ministre de la Santé et de la Sécurité sociale (1979-1981), ministre du Travail, du Dialogue social et de la Participation (1995) et ministre du Travail et des Affaires sociales (1995-1997). Député de la Haute-Loire de 1967 à 2004, il a aussi été président du Conseil général de la Haute-Loire, de 1976 à 2004.

Yves Bertoncini

Yves Bertoncini enseigne les questions européennes à l'IEP de Paris (Sciences Po), au Corps des Mines et à l'ENA. Il a notamment publié un essai consacré à la démocratisation de l'Union européenne (*Europe : le temps des fils fondateurs*, Paris, Michalon, 2005), trois notes de la Fondation Robert Schuman consacrées à l'influence française au Parlement européen (2004), à la Constitution européenne (2005) et à la Stratégie de Lisbonne (2007) et un *Dictionnaire critique de l'Union européenne* (en codirection, Armand Colin, 2008).

Joachim Bitterlich

Ambassadeur e.r., Executive Vice President International Affairs Veolia Environnement ; Vice-Président de l'association Notre Europe ; ancien Conseiller diplomatique et de sécurité auprès du Chancelier Helmut Kohl ; Professeur à l'ESCP-EAP Paris et à l'UMC (FH) Potsdam-Berlin ; nombreuses publications, dont notamment auteur du livre *France-Allemagne - mission impossible ?* (2005) et co-auteur du commentaire juridique de Lenz-Borchardt du *Droit européen* (2e à 4e édition 2006).

Nicolas-Jean Brehon

Nicolas-Jean Brehon est enseignant en finances publiques à l'Université Paris I Sorbonne. Il a été à l'origine de la création du premier cours universitaire sur le budget communautaire. Il a été chroniqueur au *Monde de l'économie* de 1999 à 2008.

Thierry Chopin

Thierry Chopin – docteur en science politique de l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS, Paris) – directeur des études de la Fondation Robert Schuman (Paris) – *Visiting Professor* au Collège d'Europe (Bruges), il enseigne également à l'Institut d'études politiques de Paris (Sciences Po) et à l'École des Mines de Paris (Corps des Mines). Ses travaux portent essentiellement sur le système politique de l'Union européenne. Il est l'auteur de nombreux articles et de plusieurs ouvrages sur ces sujets. Il a publié récemment *France-Europe : le bal des hypocrites* (Éditions Saint-Simon, 2008) et, en co-direction, le *Dictionnaire critique de l'Union européenne* (Armand Colin, 2008). Il dirige, avec Michel Foucher, *L'état de l'Union. Rapport Schuman sur l'Europe*, publié chaque année aux éditions Lignes de Repères.

Matthieu Crozet

Matthieu Crozet est professeur d'économie à l'université de Reims et conseiller scientifique au Centre d'Études Prospectives et d'Informations Internationales (CEPII). Ses activités de recherche portent sur le commerce international, la localisation des activités et les investissements directs étrangers. Il a publié plusieurs articles académiques, notamment dans le *Journal of International Economics*, le *Journal of Economic Geography*, le *Journal of Comparative Economics*, la *Review of International Economics*, *Regional Science and Urban Economics*.

Corinne Deloy

Rédactrice de l'Observatoire des élections en Europe (OEE) de la Fondation Robert Schuman.

Mathilde Durand

Chef de projet et responsable du dialogue franco-allemand à la Fondation Robert Schuman. Diplômée de l'Institut d'études politiques de Bordeaux en Affaires internationales et de l'École supérieure d'interprètes et de traducteurs (ESIT) de Paris.

Michel Foucher

Géographe et diplomate, il est professeur à l'École normale supérieure (de la rue d'Ulm). Il est aussi membre du Conseil des Affaires étrangères et du comité scientifique de la Fondation Robert Schuman. Il a été ambassadeur de France en Lettonie, conseiller au cabinet d'Hubert Védrine et directeur du Centre d'analyse et de prévision du ministère des Affaires étrangères. Il a récemment publié *L'obsession des frontières* (Perrin, 2007) et *Le Forum et l'arène, les Européens face au monde* (Odile Jacob, 2009).

Roland Freudenstein

Roland Freudenstein est né à Bonn en 1960. Après deux années de service militaire volontaire, il entreprend des études en sciences politiques, en économie, en japonologie et en relations internationales à Bonn et Los Angeles. Après avoir travaillé comme chargé de recherche à la Société allemande pour la politique étrangère (DGAP), il devient membre de l'équipe de planification de la politique étrangère et de sécurité de la Commission européenne à Bruxelles, dans les années 1990 avant de prendre la direction du bureau de Varsovie de la Fondation Konrad Adenauer et d'assurer un poste de responsabilité au bureau central de la Fondation à Berlin. Depuis 2008, il est directeur de recherches au Centre

d'études européennes de Bruxelles, la fondation créée par le Parti populaire européen. Il a publié de nombreux articles sur l'intégration européenne, la sécurité et les relations germano-polonaises.

Jean-Dominique Giuliani

Président de la Fondation Robert Schuman. Il a été directeur à la Sofrès (1998-2001) et directeur de cabinet du Président du Sénat M. René Monory (1992-1998). Il a notamment publié : *Un Européen très pressé* (Éditions du Moment, 2008), « Plaidoyer pour l'élargissement » et « Atlas des nouveaux membres », *Notes de la Fondation Robert Schuman*, n° 11, 2002 ; *« Quinze + Dix », le grand élargissement*, Albin Michel, 2003 et *L'élargissement de l'Europe* (PUF « Que sais-je ? », 2004).

Nicole Gnesotto

Professeur titulaire de la chaire Union européenne, institutions et politiques au Conservatoire National des Arts et Métiers et vice-présidente de Notre Europe ; elle est ancienne directrice de l'Institut d'études de sécurité de l'Union européenne. Spécialiste de l'Europe et des questions stratégiques, auteur notamment de *La Politique de sécurité et de défense de l'UE – Les cinq premières années* (dir., IESUE, 2005) et *Le Monde en 2025* (co-dirigé avec Giovanni Grevi, Robert Laffont, 2007). Elle a récemment dirigé, avec Michel Rocard, *Notre Europe* (Robert Laffont, 2008).

Giovanni Grevi

Giovanni Grevi est chargé de recherches à l'Institut d'études de sécurité de l'Union européenne (IES/UE) à Paris. Il suit les questions de Politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne et s'intéresse tout particulièrement au fonctionnement institutionnel et au rôle de l'UE comme acteur stratégique international. Ses dernières recherches ont porté sur les tendances de long terme visant à modeler le contexte international de l'intégration européenne (*The New Global Puzzle. What would for the EU in 2025 ?* avec Nicole Gnesotto) et sur les partenariats de l'UE avec le Brésil, la Chine, l'Inde et la Russie (*Partnerships for effective multilateralism* avec Alvaro de Vasconcelos). Avant de travailler à l'IES/UE, Giovanni Grevi était directeur des études adjoint du European Policy Centre à Bruxelles.

Jean-François Jamet

Économiste, ancien élève de l'École normale supérieure (de la rue d'Ulm) et de l'université Harvard, il est ingénieur des mines et maître de conférences à l'Institut d'études politiques de Paris (Sciences Po).

Pascale Joannin

Directeur général de la Fondation Robert Schuman. Maître de conférences à l'École nationale d'administration (ENA). Auteur de « L'Europe, une chance pour la femme », *Note de la Fondation Robert Schuman*, n° 22, 2004.

Jean-Philippe Mochon

Maître des requêtes au Conseil d'État.

Dominique Reynié

Professeur des universités à l'Institut d'études politiques de Paris (Sciences Po) et directeur général de la Fondation pour l'innovation politique.

Lenka Rovna

Professeur de sciences politiques titulaire de la chaire Jean Monnet et directrice du département d'études sur l'Europe occidentale à l'Université Charles de Prague. Elle a été membre de la délégation tchèque lors de la Convention sur l'avenir de l'Europe en 2002-2003.

Wolfgang Schäuble

Ministre fédéral allemand de l'Intérieur.

Justin Vaïsse

Senior fellow à la Brookings Institution, historien, spécialiste des États-Unis et de la relation transatlantique. Il vient de publier une *Histoire du néoconservatisme aux États-Unis* (éditions Odile Jacob, 2008).

Nicolas Véron

Nicolas Véron est depuis 2005 économiste (Research Fellow) au centre de réflexion européen Bruegel, dont il a contribué à la création depuis 2002. Sa recherche porte sur les marchés de capitaux, les services financiers, les politiques industrielles et les transformations des entreprises dans la mondialisation. Nicolas Véron est par ailleurs chroniqueur au quotidien économique *La Tribune*, et associé de l'entreprise de conseil ECIF (Études et Conseil pour l'Information Financière) qu'il a fondée en 2002. Son parcours antérieur mêle des expériences dans le secteur public et dans le monde de l'entreprise.

Soledad Zignago

Soledad Zignago est économiste au Centre d'Études Prospectives et d'Informations Internationales (CEPII). Sa recherche porte principalement sur le commerce international.

Cartes

Atelier de cartographie de Sciences Po

Patrice Mitrano est géographe-cartographe ; il a été assisté par Aurore Colombani, technicienne cartographe.

L'Atelier de cartographie de Sciences Po assure, depuis 1995, la formation des étudiants, la production de cartes et graphiques pour les enseignants, l'accompagnement éditorial des chercheurs, la diffusion des cartes sur son site internet et des prestations de services pour des éditeurs, la presse et les entreprises (http://cartographie.sciences-po.fr/).

Cartes pages 20, 50, 56, 58, 64, 78, 84, 128, 201, 206, 210, 224, 238, 245, 246, 257.

Pascal Orcier

Ancien élève de l'École Normale Supérieure Lettres et Sciences humaines (ENS-LSH Lyon), agrégé de géographie, doctorant à l'Université de Lyon UMR 5600 Biogéophile, moniteur à l'Université Lyon 3 Jean Moulin.

Cartes pages 22, 24, 72, 92, 94, 106, 108, 110, 114, 120, 122, 136, 160.

Préface

L'Europe, à la croisée des siècles

À peine a-t-elle fêté ses 50 ans et les dix ans de l'Euro que l'Union européenne doit affronter sa première véritable dépression économique. Après les États-Unis, elle est entrée en récession. C'est une situation sans précédent depuis la Seconde Guerre mondiale et, à bien des égards, c'est une heure de vérité pour cette patiente construction, qui, jusqu'ici, malgré les crises et les hésitations, n'a pas cessé de progresser vers toujours plus d'intégration.

L'ampleur des mouvements en cours est désormais reconnue.

On voit le « basculement du monde sur son axe », au détriment de l'Occident et au profit de l'Asie ; on mesure la contestation nouvelle des pays du Sud envers un Nord riche et égoïste qui se dépeuple ; on sonne la fin de l'heure de l'Amérique et de sa grande alliée européenne ; le réchauffement climatique diffuse un vent d'inquiétude sur les situations les plus acquises. Il souffle sur les Européens un parfum de doute et d'angoisse à l'aube du nouveau siècle.

Il est clair que la construction européenne est confrontée à de nouveaux défis.

Ses succès sont considérés un peu vite comme acquis. L'extraordinaire prospérité résultant de la paix retrouvée et de la stabilité garantie par une organisation supranationale est à peine évoquée. Pourtant l'on peut légitimement s'interroger : comment l'Europe, et même le monde, aurait-elle subi les premiers effets de la crise financière sans l'Euro ? Comment les 27 États membres de l'Union auraient-ils fait face à la bourrasque financière sans la résilience que leur a apportée le grand marché européen ?

Devenue la première zone de production de richesse, avec plus de 22 % du PIB mondial, forte d'une culture de l'échange qui génère 42 % du commerce mondial, l'Europe de 497 millions d'habitants, qui attire les peuples et les États, immigrants et postulants à l'adhésion, dont la qualité de vie et les protections juridiques individuelles et collectives sont sans équivalent, cette Europe-là semble douter.

Car cette crise intervient au moment où l'Union peine à se réformer. Les tribulations du projet de Constitution européenne et du traité de Lisbonne, les questionnements récurrents de l'opinion envers les institutions européennes, les divergences entre États membres à propos de la politique internationale, matérialisées lors de la guerre d'Irak, avaient déjà troublé la marche de la construction européenne. Certaines de ses politiques sont maintenant contestées comme l'élargissement, l'agriculture, la concurrence, la politique commerciale. Les nécessaires disciplines, et surtout les procédures mises en œuvre pour assurer le

respect des règles communes, sont ouvertement remises en cause par un débat public européen en voie de constitution. Faut-il, pour autant, y trouver des raisons de pessimisme ?

L'Europe devient plus politique et se trouve confrontée à des défis politiques qui ne permettent plus de poursuivre le projet européen seulement avec les mêmes méthodes que par le passé. En fait, conformément aux objectifs avoués dès l'origine par les Pères fondateurs, la construction communautaire a atteint le seuil de l'Union politique. Elle hésite, trébuche, s'interroge. Elle semble défiée par le monde, de plus en plus impliquée dans les sujets globaux.

Pour faire face à ces défis, l'Union européenne ne manque pas d'atouts.

Le présent ouvrage les rappelle, tout simplement en présentant des données statistiques et cartographiques originales, voire inédites, sur la réalité européenne.

L'Union dispose de règles communes, à partir de six traités fondateurs, et peut-être bientôt sept, d'institutions qui fonctionnent et dont est ici analysée l'évolution, de politiques communes qui ont réussi, qui sont précisément décrites. Elle peut présenter aux Européens des résultats tangibles, tant en matière économique qu'en ce qui concerne l'état de droit.

De nouvelles perspectives s'ouvrent à elle dans des domaines de compétences nouveaux. C'est la raison pour laquelle le Rapport Schuman 2009 ouvre ses colonnes au Vice-président de la Commission européenne en charge de la Justice, des Libertés et de la Sécurité, Jacques Barrot ainsi qu'au Ministre fédéral allemand de l'Intérieur, Wolfgang Schäuble, deux personnalités des plus éminentes qui ont œuvré concrètement au rapprochement des législations et à de véritables politiques communes dans ce domaine de souveraineté nationale traditionnelle. Leur engagement européen de toujours n'y est pas étranger. Il correspond à une véritable vision de l'unification européenne, qui doit aussi accepter d'avancer pas à pas quand il n'est pas possible de faire autrement. On trouvera en outre dans le présent ouvrage les preuves tangibles d'une vie politique à l'échelon européen : le calendrier des élections, la mesure des sentiments de l'opinion européenne, le rappel de la production normative communautaire annuelle.

Enfin, « l'Europe en chiffres commentée » offre au lecteur des chiffres et des statistiques précises, pour la plupart calculées en Euros – innovation pour l'instant unique – sur l'économie de l'Union et sa place dans le monde. Des cartes originales illustrent ces données. Cette partie de l'ouvrage rappelle ce qu'est devenue la construction européenne, trop souvent méconnue des élites politiques nationales, et nous entraîne insensiblement vers la réflexion géopolitique qu'appelle ce début de XXI^{e} siècle.

Le modèle européen est parfaitement adapté à la mondialisation comme c'est ici brillamment démontré. Il a pris sa place dans un nouveau contexte bien anticipé par les Fondateurs de la construction européenne et produit nombre d'effets protecteurs d'identités et de valeurs auxquelles les Européens sont attachés.

Les interrogations internes de l'Union se retrouvent lorsqu'on examine les problématiques internationales.

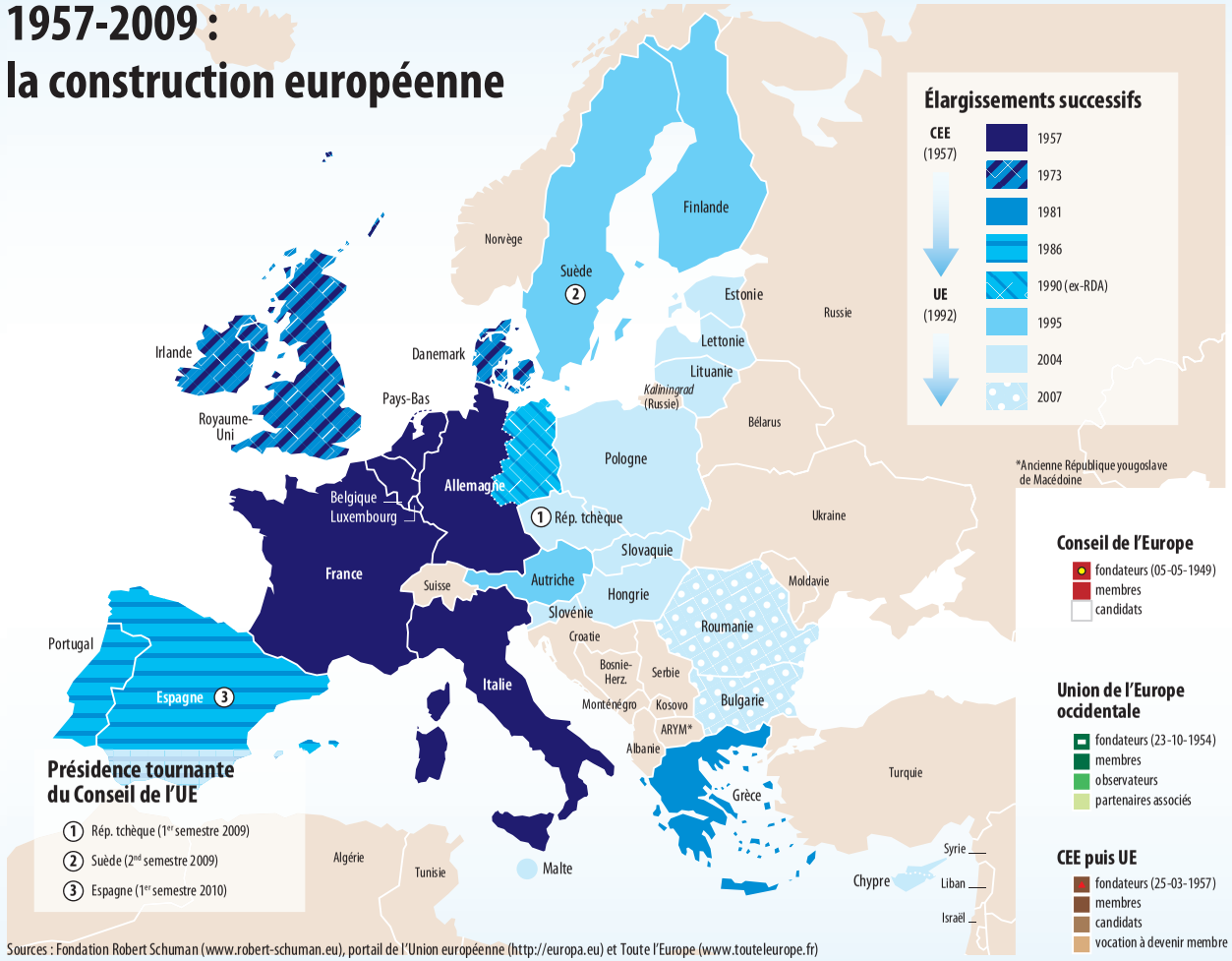
La relation avec les États-Unis demeure un sujet important et la démonstration est réitérée d'un éloignement américain de l'Europe qui ne saurait s'expliquer par la seule action de l'administration sortante. Il s'agit de visions différentes de l'ordre mondial.

La stratégie européenne de sécurité, fondement d'une Europe de la Défense plus achevée est désormais le premier chantier de l'Union, qui déterminera largement la crédibilité ou la faiblesse de sa politique étrangère commune en construction.

À l'évidence, l'Union européenne, née au XX^e siècle, se trouve, à l'orée du XXI^e, à la croisée des chemins. Cette fois-ci, elle joue sa place et son rôle dans le nouvel ordonnancement du monde. Peut-être ses choix n'ont-ils jamais été aussi cruciaux depuis sa création. Aura-t-elle le ressort et l'envie de se penser en puissance sur la scène mondiale ? Saura-t-elle s'unir sur un tel objectif ou se divisera-t-elle, ce qui aurait pour effet immédiatement d'enclencher un mécanisme de constitution d'une Europe à plusieurs vitesses ? Les Européens sont dans l'attente d'initiatives politiques majeures montrant une volonté appuyée sur une vision d'avenir et prête à affronter de nouveaux débats avec courage. Il y a urgence, comme s'efforcent de le démontrer avec une rigueur toute scientifique les auteurs de cet ouvrage collectif qu'il faut chaleureusement remercier.

Jean-Dominique GIULIANI
Président de la Fondation Robert Schuman

1957-2009 : la construction européenne



Belgique
France
Luxembourg
Pays-Bas
Italie
Allemagne
Royaume-Uni
Danemark
Irlande
Suède
Grèce
Portugal
Hongrie
Pologne
Rép. tchèque
Espagne
Turquie
Autriche
Finlande
Norvège
Islande
Bulgarie
Estonie
Lettonie
Lituanie
Roumanie
Slovaquie
Slovénie
Chypre
Malte
ARYM*
Croatie
Albanie
Bosnie-Herz.
Kosovo
Monténégro
Serbie
Andorre
Arménie
Azerbaïdjan
Géorgie
Liechtenstein
Moldova
Monaco
Russie
Saint-Marin
Suisse
Ukraine
Biélorussie

Sources : Fondation Robert Schuman (www.robert-schuman.eu), portail de l'Union européenne (http://europa.eu) et Toute l'Europe (www.touteleurope.fr)

Atelier de cartographie de Sciences Po pour la Fondation Robert Schuman, janvier 2009, ©FRS.

1

Les défis internes

L'Europe politique : quels débats pour quels enjeux ?

Jean-Dominique GIULIANI

L'Europe politique existe-t-elle ?

On peut évidemment dresser la carte de la situation politique dans les 27 États membres et en tirer quelques premières conclusions *(Voir la carte L'Europe politique en 2009)*.

Le centre-droit y domine et gouverne 14 États européens. La gauche dirige 8 gouvernements et 5 grandes coalitions rassemblent la gauche et la droite. La difficulté à constituer des majorités résultent généralement du mode de scrutin proportionnel, mais les résultats des élections sont, en réalité, de plus en plus serrés pendant que le contenu des programmes électoraux est de moins en moins discriminant. Les 10 élections législatives ou présidentielles qui se dérouleront en 2009 dans les pays de l'Union ne feront pas mentir ce constat et seront âprement disputées. Qu'en sera-t-il des 7es élections européennes au suffrage universel direct qui auront lieu du 4 au 7 juin 2009 ?

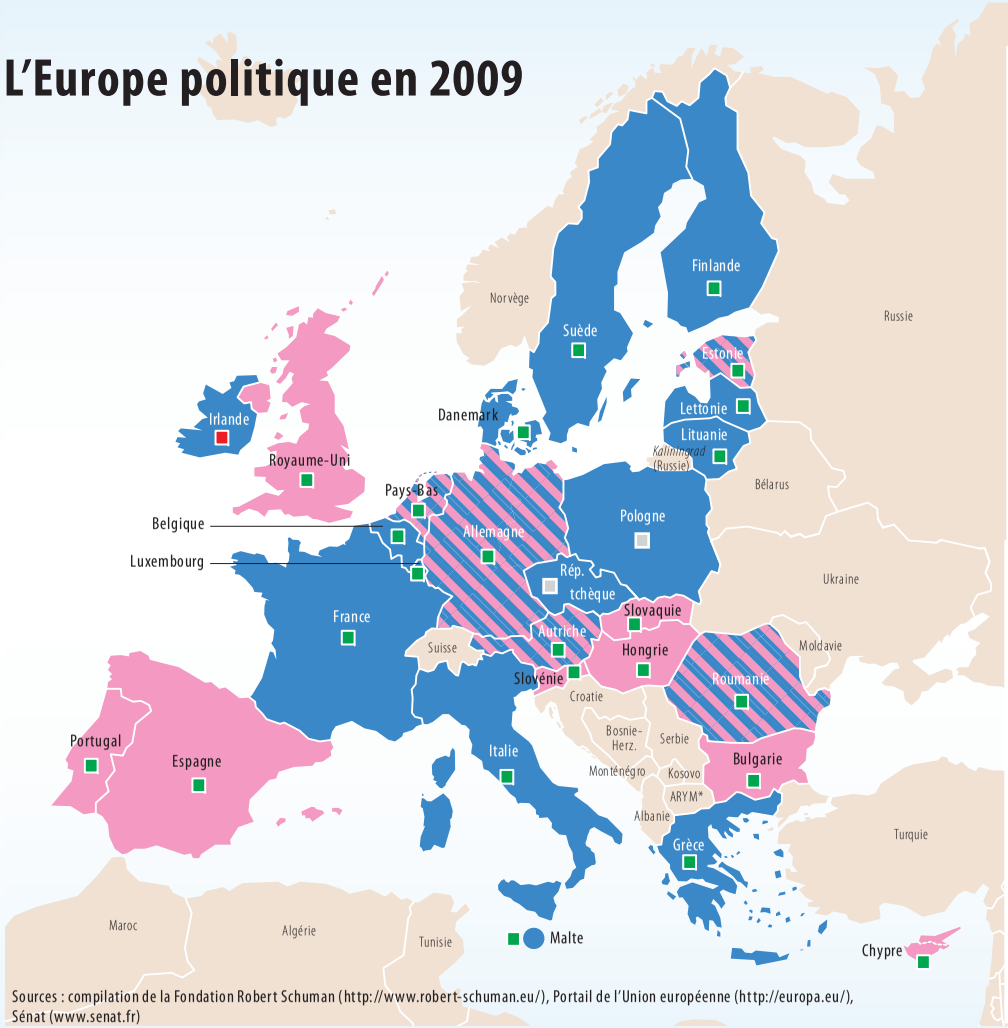
Les politiques conduites à l'échelon communautaire font désormais pleinement partie du débat politique européen et ce scrutin en sera une preuve supplémentaire. Les référendums de ratification des traités portant réforme des institutions ont mis la construction européenne, une fois encore, au cœur du débat public. En 2005 en France, aux Pays-Bas et en 2008 en Irlande, ces scrutins ont été l'occasion de votes protestataires violemment exprimés. Ils ont inauguré une nouvelle vague de contestation de l'unification européenne et surtout de certaines de ses politiques.

Plusieurs autres scrutins nationaux ont permis de constater le même phénomène.

L'élection présidentielle française de mai 2007 a vu, pour la première fois depuis 1965, la construction européenne pénétrer au cœur du débat électoral. Nicolas Sarkozy y a développé une conception très « politique » du fonctionnement de l'Union européenne, qu'il a mise en œuvre au cours de la présidence française du Conseil de juillet à décembre 2008. Les crises intervenues pendant cette période lui ont permis d'exprimer pleinement ce qu'il entendait par là et ont modifié la place de l'Union sur la scène internationale.

Les élections européennes vont être l'occasion d'affrontements et d'enjeux européens nouveaux. Si les thématiques politiques préparées par les grands partis transnationaux demeurent très formatées et les débats politiques encore très nationaux, un grand nombre de sujets, notamment internationaux, vont s'imposer à la politique européenne. Cette

L'Europe politique en 2009



Sources : compilation de la Fondation Robert Schuman (http://www.robert-schuman.eu/), Portail de l'Union européenne (http://europa.eu/), Sénat (www.senat.fr)

Couleur politique des gouvernements

gauche — droite — grande coalition

Elections prévues en 2009 :

21 mars – 4 avril : Slovaquie, *Présidentielle*
22 mars – 5 avril : Macédoine, *Présidentielle*
22 mars : Moldavie, *Législatives*
29 mars : Monténégro, *Législatives*
25 avril : Irlande, *Législatives*
Avril – mai : Moldavie, *Présidentielle*
17 mai – 4 juin : Lituanie, *Présidentielle*
23 mai : Allemagne, *Présidentielle* (par le Parlement)
4-7 juin : Union européenne, *Elections des députés européens*
7 juin : Luxembourg, *Législatives*
14 juin : Bulgarie, *Législatives*
28 juin : Albanie, *Législatives*
Juin ou octobre : Portugal, *Législatives*
Septembre – octobre : Pologne, *Législatives* et *sénatoriales*
14 septembre : Norvège, *Législatives*
27 septembre : Allemagne, *Législatives*
Octobre : Ukraine, *Présidentielle*
28 novembre – 12 décembre : Roumanie, *Présidentielle*

Traité de Lisbonne

- ratifié*
- rejeté par référendum
- ratification en cours

* Au 1er janvier 2009, l'Allemagne et la Suède ont approuvé le texte mais n'ont pas encore ratifié.

Présidence tournante du Conseil de l'UE

Rép. tchèque (1er semestre 2009)

Suède (2e semestre 2009)

*Ancienne République yougoslave de Macédoine

Conception : Fondation Robert Schuman, Réalisation : Pascal Orcier, Janvier 2009, © FRS.

évolution pèsera sur l'équilibre institutionnel de l'Union et l'avenir de certaines politiques européennes.

Des débats très prévisibles

À l'occasion des élections européennes de juin 2009, les grands partis transnationaux ont annoncé leur volonté de mener campagne à l'échelle européenne sur des sujets de nature européenne. Ils n'éviteront pourtant pas une contestation eurosceptique croissante et la « nationalisation » du scrutin.

Les partis européens transnationaux

Toutes les grandes formations politiques des États membres, à l'exception des extrêmes et de quelques marginaux, sont désormais affiliées à des partis politiques européens, dont l'existence est calquée sur les sept groupes politiques du Parlement européen *(voir la carte L'UE politique)*. Ces regroupements continentaux constituent une innovation majeure.

Le Parti populaire européen regroupe 47 formations politiques, 19 partis observateurs et 6 associés. Le Parti socialiste européen compte 33 partis membres, 7 observateurs et 6 associés. L'Alliance des Libéraux revendique 55 partis mais il s'agit souvent de formations politiques plus modestes de 30 pays différents. Les verts regroupent 36 membres et 9 observateurs, la Gauche européenne (communiste) 19 et 11 observateurs. L'Union pour l'Europe des Nations, eurosceptique, rassemble 13 partis. Les autres contestataires de droite se retrouvent, au sein du Parlement, soit dans le Groupe Indépendance et Démocratie, soit au groupe des Non inscrits après la dissolution en 2007 du Groupe disparate Identité, Tradition, Souveraineté.

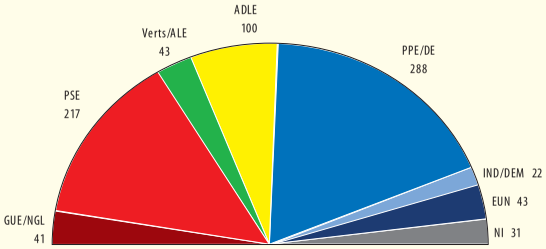
Ces partis se sont lancés dans la rédaction de programmes en vue des élections européennes. À dire le vrai, ces documents ne seront pas réellement des romans à succès ! Ils résultent souvent de compromis laborieux entre les visions nationales de leurs adhérents et l'on sait que le spectre des convictions est large entre le Parti socialiste français et le Labour britannique, de même qu'entre la CDU allemande et le parti de S. Berlusconi !

Ces programmes électoraux ne sont d'ailleurs pas tous formalisés. Ils traduisent les points d'accord et les différences entre les grandes formations européennes. Au titre des premiers, figure la revendication d'une politique étrangère européenne commune, la volonté de lutter contre le changement climatique et de développer les sources d'énergie renouvelables, ainsi que la nécessité de répondre à la crise économique et financière par des politiques à l'échelle de l'Union. Centre-droit, socialistes, libéraux et Verts sont à peu près d'accord sur ces pétitions de principe.

En revanche les Démocrates chrétiens du PPE introduisent la dimension sécuritaire dans leurs propositions ainsi que leur souhait, innovation notable, d'une politique familiale qui relève le défi démographique, pendant que les Socialistes réintroduisent, sous l'effet de la crise, des revendications sociales qui pourraient se fédérer autour de la revendication d'un salaire minimum européen. Les Libéraux, pour leur part, mettent l'accent sur les libertés civiles, contre l'intervention trop systématique de la collectivité publique et sur la protection de la personne. Ce qui caractérise ces programmes électoraux, c'est à la fois un consensus pro-européen sur la pertinence des politiques de l'Union et une revendication visant à accroître le degré d'intégration.

L'UE politique

Parlement européen



GUE/NGL : Gauche Unitaire Européenne / Gauche Verte Nordique
PSE : Parti Socialiste Européen
Verts/ALE : Vert/Alliance Libre Européenne
ADLE : Alliance des Démocrates et des Libéraux pour l'Europe
PPE/DE : Parti Populatire Européen / Démocrates Européens
IND/DEM : Indépendance et Démocratie
EUN : Union pour l'Europe des Nations
NI : Non inscrits

** Les députés bulgares et roumains siègent depuis le 1er janvier 2007 après l'adhésion de leur pays à l'UE.*

	Nombre de députés au Parlement européen pour la législature 2004-2009 (traité de Nice)*	Nombre de députés au Parlement européen prévu par le Traité de Nice après les élections européennes de juin 2009	Nombre de députés au Parlement européen prévu par le traité de Lisbonne
Allemagne	99	*99*	96
France	78	*72*	74
Italie	78	*72*	73
Royaume-Uni	78	*72*	74
Espagne	54	*50*	50
Pologne	54	*50*	51
Roumanie*	36	*33*	33
Pays-Bas	27	*25*	26
Grèce	24	*22*	22
Portugal	24	*22*	22
Hongrie	24	*22*	22
Rép. tchèque	24	*22*	22
Belgique	24	*22*	22
Suède	19	*18*	20
Autriche	18	*17*	19
Bulgarie*	18	*17*	18
Finlande	14	*13*	13
Slovaquie	14	*13*	13
Danemark	14	*13*	13
Irlande	13	*12*	12
Lituanie	13	*12*	12
Lettonie	9	*8*	9
Slovénie	7	*7*	8
Luxembourg	6	*6*	6
Estonie	6	*6*	6
Chypre	6	*6*	6
Malte	5	*5*	6
Total :	**785**	***736***	**751**
Majorité :	**393**	***369***	**376**

Conseil des ministres

	Pondération des voix (avec le traité de Nice)	Poids des États en % (avec le traité de Nice)	Poids des États prévu par le traité de Lisbonne (%)
	29	*8,40*	*16,62*
	29	*8,40*	*12,80*
	29	*8,40*	*11,94*
	29	*8,40*	*12,29*
	27	*7,83*	*8,98*
	27	*7,83*	*7,70*
	14	*4,04*	*4,36*
	13	*3,77*	*3,30*
	12	*3,48*	*2,26*
	12	*3,48*	*2,14*
	12	*3,48*	*2,04*
	12	*3,48*	*2,08*
	12	*3,48*	*2,14*
	10	*2,90*	*1,84*
	10	*2,90*	*1,68*
	10	*2,90*	*1,55*
	7	*2,03*	*1,07*
	7	*2,03*	*1,09*
	7	*2,03*	*1,10*
	7	*2,03*	*0,87*
	7	*2,03*	*0,68*
	4	*1,16*	*0,46*
	4	*1,16*	*0,41*
	4	*1,16*	*0,10*
	4	*1,16*	*0,27*
	4	*1,16*	*0,16*
	3	*0,88*	*0,08*
Total :	**345**	**100**	***100***
Majorité qualifiée :	**255**	**73,9**	***65***

Traité de Nice :

La majorité qualifiée est définie selon un système complexe de pondération des voix selon lequel les États membres bénéficient d'un certain nombre de voix, pour une large part en fonction de leur poids démographique.

Traité de Lisbonne :

Calcul de la double majorité selon deux critères :

- État : 55% des États de l'UE (soit 27, 15 États membres)

- Population : 65% de la population de l'UE

Une minorité de blocage doit inclure au moins 4 États membres.

Commission européenne

Origine politique des commissaires

- gauche
- droite
- indépendant

- Günter Verheugen (Entreprise et industrie)
- Jacques Barrot (Justice, liberté, sécurité)
- Antonio Tajani (Transport)
- Catherine Ashton (Commerce)
- Joaquín Almunia (Affaires économiques et monétaires)
- Danuta Hübner (Politique régionale)
- Leonard Orban (Multilinguisme)
- Neelie Kroes (Concurrence)
- Stavros Dimas (Environnement)
- José Manuel Barroso (Président)
- László Kovács (Fiscalité et union douanière)
- Vladimir Špidla (Emploi, affaires sociales et égalité des chances)
- Louis Michel (Développement et aide humanitaire)
- Margot Wallström (Relations institutionnelles et stratégie de communication)
- Benita Ferrero-Waldner (Relations extérieures et politique européenne de voisinage)
- Meglena Kuneva (Protection des consommateurs)
- Olli Rehn (Elargissement)
- Ján Figel' (Education, formation, culture et jeunesse)
- Mariann Fischer Boel (Agriculture et développement rural)
- Charlie McCreevy (Marché intérieur et services)
- Dalia Grybauskaitė (Programmation financière et budget)
- Andris Piebalgs (Energie)
- Janez Potočnik (Science et recherche)
- Viviane Reding (Société de l'information et médias)
- Siim Kallas (Administration, audit et lutte antifraude)
- Androulla Vassiliou (Santé)
- Joe Borg (Affaires maritimes et pêche)

Sources : Fondation Robert Schuman, Thierry Chopin, « Comprendre le traité de Lisbonne en 10 fiches » (http://www.robert-schuman.org/doc/divers/lisbonne/fr/10fiches.pdf), Portail de la Commission européenne (http://ec.europa.eu/commission_barroso/index_fr.htm), Sénat (www.senat.fr), Portail du Parlement européen (www.europarl.europa.eu) Y. Bertoncini (http://www.supportscoursenligne.sciences-po.fr/2007_2008/systems_pol_ue/y_bertoncini/seance_9/presentation1.pdf)

Conception : Fondation Robert Schuman, Réalisation : Pascal Orcier, Janvier 2009, © FRS.

Pour les autres, la Gauche européenne a déjà fait part de son intention de mêler sa voix aux opposants au traité de Lisbonne. Ceux-ci envisagent de se regrouper, à droite, autour du milliardaire irlandais Declan Ganley pour mener une campagne résolument hostile au traité de réforme institutionnel.

En effet, ces efforts d'européanisation du débat européen, nécessaires à la constitution progressive d'un « espace public européen » consacré aux questions proprement européennes, risquent fort de se heurter à une contestation eurosceptique requinquée par la crise économique et mue par la volonté de se distinguer à tout prix du consensus européen traditionnel.

Un nouvel euroscepticisme

C'est contre la construction européenne que se sont focalisées ces dernières années des revendications radicales voire populistes. Les unes proviennent « des orphelins de la guerre idéologique », qui adhéraient au communisme totalitaire par rejet du système capitaliste occidental, les autres, par souverainisme « résiduel », rassemblent les héritiers du sentiment nationaliste que l'Europe unie a rendu caduc. Cet euroscepticisme existe toujours même s'il demeure marginal.

L'évolution des institutions communautaires a fait apparaître un nouveau type de contestation de la construction communautaire. Sous les coups de boutoir incessants des États, les institutions européennes n'ont pas su ou pas pu prendre le virage politique qu'imposaient les transformations du monde. Longtemps préoccupées d'abord d'abolir les frontières internes de l'Union, elles n'ont pas vu venir l'interpellation de la mondialisation. Son indispensable politique de concurrence, qui commençait à s'imposer au-delà de ses frontières, y compris aux entreprises américaines (Microsoft, General Electric), est remise en question par la crise financière qui a obligé les États à intervenir en urgence. L'engagement européen fondamental en faveur du libre-échange a empêché l'Union d'élaborer des réponses crédibles à l'agressivité commerciale des puissances émergentes. Les règles monétaires que l'Eurozone s'est imposée ne lui ont pas permis d'offrir une alternative rassurante à la politique de manipulation monétaire des Chinois. Le *soft power* européen, notamment à ses frontières, l'a contrainte à ne fermer la porte à aucun élargissement, suscitant des oppositions souvent justifiées. Enfin, pour certains, la gouvernance de l'Union européenne elle-même est critiquable. Son laxisme est dangereux. C'est le sens d'une nouvelle saisine de la Cour constitutionnelle allemande par un député, un économiste et l'ancien directeur général de Thyssen, qui remettent en cause le traité de Lisbonne [1].

Des critiques eurosceptiques d'un genre nouveau sont donc apparues. Elles trouvent leur fondement dans l'incapacité de l'Union à se penser en puissance organisée et unie dans un monde plus compétitif. Le caractère inachevé de l'Europe politique justifie un nouvel euroscepticisme. L'absence d'Europe légitime un doute nouveau.

Ainsi les élections européennes pourraient-elles être l'occasion de coaliser des euroscepticismes très hétéroclites. Des mouvements opposés sont désormais à l'œuvre dans tous les États membres, où leur démarche n'est pas sans lien avec la politique intérieure.

Des débats très nationaux

L'évolution de la pratique démocratique, et notamment la volonté des électeurs de toujours contrôler davantage l'action de ceux qu'ils ont élus, confère à chaque scrutin une dimension d'approbation ou de rejet des gouvernants nationaux et des politiques qu'ils

conduisent. Le scrutin européen sera donc aussi national, comme il l'a toujours été. On peut regretter qu'il ne soit pas concentré sur la seule désignation des délégués à l'Assemblée européenne, mais il faut accepter ce fait comme une loi de la démocratie. Elle a des conséquences diverses.

D'abord, en période de crise et de difficultés économiques, les gouvernements en place risquent de devoir affronter un message de désapprobation, de protestation quasi-référendaire. La crise économique et financière, sa soudaineté, son ampleur sans précédent depuis la Seconde Guerre mondiale et ses effets sur l'emploi et le pouvoir d'achat, ne seront donc pas sans influence sur le vote des citoyens qui porteront aussi un jugement sur les équipes aux affaires dans les États membres.

En outre, les élections européennes s'inscrivent dans un calendrier d'élections nationales déjà bien rempli dont elles ne sauraient s'abstraire. Ainsi en Allemagne, au Portugal, au Luxembourg, en Bulgarie, mais aussi en Hongrie et au Royaume-Uni, il pourrait s'agir de véritables tests « pré-législatives ». En France, en Finlande, en Estonie, en Grèce, en Lettonie, ce seront de véritables « Mid-Term elections » qui jugeront les gouvernants en place. En Roumanie, en Autriche, en Espagne, en Lituanie, nous pourrions assister au troisième tour des élections générales qui se sont récemment tenues.

Enfin, l'action des gouvernements au niveau européen fera l'objet d'un jugement dans les urnes. On sait combien est difficile, depuis l'origine, l'articulation démocratique entre le niveau européen et l'échelon national. Longtemps la critique d'un « déficit démocratique » de la construction européenne a rencontré un écho certain et les gouvernements nationaux n'en étaient pas malheureux, tant il leur était facile de transférer ainsi une partie de leur responsabilité politique sur des institutions européennes inachevées. L'accroissement des prérogatives du Parlement européen, intervenue par la pratique mais confirmé par le traité de Lisbonne, peut réduire en partie cet argument. Mais les interrogations nouvelles sur le sens de la construction européenne, notamment sa capacité à « protéger » d'un monde plus incertain, pourraient peser sur le scrutin. La politique européenne de chaque État membre sera aussi questionnée par chacun des corps électoraux nationaux.

Des sujets qui s'imposeront au débat politique

Après avoir réussi, sans l'achever tout à fait, la suppression des frontières internes entre ses États membres, l'Union européenne est désormais interpellée par le monde. Première zone de production de richesses du monde avec 22,6 % du PIB mondial [2], elle ne peut rester à l'écart des principales questions de politique internationale. Son message pacifique de Soft Power est donc confronté à la réalité, ses politiques internes et son organisation elle-même sont questionnées face à ces nouvelles demandes.

L'Europe face au monde

La crise financière a constitué pour les États européens continentaux la confirmation, un peu oubliée face à la déferlante financière anglo-américaine des folles années 80-90, que les Européens étaient profondément attachés au modèle européen de développement économique et social et que ce modèle était peut-être plus adapté à une croissance harmonieuse que le capitalisme débridé. Le « modèle rhénan » mis en lumière par Michel Albert [3], qui définissait l'économie sociale de marché à l'européenne, renaît de ses cendres après avoir été injustement démodé par la fièvre irresponsable de l'argent facile.

Deux bulles financières plus tard (1998-2001 et 2008-2009), le modèle européen est salué comme plus protecteur de la personne. Il a permis de forcer l'administration Bush à accepter deux conférences internationales (G20 le 15/11/2008 et le 2/04/2009) destinée à organiser l'économie mondiale. Cet exercice devrait conduire à une meilleure régulation et de nouvelles instances internationales de contrôle financier. Il est déterminant pour l'Union européenne. Ou elle se présente unie et elle pourra imposer certaines des caractéristiques de son modèle, assurément utile pour redresser la situation actuelle, ou, divisée, elle sera le jouet d'affrontements qui la dépassent entre les États-Unis et les nouvelles puissances émergentes, au premier rang desquelles la Chine.

Les problématiques de défense et de sécurité s'imposeront sur l'agenda d'une Union européenne qui n'y est pas suffisamment préparée. La question afghane et pakistanaise fait partie de l'interrogation lancée à l'Occident par l'Islam intégriste et son bras armé terroriste. La bataille doit être menée politiquement, mais aussi militairement sur des théâtres d'opérations lointains et l'Europe doit se donner les moyens d'y intervenir. L'avenir de l'OTAN est aussi au menu avec la nouvelle posture française et ses conséquences sur les activités de l'Alliance atlantique. Sur ces dossiers, c'est l'ensemble de la relation transatlantique qui va être questionnée et l'on sait que les Européens ne sont pas totalement prêts, pour l'instant, à apporter une réponse unitaire. Il y a pourtant urgence et les différents rendez-vous prévus (sommet de l'OTAN du 3/4/2009 par exemple) s'imposeront aux débats politiques européens avant même que les gouvernements européens n'aient adopté une vision consensuelle.

Le Proche-Orient et la question palestinienne resteront, à l'évidence, parmi les tout premiers titres de l'actualité internationale. Les efforts européens pour être présents à l'occasion des événements à Gaza à la fin de 2008, n'ont pas réduit l'importance d'un engagement américain, seul véritablement capable d'aider, par les garanties militaires, à l'adoption d'une solution durable.

L'un des sujets les plus difficiles demeure la volonté de l'Iran de se doter de l'arme nucléaire. Les prises de position très fermes du nouveau président américain prouvent la gravité de la crise qui se prépare. L'accession de l'Iran à la capacité nucléaire ne pourra pas être traitée de la même manière que les précédents indien et pakistanais. Le régime actuel menace de bouleverser des équilibres régionaux très fragiles, se montre particulièrement déstabilisateur sur le terrain par son soutien aux extrémistes, s'en prend directement à Israël et remet en cause l'architecture de non-prolifération déjà très affaiblie. Or les opinions publiques n'ont pas encore pris la mesure de ce qui est en jeu. Une crise aiguë avec l'Iran éclipserait, pour un temps, tout autre débat politique. Les institutions européennes ne sont pas en mesure d'y intervenir. La recherche d'une solution reposera entre les mains de quelques États, marginalisant la dimension européenne. Et c'est peu dire que les opinions publiques européennes ne sont pas préparées à affronter ce genre de crises. Elles portent en elles des valeurs propres, développées depuis une époque récente dans l'attachement à la paix, au dialogue et au multilatéralisme qui s'incarne dans un message européen spécifique désormais confronté à la réalité d'un nouveau monde.

Quel message européen ?

S'il est un succès de la construction européenne, c'est bien celui d'avoir rétabli la paix, de manière durable, sur ce qui fut pendant des siècles « le continent des guerres ». L'attachement des Européens au règlement pacifique des différends, une confiance excessive dans le concept de « communauté internationale » et dans son expression institutionnelle l'ONU,

le refus de la force dans les relations internationales, marquent une vraie spécificité européenne[4]. Elle est le résultat d'un profond changement en Europe. Après un XXe siècle au cours duquel elle a inventé les dictatures les plus achevées de l'histoire, elle aborde le XXe siècle avec une croyance aveugle dans le *« Soft Power »*, expression inventée par Joseph Nye en 1990[5] pour qualifier la force du droit et des valeurs.

Il en découle une véritable conception européenne de l'organisation des relations internationales, appuyée sur un « corpus juridique » extrêmement développé en termes de protection des droits de la personne, qui n'existe nulle part ailleurs dans le monde. On peut affirmer que l'Europe est aujourd'hui le paradis des droits de l'Homme, le lieu où les droits des femmes sont le mieux garantis et où les droits collectifs sont les plus codifiés.

Cette caractéristique emporte une vision multilatérale des rapports entre États, alors que nous n'en sommes qu'au stade multipolaire et que l'unilatéralisme est encore largement la règle chez les grandes puissances. Elle interdit aux Européens tout messianisme du type de celui développé par les Américains en matière de droits de l'Homme ; elle les prive aussi d'un effort de défense partagé et coordonné. Les Européens ne croient plus à l'adage « Si tu veux la paix prépare la guerre ». Or l'état du monde l'exigerait, ne serait-ce que pour garantir la survie du modèle européen. En d'autres termes, les Européens refusent viscéralement de penser l'Union comme une puissance. Ni État ni Empire, l'Europe se cherche encore une voie spécifique et, dans l'attente, s'en trouve affaiblie. Certes son *Soft Power* obtient des résultats très appréciables, par exemple à ses frontières avec les promesses d'élargissement et les contraintes qu'elles imposent à des États incapables de progresser seuls vers la démocratie pluraliste. Ou encore par ses décisions en matière de lutte contre le réchauffement climatique, pour lequel elle constitue bien un exemple. Mais, au seuil de l'Union politique, c'est-à-dire au moment de franchir le pas vers une armée et une politique étrangère communes, elle hésite à affronter le poids incontestable de l'histoire, des traditions et des identités nationales. Le message européen, dont la pureté et la vigueur rendent le vieux continent si attirant, risque d'être confronté à une réalité beaucoup plus dure, celle d'un monde très concurrentiel où la puissance militaire reste la mesure de l'influence. Cette interpellation, qui pèsera lourd dans les débats politiques à venir, représente un véritable défi pour l'Union et ses politiques. Pour l'instant, elle est trop lente à les relever. Le débat politique en Europe risque ainsi de rester au stade des invocations et des souhaits pour l'avenir jamais adaptés à la réalité du présent.

Des politiques européennes contestées ?

On savait la Politique agricole commune contestée depuis longtemps par certains États membres qui ne partageaient pas la vision française d'une Europe auto-suffisante et indépendante. D'autres politiques européennes risquent d'être désormais contestées pour les raisons exactement inverses.

Si l'Union ne sert pas à protéger les intérêts européens face à de grandes économies émergentes qui les disputent, elle sera l'objet de critiques de la part des États membres et des citoyens européens. Les principes d'ouverture qui fondaient la création de la Communauté sont d'ores et déjà remis en cause par certains acteurs, comme par les circonstances.

La question monétaire ne pourra pas être évitée. La nouvelle administration américaine a immédiatement montré ce qu'il en était en s'en prenant à la manipulation de la monnaie par les autorités chinoises[6]. L'Euro, créé grâce à l'indépendance de la Banque centrale européenne, risque de se trouver rapidement confronté à la même question. Les autorités

françaises réclament depuis des mois une « vision politique » de la politique monétaire, qui s'incarnerait dans la réunion des Chefs d'État et de gouvernement de la zone Euro. Cette position ne fait pas l'objet d'un consensus, certains des partenaires de la France gardant de mauvais souvenirs des interventions politiques en matière monétaire. Mais la zone Euro rassemble les États membres les plus engagés dans l'intégration européenne et l'on voit mal cette communauté monétaire ne pas se préoccuper des conséquences de la crise financière.

De la même manière, la question de l'endettement des États, qui connaît un accroissement considérable pour enrayer la crise, ne manquera pas d'animer les débats entre États et au sein de ceux-ci.

D'autres politiques de l'Union pourraient être revisitées, si ce n'est contestées. Il en va ainsi de la politique de concurrence et de la politique commerciale, mais aussi de la politique d'immigration. La première a permis la constitution, quasi-achevée, du plus grand marché unique de consommation du monde avec ses 496 millions de citoyens, mais ne peut plus longtemps faire l'impasse sur la nécessaire réciprocité dans les relations entretenues par l'Union avec ses grands partenaires commerciaux. Les entreprises japonaises peuvent construire des trains au Royaume-Uni pendant que les entreprises européennes n'ont pas accès au marché japonais. La seconde a parfaitement pris en compte la place de premier exportateur mondial de l'Union européenne, qui a intérêt à l'ouverture des marchés et au libre-échange. Mais un doute apparaît, avec la crise, sur les capacités de l'Union à négocier durement avec ses partenaires. Elle n'en a pas toujours les moyens. Ainsi, par exemple en matière énergétique. Si l'Union était dotée d'une centrale commune d'achat du gaz et du pétrole, elle serait le véritable prescripteur du marché, en vertu de la règle selon laquelle « le client est roi ». En l'absence d'un tel instrument, c'est plutôt la « diplomatie du pompiste » russe qui fait du chantage sur les approvisionnements européens et joue des différences d'approche entre les États membres.

Enfin, face au défi migratoire, malgré les progrès réalisés sous présidence française en 2008, l'Union, qui a besoin de palier son déficit démographique croissant, peine à définir une véritable politique commune d'immigration, ambitieuse, courageuse et assumée.

Les débats politiques européens, voulus ou imposés, sont d'une ampleur considérable. Ils concernent des éléments substantiels des compétences étatiques traditionnelles. Ils posent donc des questions fondamentales sur l'organisation future de l'Union européenne, qui ne sauraient être contournées.

Quelle influence le débat politique européen aura-t-il sur les institutions et leur fonctionnement ?

Avec ou sans le traité de Lisbonne, les institutions européennes vont connaître de profondes transformations sous la pression d'évolutions internes et des événements extérieurs. Seront-elles en mesure de répondre aux attentes ? L'unification européenne et ses modes de progression en dépendront.

Des institutions modifiées

Il est raisonnable de penser que le traité de Lisbonne sera finalement ratifié par tous les États membres, malgré les difficultés irlandaises et les quelques inévitables regimbeurs. Si tel n'était pas le cas, les évolutions ci-après décrites seraient vraisemblablement accentuées.

En effet, sous la pression des circonstances, mais aussi des pratiques communautaires, l'équilibre institutionnel du triangle Parlement-Conseil-Commission, s'est considérablement modifié.

On ne peut que se réjouir de la montée en puissance du Parlement européen. Seule institution élue au suffrage universel direct, il a longtemps fait pâle figure. Il est désormais devenu une instance législative utile et efficace, ainsi qu'une institution incontournable.

Il a démontré à l'occasion de l'examen de la directive sur la libéralisation des services qu'il était capable de créer les consensus politiques que ni le Conseil ni la Commission n'avaient cru nécessaires, apaisant en cela la polémique surréaliste apparue avec « le plombier polonais ». À de nombreuses reprises, il a su, grâce à la longueur et au sérieux de ses procédures, montrer un visage politique de maturité dans le traitement de questions de grande importance pour les politiques européennes. Ses orientations nettement favorables à une politique environnementale résolue, qui résultent de sa composition, se sont distanciées de la simple addition pondérée des intérêts nationaux, pour créer une politique européenne très ambitieuse. Si cela n'a pas été sans créer parfois des difficultés et de véritables polémiques, comme pour le règlement Reach [7], force est de constater que le Parlement existe, qu'il est de plus en plus important dans la prise de décision et qu'il pèse de plus en plus sur le contenu de la législation communautaire.

Cette maturité ne s'est pas étendue à tous les domaines. En l'absence d'une compétence législative de quasi-plein exercice, que lui donnera seul le traité de Lisbonne, il est arrivé au Parlement européen de s'égarer dans des vœux, des prises de position publiques en matière de politique étrangère, de droits de la personne, de relations internationales, qui manquent de recul ou de réalisme.

Il s'est pourtant rendu incontournable en se saisissant de ses pouvoirs de contrôle sur la Commission et a conduit le collège présidé par Jacques Santer à démissionner [8]. Lors de l'investiture de la Commission Barroso en 2004 [9], il s'est offert le luxe de refuser la confirmation de trois Commissaires, a contraint le chef de l'Exécutif européen à revoir certaines nominations et a exigé que toute nouvelle attribution de responsabilité à des Commissaires fasse l'objet d'une audition [10]. Il est désormais une institution incontournable pour la Commission, le Conseil et la présidence du Conseil, les lobbyistes et la presse. S'emparant de son pouvoir politique, il a incontestablement rogné à la fois sur les pouvoirs de l'Exécutif et celles du Conseil. La procédure de codécision le place à égalité avec un Conseil qui a parfois du mal à faire l'unanimité entre ses membres [11].

Le Conseil n'a pas été favorisé par les élargissements successifs qui ont accru le nombre de ses participants. C'est souvent en son sein que se nouent les inévitables « crises » européennes Néanmoins, il faut constater que le Conseil prend les décisions et le traité de Lisbonne, qui ouvre certaines de ses séances à la presse, devrait le conforter.

La véritable problématique qu'il doit affronter est celle de sa présidence. L'intérêt de la présidence tournante, qui oblige un État à se mettre, pour 6 mois, dans le rôle de propagandiste et de facilitateur de l'intérêt européen plutôt que de se cantonner dans celui de défenseur de ses intérêts nationaux, a été occulté par la brièveté de sa durée, par la technicité des sujets traités, qui exige la mobilisation de moyens et de personnels qualifiés et nombreux et par la multiplication des rendez-vous internationaux. Les États de faible taille ou de peu de tradition étatique éprouvent davantage de difficultés à assumer la lourde tâche de la présidence.

Le traité de Lisbonne, en instaurant une présidence stable pour deux années et demie renouvelables, résout en partie la question. Reste néanmoins que les grandes questions

de politique internationale, comme l'Iran, le Proche-Orient, la relation transatlantique, demeurent l'apanage des grandes diplomaties. Cela peut conduire à la division, comme lors de la dernière guerre d'Irak ou à des tensions sur la participation ou non de certains aux grands sommets internationaux comme lors du G20 [12].

Il est clair pourtant que les grands États ont repris la main face aux sujets importants pour les relations internationales et que cette tendance ne pourra que s'amplifier au regard des questions à affronter. L'Europe y gagnera en visibilité ; l'Union et ses institutions, sauf à choisir un grand leader charismatique pour présider le Conseil avec les institutions de Lisbonne, pourraient s'en trouver affaiblies.

Mais l'institution qui a le plus souffert des évolutions récentes est la Commission. Longtemps gardienne vigilante et efficace, non seulement des traités mais aussi de l'idéal et du souffle européens, elle est devenue, en partie du fait de son élargissement à un Commissaire par État membre, un organe très administratif, contaminé lui aussi par l'affrontement des intérêts nationaux. Les conditions de désignation de ses membres par les États ont souvent été à l'origine de choix inadéquats. L'évolution des politiques européennes elles-mêmes, ne l'a pas servie. En l'absence de budget [13], elle s'est trouvée parfois bien en peine de répondre à des attentes pressantes. Ce fut le cas dans la crise financière. Elle s'est souvent trouvée prise en défaut, par exemple, par la flambée des prix alimentaires qu'elle n'avait pas anticipée. Disposant du monopole de l'initiative législative, elle garde un rôle déterminant dans l'architecture institutionnelle européenne, bien qu'elle ait souvent servi de bouc émissaire, qu'elle n'ait pas su développer les instruments de prospective et d'anticipation qui auraient pu, consolidés au niveau européen, pallier la défaillance des États membres et bien qu'elle ait manqué parfois de leadership politique. En interne, elle n'a pas toujours su retenir les meilleurs talents qui avaient écrit ses heures de gloire parfois en empiétant sur les compétences des États membres et de nombreux hauts fonctionnaires l'ont quittée.

Une nouvelle page s'ouvre, dans laquelle la Commission devra retrouver tout son prestige en inventant un nouveau mode de fonctionnement et d'action qui devraient lui permettre, de manière plus « politique », d'être davantage en phase aussi avec les demandes de l'opinion publique européenne.

Des attentes nouvelles

Nicolas Sarkozy, le président français, a théorisé ces nouvelles demandes adressées aux institutions européennes sous la forme « d'une Europe plus politique » et plus présente.

Un malaise s'est instauré entre les institutions européennes et l'opinion publique et le questionnement eurosceptique s'en est nourri conduisant aux échecs référendaires de 2005 et 2008.

Alors que réussissait le pari européen en donnant à l'Union le premier rang économique mondial, la redistribution des richesses de la planète et les efforts qu'elle exigeait des économies européennes ont nourri des interrogations sur le sens de la construction européenne, dans la mesure où elle apparaissait insuffisamment armée pour affronter les crises. Largement démunies, les institutions européennes n'ont pas brillé par leurs réponses.

La question de l'élargissement en est un bon exemple. Si nul ne peut contester l'intérêt de préserver la paix et de promouvoir le modèle démocratique européen à nos frontières tout en acquérant la taille pertinente sur la scène mondiale, les Européens ont le sentiment que l'agrandissement de l'Union est sans fin, au détriment d'une identité européenne qu'ils recherchent. La piètre gestion par la Commission de ce sujet difficile [14] a endommagé

l'image de l'Union et de certains de ses États membres [15]. Son mode de communication a été inopportun, l'Exécutif européen se refusant même à définir l'Europe [16].

La question de la défense européenne en est un autre. Alors que les opinions publiques sont fortement favorables [17] à la création d'une véritable armée européenne, les technostructures étatiques et surtout les classes politiques nationales n'osent pas franchir le pas important de nouveaux transferts de compétence dans un domaine, il est vrai, plus que symbolique car il touche à la sécurité.

Les États eux-mêmes sont dans l'attente d'institutions européennes plus efficaces. On pourrait leur objecter qu'ils ont trop longtemps refusé à l'échelon européen de vrais moyens, un vrai budget, pour critiquer aujourd'hui la faiblesse des réponses européennes à la crise financière ou l'inadéquation des réponses politiques à la situation internationale. Les plans de sauvetage bancaire et de relance économique ont, de fait, légitimé de nouveau l'échelon national, mettant en évidence la faiblesse de la réflexion et de l'anticipation du niveau européen. Au point que certains n'hésitent pas à reparler d'une renationalisation des certaines politiques.

La difficulté à surmonter réside dans les différences d'appréciation entre États membres et dans la capacité d'entraînement en vue de forger des accords, voire simplement des consensus au niveau européen. La véritable innovation de la présidence française de l'Union vient de la pratique présidentielle de Nicolas Sarkozy, qui a pris le risque de parler et d'agir au nom des 27 avant de recueillir l'avis formel de chacun. Dans la crise russo-géorgienne comme pour la constitution du G20, ce pari a été gagnant et a propulsé l'Europe au rang qui doit être le sien, le premier. Il est donc urgent pour l'Union d'assouplir les conditions dans lesquelles elle prend ses décisions et le traité de Lisbonne qui étend le champ des décisions à la majorité devrait y aider. Il ne saurait pourtant suffire à l'affirmation d'une véritable volonté politique européenne qui a toute sa place et son rôle dans le nouveau paysage des relations internationales. Sans doute de nouvelles initiatives seraient-elles nécessaires pour cela. Elles sont indispensables pour que le débat politique européen retrouve les faveurs de l'opinion.

Quelles initiatives ?

Comme souvent en matière européenne, les circonstances joueront un grand rôle dans la poursuite de l'intégration et la détermination des orientations politiques.

En l'absence de projet politique européen spectaculaire, qui serait porté par un ou plusieurs visionnaires engagés, ce seront plutôt les nécessités politiques qui pousseront à agir. Et les opinions publiques pourraient inciter les décideurs à agir.

Il est probable que les événements internationaux, de nature économique ou concernant la sécurité, seront l'occasion de questionner de nouveau l'évidence européenne. Elle s'est imposée en un temps très court au regard de l'histoire. Elle doit refaire ses preuves dans l'urgence.

À n'en pas douter l'élaboration d'un nouvel ordre économique mondial poussera l'Europe à unifier ses positions. Nul n'est à l'abri, du mieux doté au plus pauvre, des effets systémiques de la crise financière et deux États membres de l'Union sont déjà bénéficiaires d'un plan d'aide du Fonds monétaire international [18] et de la Commission européenne. La solidarité entre États membres devra vraisemblablement s'exercer de nouveau. Elle pourrait trouver des prolongements dans des actions communes relevant davantage de la coopération entre États que d'actions purement communautaires.

En revanche, dans les discussions qui vont s'engager autour de la table du G20, l'Union devrait pouvoir s'exprimer d'une seule voix, dans la mesure où seuls certains États y seront présents. Ces réunions pourraient légitimer une préparation entre Chefs d'État et de gouvernement de la zone Euro. La concrétisation politique de cette instance pourrait s'imposer après les rumeurs injustifiées de défaillance financière de certains États partageant l'Euro [19]. La question de l'endettement croissant des États face à la crise économique et aux risques financiers, qui pourrait devenir majeure dans les années qui viennent, ne peut être réglée qu'au plus haut niveau et ne saurait se résumer à des considérations techniques. La revendication française de capitaliser politiquement sur la zone Euro, pourrait ainsi trouver à être satisfaite du fait des circonstances.

Les événements de politique internationale devraient accélérer l'Europe de la Défense qui, sous présidence allemande en 2007, puis sous présidence française en 2008, s'est préparée à de nouvelles avancées. L'implication du Royaume-Uni est ici déterminante et le commandement qu'il assume, de la première intervention maritime de l'Union au large des côtes somaliennes pour faire échec aux pirates [20] est un signe positif qui pourrait en annoncer d'autres. En cas de grave crise sécuritaire, d'origine terroriste ou non, de problème majeur de politique de défense, une fois encore sous l'empire pragmatique de la nécessité, les États membres de l'Union pourraient vouloir franchir un pas important vers la création de forces militaires communes plus significatives.

Ces progrès dépendront de la volonté de leaders européens déterminés. Seront-ils à la hauteur des rendez-vous historiques qui leur seront fixés, alors que les difficultés économiques les conduisent à privilégier la résolution des problèmes intérieurs ? Rien ne remplace à ce niveau la vision engagée et la volonté politique.

Peut-être l'opinion publique européenne sera-t-elle, pour une fois, la meilleure conseillère ? En toute hypothèse, les débats politiques ne peuvent plus faire l'économie de la dimension européenne. L'Union est d'ores et déjà passée au stade politique. Elle appartient désormais à chaque Européen. Il lui reste à l'exprimer dans les urnes.

Les élections européennes de juin 2009 : un triple choix

Yves BERTONCINI et Thierry CHOPIN

Les élections au Parlement européen du 7 juin 2009 [1] et la campagne électorale qui les précédera offrent une occasion rare de susciter une ample mobilisation nationale sur les enjeux européens, en invitant les Français à désigner celles et ceux qui les représenteront à Strasbourg et à Bruxelles jusqu'à juin 2014.

Les précédentes « élections européennes » ont été marquées par un désintérêt civique croissant : le taux de participation à ces élections est en effet en déclin régulier en France depuis 1979 [2], et il s'est établi à 45,17 % en 2004 (soit légèrement au-dessus du taux moyen de 44,6 % enregistré au niveau de l'UE). Cette mobilisation déclinante découle sans doute du fait que la montée en puissance parallèle des compétences de l'Union européenne (UE) et des prérogatives du Parlement européen n'a pas été clairement perçue. À tout prendre, il eut été plus logique que les Européens s'abstiennent davantage lors des premières « élections européennes », qui avaient pour but de désigner des parlementaires disposant de pouvoirs assez réduits, au sein d'une « CEE » ayant elle-même des compétences limitées au regard de celles dont dispose l'UE aujourd'hui. Le temps d'une prise de conscience politique a-t-il sonné en France, qui permettrait d'inverser la tendance au désengagement des électeurs ? Il est possible que oui, notamment au regard de la très large mobilisation civique préalable au référendum de mai 2005 et de l'écho médiatique et politique suscité par la récente « Présidence française » du Conseil de l'UE.

Dans ce contexte, il importe de souligner que, si les élections de juin ne sont pas les seules « élections européennes », elles présentent un caractère unique d'un point de vue politique.

Les élections nationales comportent certes une importante dimension européenne : qu'elles soient présidentielles ou législatives, elles désignent elles aussi les responsables politiques chargés de représenter leur pays au niveau communautaire. Mais elles portent principalement sur des enjeux non européens et ont très rarement vocation à délivrer un mandat sur ces enjeux : tel est précisément l'objet des élections au Parlement européen, dont les membres sont les seuls acteurs communautaires élus au suffrage universel direct, depuis 1979.

Les référendums sur des enjeux communautaires fournissent eux aussi l'occasion de « voter sur l'Europe » ; mais ces occasions là ne sont que ponctuelles (3 en France depuis

1973) et portent sur un aspect souvent particulier de la construction européenne, vis-à-vis duquel il s'agit en outre de délivrer une réponse binaire. Les élections au Parlement européen ont quant à elles vocation à désigner pour 5 ans des responsables appelés à intervenir sur la plupart des grandes orientations et décisions de l'UE, en étant aptes à modifier et à amender leur contenu. Dans la perspective des élections de juin 2009, on peut d'ailleurs juger bienvenue la mobilisation annoncée des principaux animateurs de la campagne référendaire de mai 2005 : il est en effet plus cohérent de prétendre peser sur les décisions de l'UE sur la base des élections au Parlement européen, plutôt qu'à la faveur d'un référendum qui portait davantage sur le cadre philosophique, institutionnel et juridique de la construction européenne.

Dans cette perspective, les élections au Parlement européen du 7 juin 2009 apparaissent comme un moment clé pour les citoyens européens désireux de participer au fonctionnement de l'UE, et qui seront confrontés à un triple choix :

– un choix civique, puisqu'ils auront la possibilité de peser directement sur les prochaines décisions de l'UE, compte tenu des importants pouvoirs du Parlement européen ;

– un choix partisan, car ces élections conduiront à la désignation d'élus qui s'expriment de plus en plus sur la base de critères idéologiques ;

– un choix « patriotique », dès lors que ces élections constitueront un événement déterminant pour l'influence nationale de la France au niveau communautaire [3].

Un choix civique : la possibilité de peser sur les décisions de l'UE

L'importance de la consultation électorale de juin 2009 découle d'abord du fait que les traités de Maastricht (1992), d'Amsterdam (1997) et de Nice (2000) ont renforcé de manière continue les pouvoirs de décision du Parlement européen en matière législative et budgétaire et ses pouvoirs de contrôle vis-à-vis de la Commission européenne. L'adoption éventuelle du traité de Lisbonne, qui pourrait intervenir en cours de législature, renforcerait et prolongerait cette montée en puissance historique, qui a d'ores et déjà permis au Parlement européen d'intervenir fortement dans le fonctionnement de l'UE.

Les importantes prérogatives des parlementaires européens

Les représentants parlementaires désignés en juin 2009 disposeront de prérogatives législatives, budgétaires et de contrôle non négligeables :

– Sur le plan législatif, les traités de Maastricht (1992), d'Amsterdam (1997) puis de Nice (2000) ont fait progressivement du Parlement européen un véritable législateur aux côtés du Conseil des ministres, ces traités conduisant à un accroissement très important des domaines sur lesquels s'applique la procédure de codécision : celle-ci s'applique, par exemple, à la liberté de circulation des travailleurs, au marché intérieur, à l'environnement, à la protection des consommateurs, etc.

– En matière budgétaire, le Parlement européen exerce également une influence croissante sur les dépenses communautaires, puisqu'il détient, depuis le milieu des années 70, le droit d'amender les dépenses dites « non obligatoires », qui représentent aujourd'hui près des 2/3 du budget global (plus de 100 milliards d'euros par an soit moins de la moitié du budget de la France mais 5 fois plus que celui de l'Irlande). Par ailleurs, le Parlement euro-

péen évalue l'efficacité de la gestion des fonds communautaires et décide chaque année de l'octroi ou du refus de la « décharge » (sorte de quitus) sur l'application du budget par la Commission européenne. En 1999, c'est ainsi le refus de voter l'octroi de cette décharge qui a enclenché le processus ayant conduit la Commission présidée par Jacques Santer à démissionner.

– Enfin, le Parlement européen possède, là encore de manière croissante, un pouvoir de contrôle sur les autres institutions de l'Union européenne, en particulier sur la Commission. Ce contrôle s'exerce aussi bien sur le plan administratif (contrôle de la gestion administrative, budgétaire et financière) que sur le plan politique (appréciation des orientations et des priorités de l'action de l'Union européenne). Sur le registre administratif, le Parlement européen constitue un véritable relais pour les citoyens qui peuvent le saisir (droit de pétition et médiateur [4]), a le pouvoir de nommer des commissions d'enquête [5] et accorde une attention particulière à la lutte anti-fraude et aux activités de l'Office européen de Lutte anti-fraude (OLAF). Sur le plan politique, il s'agit d'insister sur les pouvoirs de contrôle du Parlement européen à l'égard de la Commission européenne ; comme nous le verrons ci-après, il a non seulement le pouvoir d'investir la Commission (ratification de la nomination du Président de la Commission, audition des personnalités proposées pour devenir membres de la Commission, et investiture de la Commission par un vote de confiance), mais également de la renverser.

Avec l'entrée en vigueur éventuelle du traité de Lisbonne, les pouvoirs du Parlement européen seraient fortement renforcés, non seulement en matière législative et budgétaire mais aussi en termes de contrôle politique.

– Le nouveau traité prévoit en effet d'étendre la procédure de codécision à 40 nouveaux articles et, notamment, à des domaines aussi sensibles que la politique agricole commune ou les politiques relatives aux contrôles aux frontières, à l'asile et à l'immigration [6].

– En matière budgétaire, le Parlement européen obtiendra un droit de décision égal à celui du Conseil des ministres et pourra voter sur l'ensemble des dépenses de l'Union [7].

– Enfin, l'élection du président de la Commission par le Parlement, sur proposition du Conseil européen, devra tenir compte de la majorité sortie des urnes et entérinera les résultats des élections européennes. Le cadre juridique prévu par le traité de Lisbonne sera un élément décisif dans la consolidation du rôle des eurodéputés.

Quoi qu'il advienne *in fine* du traité de Lisbonne, la tendance historique au renforcement continu des pouvoirs du Parlement européen est clairement établie. On peut d'ailleurs noter que les dispositions du traité constitutionnel et du traité de Lisbonne renforçant le rôle des élus parlementaires européens ont été peu, voire pas, contestées : il n'est dès lors pas exclu qu'elles figurent dans le prochain traité communautaire ratifié à l'unanimité par les États membres de l'UE, quels que soient la nature et le nom de ce traité (« Lisbonne » ou un autre). Un tel constat renforce l'intérêt des élections européennes de juin 2009 du point de vue des pouvoirs qu'elles confèrent aux citoyens français et européens.

Les interventions récentes des parlementaires européens : exemples concrets

Puisqu'il n'est pas possible de souligner l'intérêt du vote de juin 2009 en insistant seulement sur les progrès démocratiques inclus dans le traité de Lisbonne, il est nécessaire d'illustrer l'importance des prérogatives des parlementaires européens de manière plus

concrète, en évoquant les actes politiques qu'il adopte, principalement sur le plan normatif (c'est-à-dire les directives et règlements).

Sur ce registre, on peut ainsi rappeler que les parlementaires européens élus en juin 2004 avaient été amenés à adopter définitivement 142 directives et 145 règlements au 1er mars 2009 [8], principalement dans les domaines de l'environnement et de la protection des consommateurs, du marché intérieur et de la politique des transports (voir Tableau 1). On pourra également souligner que les parlementaires européens ont eu leur mot à dire (via la procédure de codécision) sur 70 % des directives adoptées par le Conseil sur la période, ainsi que sur 18 % des règlements (ces derniers étant souvent de portée plus technique, donc du domaine réglementaire et donc réservés au seul Conseil).

Tableau 1
Actes normatifs adoptés par le Parlement européen
(juin 2004-février 2009)

	PE & Conseil	Conseil seul	Principaux domaines (par nombre d'actes)
Directives	**142**	60	Politique industrielle et marché intérieur (49) Environnement, protection du consommateur (48) Droit d'établissement, libre prestation de services (32) Politique des transports (21)
Règlements	**145**	652	Politique industrielle et marché intérieur (40) Environnement, protection du consommateur (23) Politique des transports (19) Libre circulation des travailleurs, politique sociale (14)

Source : données EurLex, calcul des auteurs.

C'est également en « capitalisant » sur quelques exemples de directives et de règlements susceptibles d'avoir débordés le cercle des initiés dans les dernières années qu'on peut illustrer efficacement l'importance du rôle dévolu aux parlementaires européens (voir Tableau 2 – annexe). L'évocation des directives qui n'ont pas encore été adoptées définitivement par le Parlement européen et le Conseil des ministres (exemple des directives sur le temps de travail ou de la directive dite « retour » sur le contrôle de l'immigration clandestine) permet de fournir une information complémentaire d'autant plus utile qu'elle fait écho à des discussions toujours en cours, et dont certaines devront être reprises par les nouveaux élus si aucun accord définitif n'intervient avant le printemps 2009.

On peut enfin mettre en relief l'action des parlementaires européens en indiquant que, outre des actes normatifs, ils adoptent nombre de « décisions » d'importance au cours de leur mandat, notamment en matière budgétaire ou pour les activités de contrôle. Ainsi en va-t-il de la décision de créer une commission d'enquête au moment de la crise de la vache folle (qui a débouché sur la création d'une Agence vétérinaire européenne basée à Dublin) ou encore du refus d'investir la Commission présentée par le Président Barroso en 2004, qui a notamment conduit au renvoi du candidat italien Rocco Buttiglione.

Un choix partisan : des élections porteuses de clivages de plus en plus marqués

Les élections au Parlement européen de juin 2009 peuvent également être l'occasion de mieux mettre en évidence le caractère de plus en plus marqué des clivages partisans au sein de l'UE [9].

De tels clivages ont pu être relativisés pendant de nombreuses années, avec un Parlement européen dominé par une logique d'affirmation institutionnelle vis-à-vis de la Commission européenne et du Conseil, et qui s'appuyait sur une forme d'unité trans-partisane interne. Si cette logique d'affirmation institutionnelle n'a pas disparu, elle devrait désormais revêtir une dimension secondaire, surtout si le traité de Lisbonne entrait en vigueur, consacrant par là même les pouvoirs du Parlement européen.

D'ores et déjà présente au sein du Parlement européen, l'expression des clivages politiques et partisans devrait trouver une vigueur renforcée au cours des prochaines années : d'une part autour d'un enjeu classique opposant les partisans et adversaires d'un approfondissement ultérieur de la construction européenne ; d'autre part, et c'est plus nouveau, à l'égard des décisions concrètes (directives, contrôle de la Commission, etc.) que les parlementaires européens sont amenés à prendre, et vis-à-vis desquelles les différences d'appréciation entre partis trouvent pleinement à s'exprimer.

L'un des enjeux des prochaines élections européennes sera de confirmer que le Parlement européen et, plus largement, le système politique de l'UE, ne sont pas des lieux monolithiques et imperméables au pluralisme des opinions mais qu'ils offrent des occasions régulières de débats et de confrontations partisanes, sur la base de rapport de forces qui seront déterminés pour 5 ans en juin 2009. S'il appartient naturellement aux partis politiques de se livrer à un tel travail de pédagogie et de mise en perspective, les observateurs et analystes de la vie politique communautaire doivent aussi y contribuer, sur la base de plusieurs éléments d'appréciation.

Des clivages partisans qui s'expriment au moment des votes

C'est d'abord parce qu'ils seront davantage informés de la nature des votes exprimés par leurs représentants directs et les formations politiques auxquels ils appartiennent que les citoyens français pourront mieux décrypter l'enjeu des élections de juin 2009 et être incités à davantage suivre la vie parlementaire européenne.

Même si le clivage droite/gauche ne domine pas totalement la vie politique du Parlement européen [10], l'étude des votes parlementaires [11] met en évidence le développement progressif de clivages politiques [12], non seulement sur les enjeux économiques, mais également sur des sujets touchant par exemple aux questions relatives à l'« espace de liberté, de sécurité et de justice » (asile, immigration, etc.). Il importe de mieux faire connaître l'expression de ces clivages, notamment en évoquant les exemples et décisions ayant le plus marqué les Français au cours des cinq dernières années [13], et pour lesquels ils doivent savoir qui a voté quoi en fonction de son appartenance à tel ou tel groupe politique.

Trois types de votes peuvent par exemple être mis en exergue (voir Tableau 3) :

– le vote sur la directive dite « Bolkestein » portant sur la libéralisation des « services dans le marché intérieur » ;

– le vote sur le règlement « Reach » prévoyant l'identification et l'enregistrement des substances chimiques utilisées par l'industrie européenne ;

– le vote sur la directive dite « retour », visant notamment à rapprocher les conditions dans lesquelles est organisé le renvoi dans leur pays des immigrés entrés clandestinement dans l'UE (à la différence des deux textes ci-dessus, cette directive n'a pas encore été adoptée de façon définitive).

L'analyse des votes intervenus vis-à-vis de ces trois textes fait tout d'abord apparaître l'existence de clivages relativement clairs entre partis français représentés au Parlement européen :

– les élus français appartenant aux groupes communiste et écologiste adoptent par trois fois des positions opposées à celles exprimées par les élus français membres du groupe PPE (UMP) ;

– les élus français membres des groupes PPE et ADLE (Modem) et ceux du groupe PSE (PS) s'opposent dans deux votes sur trois (directive « services » et « retour ») ;

– les élus français membres des groupes Indépendance et démocratie (MPF) et non inscrits (FN) adoptent deux fois sur trois (directive retour et règlement Reach) des positions différentes de celles des élus socialistes et des communistes.

L'analyse de ces trois votes conduit également à souligner l'existence d'une relative spécificité française au Parlement européen : dans deux de ces trois votes (directives « services »

Tableau 3
Exemples de votes français au Parlement européen (2004-2009)

Groupes politiques (et parti français)	Directive « services » (1)	Règlement « Reach » (2)	Directive « retour » (3)
GUE (PCF)	3 contre	2 contre	3 contre
Verts ALE (Verts)	6 contre	5 contre	4 contre
PSE (PS)	29 contre, 1 pour, 1 abst.,	28 pour	23 contre
ADLE (Modem)	11 pour	8 pour	3 contre, 3 pour, 3 abst.
PPE (UMP)	15 pour	17 pour	16 pour
IND/Dem (MPF)	3 contre	3 abst.	3 pour
Non-inscrits (FN)	7 contre	6 abst.	5 pour
Total votes français	Pour : 35,5 % Contre : 63,2 % Abst. : 1,3 %	Pour : 76,1 % Contre : 10,1 % Abst. : 13 %	Pour : 40,9 % Contre : 53 % Abst. : 6,1 %
Total votes PE	Pour : 61,4 % Contre : 33,5 % Abst. : 5,1 %	Pour : 81,2 % Contre : 15,1 % Abst. : 3,7 %	Pour : 54,9 % Contre : 29,3 % Abst. : 15,8 %

Source : données Parlement européen, calcul des auteurs.

(1) vote du 15/11/06 (2e lecture)/(2) vote du 13/12/06 (1re lecture)/(3) vote du 18/06/08 (1re lecture) NB : Le total du nombre de votes français varie avec le nombre de parlementaires européens présents.

et « retour »), le score total des élus français est en effet différent de celui exprimé par le Parlement européen dans son ensemble.

Sur ce double registre, une telle analyse ne fait que confirmer la réalité de l'expression des clivages partisans au sein du Parlement européen et, par suite, l'importance du vote qui conduira à désigner les représentants parlementaires français pour la période 2009-2014.

La responsabilité des partis politiques est naturellement première pour mettre en évidence l'existence de tels clivages politiques. Les pouvoirs publics pourront également soutenir, au-delà même des élections de juin 2009, les initiatives des acteurs de la société civile (monde académique, réseau associatif, etc.) désireux de mieux les illustrer aux yeux des citoyens, tout en soulignant la possibilité qu'ont ces derniers d'influencer le cours des décisions de l'UE.

Des clivages partisans qui apparaissent dans les programmes politiques

C'est également parce qu'ils auront connaissance des programmes élaborés par les principaux partis européens en vue de la législature 2009-2014 que les citoyens pourront s'aviser que des clivages politiques sont d'ores et déjà à l'œuvre à Bruxelles et à Strasbourg.

L'analyse des programmes électoraux des partis européens montrent en effet qu'un clivage droite/gauche se développe progressivement et qu'une polarisation idéologique et partisane tend progressivement à structurer l'espace politique communautaire : à titre d'exemple, une ligne de clivage s'affirme progressivement entre les partisans de la libéralisation du marché et les tenants d'une plus grande régulation [14].

L'existence de telles lignes de clivage sera-t-elle suffisamment perceptible au sein des programmes des partis qui vont en découdre en juin 2009 ? Elles semblent de plus en plus visibles au sein des programmes présentés par les partis européens, qui rassemblent les partis nationaux, et ont déjà publié des manifestes en vue de l'échéance de juin 2009 [15]. L'un des enjeux du scrutin de juin 2009 sera de savoir si les programmes des partis nationaux refléteront eux aussi de tels clivages, vis-à-vis desquels les électeurs pourront se positionner. Dans cette perspective, il est d'ailleurs à souhaiter que les « professions de foi » des différents candidats, listes et formations politiques soient adressées aux Français très en amont du scrutin de juin 2009, et non quelques jours avant, comme ce fut le cas en 2004.

Le degré d'européanisation de la campagne électorale préalable au vote du 7 juin sera lui aussi déterminant. Les « élections européennes » apparaissant comme des élections intermédiaires, elles sont souvent utilisées comme une occasion d'exprimer son opinion vis-à-vis des autorités nationales en place, dans une perspective domestique parfois largement déconnectée des enjeux communautaires. Cette tendance à la nationalisation du scrutin européen étant sans doute inévitable, la question est de savoir si elle sera dominante ou au contraire plus limitée, favorisant alors le déroulement d'un vrai débat sur les orientations et décisions de l'UE et, plus prosaïquement, sur l'identité des parlementaires français appelés à siéger à Strasbourg et Bruxelles jusqu'en 2014. Indépendamment du rôle prescripteur majeur des partis politiques sur un tel registre, il reviendra *in fine* aux électeurs de choisir quelle approche ils veulent privilégier au moment de leur vote.

Des clivages partisans autour du choix du président de la Commission ?

Une bonne façon de centrer la campagne électorale préalable aux élections du 7 juin 2009 sur des enjeux communautaires est de rappeler que les résultats du vote détermineront pour

une bonne part l'orientation politique de la Commission européenne, ainsi que le contenu des propositions formulées par le collège bruxellois au cours des cinq années suivantes.

Même si les États membres exerceront encore en 2009 un poids toujours important sur la composition du collège bruxellois, et même si les Commissaires qu'ils auront désignés refléteront nécessairement la couleur politique des différents gouvernements nationaux, ils devront obtenir l'aval des parlementaires européens pour que la Commission entre en fonction. Pour ce faire, les chefs d'État et de gouvernement devront tenir compte des résultats des élections européennes et de la majorité sortie des urnes, voire établir un dialogue formel ou informel avec les responsables du Parlement européen. Au-delà de la simple question du choix du président de la Commission, les évolutions récentes du pouvoir de désignation et de contrôle du Parlement européen à l'égard de la Commission ne peuvent que renforcer l'influence de celui-ci, et par là des électeurs européens, sur la ligne politique de la Commission tout au long de la législature.

Cette nouvelle donne procure ainsi un véritable enjeu politique de dimension européenne aux prochaines élections. Il y a d'ailleurs déjà un précédent puisque le Parlement européen a d'ores et déjà joué un rôle majeur dans la désignation de la Commission Barroso, finalement désignée à l'automne 2004. Et notons que, à la différence de 1994 et 1999, le président de la Commission européenne est issue de la majorité politique victorieuse issue des élections. Il est par ailleurs plus difficile de confier la concurrence ou le marché intérieur à un commissaire trop libéral si la majorité au Parlement issue des élections européennes est de gauche ; inversement, il est plus délicat de confier l'emploi et les affaires sociales à un commissaire trop marqué à gauche si la majorité parlementaire est à droite. Les électeurs peuvent donc peser directement sur la coloration politique du président de la Commission et de son équipe, et il en ira de même ensuite en ce qui concerne les choix politiques du collège. Cela suppose que les partis politiques européens et nationaux fassent campagne en indiquant quel candidat ils comptent soutenir pour le poste de président de la Commission européenne.

Un choix « patriotique » important en termes d'influence nationale

À l'approche des élections européennes de 2004, plusieurs études [16] ont souligné les faiblesses françaises au Parlement européen et attiré l'attention des responsables politiques et des Français sur le déficit d'influence nationale au sein d'une institution de plus en plus puissante, et qui est d'autant plus stratégique que l'influence française a été parallèlement réduite au Conseil [17] et à la Commission européenne [18]. Une certaine prise de conscience semble avoir eu lieu depuis lors mais, pour conforter les progrès réalisés [19], il semble utile de souligner que les élections de juin 2009 fourniront aussi l'occasion d'un choix déterminant en termes d'influence française au niveau communautaire.

Dans un Parlement européen marqué par le primat des logiques partisanes, la sensibilité nationale des « eurodéputés » n'en trouve pas moins à s'exprimer, lorsqu'il s'agit d'exprimer des conceptions spécifiquement nationales ou pour toutes les décisions ayant un impact budgétaire et législatif spécifique dans leur pays d'origine. Il est donc particulièrement important pour chaque pays de disposer de parlementaires influents, et qui peuvent défendre leurs propres convictions mais aussi servir de relais aux différents acteurs nationaux (gouvernements, ONG, groupes d'intérêt, etc.) soucieux de peser sur les décisions de l'UE.

L'actuel président de la République française semble avoir pris la mesure d'un tel enjeu, en soulignant publiquement à plusieurs reprises combien les élections de juin 2009 étaient

importantes pour l'influence nationale[20]. Il appartient aux Français de déterminer s'ils souhaitent ou non faire des choix conformes à cette logique d'influence nationale, qui suppose notamment de privilégier des partis politiques fortement représentés au Parlement européen et des élus aux profils adaptés à la mission qui leur sera confiée.

L'importance du « vote utile » au moment des élections du Parlement européen

Le fonctionnement du Parlement européen repose sur une logique proportionnelle qui fait des groupes politiques et de leur coopération constante une variable essentielle[21]. La mise à disposition de moyens techniques (collaborateurs, secrétariat, salle de réunion, budget pour des publications, traductions...) ainsi que le droit de parole et d'initiative politique sont fonction de la taille du groupe. Il en est de même pour l'accession aux principaux postes de responsabilités (vice-présidences et questure du Parlement européen, présidences et vice-présidences des commissions et délégations, rapporteurs et coordinateurs) ainsi, évidemment et encore plus directement, qu'au moment des votes portant sur les décisions de l'institution (votes des directives, etc.).

Les parlementaires d'un pays ne peuvent dès lors jouer un rôle marquant au Parlement européen que s'ils font partie des groupes politiques dont les membres sont les plus nombreux. Si l'on se fie aux précédentes législatures, l'enjeu en termes d'influence nationale est assez aisé à résumer : il s'agit clairement de concentrer le plus grand nombre d'élus dans les groupes PPE (UMP) et PSE (PS) et, à un degré moindre, les groupes ADLE (MODEM), voire Verts.

Dans ce contexte, le caractère « intermédiaire » des élections européennes donne parfois lieu à des votes contestataires visant à sanctionner le pouvoir en place, voire les partis traditionnels. Si ce vote contestataire profite aux partis de gouvernement qui sont dans l'opposition, il peut utilement renforcer leur poids au sein de groupes influents du Parlement européen : c'est ce qui s'est passé en 2004 en France, avec le très bon score du Parti socialiste, qui lui a permis d'envoyer 31 élus à Strasbourg et de disposer ainsi de la plus importante délégation nationale au sein du groupe PSE. Mais si le vote contestataire profite à de plus petits partis ou à des formations extrémistes, il produit un éparpillement des voix dommageable en termes d'influence nationale, dès lors que les élus de ces partis siégeront dans des groupes dont le poids politique est très limité. Le choix d'un vote contestataire, vis-à-vis des autorités nationales en place ou de la construction européenne, est bien sûr parfaitement légitime. Ses conséquences en termes d'influence nationale au Parlement européen doivent cependant être mieux soulignées. L'importance d'un « vote utile » est d'autant plus grande que le mode de scrutin européen, proportionnel, ne sélectionne pas de lui-même les partis dominants[22].

Le même raisonnement peut être fait s'agissant de la faible participation aux « élections européennes », qui produit elle aussi des effets négatifs du point de vue de l'influence française à Strasbourg et à Bruxelles : elle favorise en effet mécaniquement les partis protestataires, dont l'électorat a tendance à se mobiliser davantage, et qui ont alors un nombre d'eurodéputés supérieur à ce que leur poids politique réel leur permettrait d'envisager. Les abstentionnistes qui auraient choisi de voter pour des représentants appelés à siéger au sein des groupes politiques qui pèsent au Parlement européen doivent donc savoir que leur non-vote contribue, en partie, à l'affaiblissement de la capacité de la France à peser au sein du Parlement européen.

Le choix de candidats disposant des meilleurs profils

Si les partis disposent d'une grande responsabilité dans le choix des candidats placés en position éligible, il revient *in fine* aux électeurs d'opérer un choix qui porte non seulement sur l'affiliation partisane des candidats, mais aussi sur leurs caractéristiques personnelles. À cet égard, il est à la fois banal et essentiel de rappeler que l'influence d'un pays au Parlement européen se mesure également au profil de ses élus, notamment au regard de trois enjeux.

Premier enjeu : les candidats aux élections européennes le sont-ils par vocation ou faute de mieux ? Les élections au Parlement européen sont-elles utilisées pour désigner des candidats motivés ou pour recaser les membres d'appareils partisans et les recalés du suffrage universel. On peut certes juger utile que soient élus des responsables déjà connus du grand public, et qui peuvent donc incarner plus efficacement le Parlement européen aux yeux des citoyens [23]. Force est cependant de constater que, sauf exception, les élus concernés ont cependant ensuite tendance à ne pas s'investir fortement dans une mission qui leur a été confiée par défaut, et à consacrer beaucoup de temps à préparer leur retour dans des fonctions électives locales ou nationales [24]. Il va de soi que ce défaut d'investissement personnel est préjudiciable pour l'influence globale exercée par un pays au Parlement européen, et qu'il est largement préférable de voter pour des candidats qui se présentent par vocation et sur la base d'un parcours en cohérence avec un mandat européen (connaissance de l'UE, maîtrise des langues étrangères, etc.).

Deuxième enjeu : les candidats aux élections européennes ont-ils déjà une expérience du Parlement européen ? Sur ce registre, il est loisible de constater que, au Parlement européen comme dans les parlements nationaux, ce sont en général les élus les plus expérimentés qui obtiennent les principaux postes de responsabilité (présidents, rapporteurs, coordinateurs, etc.), siègent dans les commissions parlementaires les plus puissantes et exercent l'influence politique la plus grande sur les décisions de leur institution. En termes d'influence nationale, il est souvent préférable de voter pour des candidats déjà aguerris aux arcanes du Parlement européen plutôt que pour des candidats choisis sous couvert de « renouvellement » ou parce qu'ils sont susceptibles d'obtenir un plus grand nombre de voix en juin, mais qui se trouveront un peu dépourvus lorsqu'il s'agira d'exercer efficacement la mission qui leur a été confiée.

Même s'il est naturel qu'un renouvellement régulier des candidats ait lieu, il y a là une réalité qu'un pays comme l'Allemagne semble par exemple avoir intégré, puisque plusieurs de ses élus ont construit des carrières longues à Strasbourg. Le nombre moyen de mandats exercés par un parlementaire européen allemand est ainsi de 2,4, contre seulement 1,8 pour la France (2,3 pour le Royaume uni et 1,8 pour l'Espagne) ; mieux, près de la moitié (48,2 %) des actuels eurodéputés allemands en sont au moins à leur troisième mandat à Strasbourg, alors que ce chiffre est de 19,3 % pour les eurodéputés français (29,5 % pour les britanniques et 26 % pour l'Espagne). Cette différence de longévité est encore plus frappante s'agissant des eurodéputés appartenant aux deux groupes les plus influents : la proportion de députés allemands ayant 3 mandats ou plus est ainsi de 53,1 % dans le groupe PPE-DE et de 78,2 % dans le groupe PSE, contre respectivement 16,7 % et 16,1 % pour les députés français.

Troisième enjeu : les candidats aux élections européennes cumuleront-t-ils leur mandat de député européen avec un autre ? Là encore, une telle situation n'est pas neutre en termes d'influence nationale, et même s'agissant de la simple exigence civique consistant à exercer

le mandat pour lequel on a été élu. On peut certes remarquer que les élus exerçant un autre mandat bénéficient d'un ancrage de proximité dont ne disposent par les simples députés européens, puisqu'ils sont élus dans des circonscriptions de trop grande taille. Reste que cumuler le mandat de député européen avec un mandat local, et notamment avec des fonctions exécutives locales, semble le plus sûr moyen de n'y consacrer qu'un temps très limité et donc d'exercer une influence très réduite. Alors qu'elle avait été supprimée en 2000 et qu'elle est interdite dans 9 pays de l'UE[25], dont l'Allemagne, la possibilité de cumuler un mandat au Parlement européen avec la direction d'un exécutif local a été réintroduite en France en 2003[26]. Le résultat est que près des 2/3 des élus français au Parlement européen pratiquent le cumul des mandats, alors que cette proportion est bien moindre dans des pays comme le Royaume-Uni[27] ou l'Espagne. Même si l'implication effective des élus français dans les travaux du Parlement européen (rédaction de rapports, prise de paroles, etc.) a récemment progressé, il va sans dire qu'elle serait encore plus substantielle si le nombre d'élus pratiquant le cumul des mandats était plus limité entre 2009 et 2014. Tant que les règles relatives au cumul des mandats n'auront pas été modifiées, il reviendra aux électeurs d'indiquer s'ils souhaitent ou non favoriser de telles pratiques, en opérant leur choix parmi les différents candidats que les partis politiques présentent à leurs suffrages.

Tableau 4
Les principaux éléments de l'influence nationale au Parlement européen

	Critères		France	Allemagne	Royaume-Uni	UE27
Appartenance partisane des élus	Répartition des délégations nationales	PPE-DE	23,10%	49,50%	34,60%	36,70%
		PSE	39,70%	23,20%	24,40%	27,60%
	Dans les 2 principaux groupes		62,80%	72,70%	59%	64,30%
	Présidence et coordinateurs	Présidence de groupe	2	2	2	7
		Présidence de commissions	3 (5 jusqu'en janvier 2007)	5	2	23
		Nombre de coordinateurs	8	27	23	159
Profil personnel des élus	Nombre moyen de mandat(s)		1,9	2,4	2,3	-
	Présence dans 3 commissions principales	Affaires économiques et monétaires	8%	20%	10%	12,60%
		Environnement, santé publique et sécurité alimentaire	5,90%	14,70%	10,30%	17,20%
		Transports et tourisme	12%	12%	10%	12,60%
	Productivité des députés	Rapports	2,81	3,09	2,52	2,3
		Questions	12,53	20,66	94,96	40,6
		Interventions en plénière	50,03	53,35	83,84	-

Source : données Parlement européen, calcul des auteurs.

La mise en évidence des dimensions civique, partisane et « patriotique » du choix qu'ils auront à effectuer en juin 2009 est peut-être susceptible d'inciter les Français à participer de manière plus importante que par le passé aux prochaines élections au Parlement européen, ce qui serait bienvenu d'un point de vue démocratique. Il ne semble cependant pas nécessaire de focaliser exagérément les actions d'information des pouvoirs publics sur la seule nécessité de voter davantage, au prix d'une stratégie qui aurait pour effet de culpabiliser les Français (dont la majorité s'est de fait abstenue lors des précédents scrutins), ce qui n'est pas la meilleure manière de les rendre très réceptifs.

Au-delà même de l'objectif d'une participation accrue, il paraît dès lors préférable de considérer que les élections européennes demeurent quoi qu'il en soit une opportunité rare de mobiliser plusieurs millions de Français [28]. Dans cette perspective, les actions de sensibilisation mises en œuvre au moment des élections au Parlement européen de juin 2009 ne devront pas se contenter d'évoquer l'Assemblée de Strasbourg, mais tout autant les institutions européennes dans leur ensemble. Il s'agit de mettre en œuvre une stratégie globale, et qui porte sur l'ensemble du système politique communautaire, en resituant le Parlement européen au sein du « triangle institutionnel », en accordant une place substantielle à l'ensemble des composantes de ce triangle et en évoquant les grands enjeux placés sur l'agenda politique communautaire, bien en amont du scrutin [29].

ANNEXE

Tableau 2
Exemples d'actes normatifs adoptés par le Parlement européen (juin 2004-janvier 2009)

Directives	Directive 2008/6/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 février 2008 modifiant la directive 97/67/CE en ce qui concerne l'achèvement du **marché intérieur des services postaux** de la Communauté. Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux **services dans le marché intérieur (directive dite « Bolkestein »)**. Directive 2006/54/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relative à **la mise en œuvre du principe de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière d'emploi et de travail**. Directive 2008/50/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 concernant la **qualité de l'air ambiant** et un air pur pour l'Europe. Directive 2008/27/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2008 modifiant la directive 2001/18/CE relative à la dissémination volontaire d'**organismes génétiquement modifiés dans l'environnement**, en ce qui concerne les compétences d'exécution conférées à la Commission. Directive 2004/101/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 octobre 2004 modifiant la directive 2003/87/CE établissant un **système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre** dans la Communauté, au titre des mécanismes de projet du **protocole de Kyoto**.
Règlements	Règlement (CE) N° 396/2005 du Parlement européen et du Conseil du 23 février 2005 concernant les **limites maximales applicables aux résidus de pesticides** présents dans ou sur les denrées alimentaires et les aliments pour animaux d'origine végétale et animale. Règlement (CE) N° 1927/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 portant création du **Fonds européen d'ajustement à la mondialisation**. Règlement (CE) N° 457/2007 du Parlement européen et du Conseil du 25 avril 2007 modifiant le règlement (CE) N° 417/2002 relatif à **l'introduction accélérée des prescriptions en matière de double coque** ou de normes de conception équivalentes pour les pétroliers à simple coque. Règlement (CE) N° 1107/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 concernant les **droits des personnes handicapées** et des personnes à mobilité réduite lorsqu'elles font des voyages aériens. Règlement (CE) N° 683/2008 du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 relatif à la poursuite de la mise en œuvre des programmes européens de radionavigation par satellite (EGNOS et **Galileo**). Règlement (CE) N° 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances **(REACH)**, instituant une agence européenne des produits chimiques.

L'élargissement 5 ans après : quel bilan ?

Roland FREUDENSTEIN

Le 1er mai 2004, les 15 États membres de l'Union européenne de l'époque se sont lancés dans le plus ambitieux élargissement jamais réalisé. Cet élargissement était sans précédent non seulement en termes de nombre de pays adhérents (10) et d'habitants (environ 80 millions). Mais les défis politiques et économiques posés étaient aussi considérables du fait de la pauvreté relative des nouveaux arrivants et de la transition apparemment difficile d'une économie planifiée à une économie de marché et d'un socialisme étatique à une démocratie pluraliste. Certains, dans les anciens États membres, considéraient même cet élargissement comme fondamentalement préjudiciable à l'objectif d'une « Union sans cesse plus étroite » telle que définie dans le traité de Maastricht. Alors que ses partisans maintenaient que l'élargissement finirait par renforcer l'Union et que personne, après la fin des années 1990, ne pouvait prétendre qu'il existait une alternative sérieuse, l'idée qu'il s'agissait d'une immense charge a persisté jusqu'à aujourd'hui.

Cinq ans plus tard, il est temps d'évaluer l'impact réel de ce qui est désormais communément appelé « le grand élargissement », de se demander dans quelle mesure il a été une réussite et d'analyser quels sont ses effets durables sur l'UE du XXIe siècle.

La question visant à savoir dans quelle mesure ce grand élargissement a été et continue à être un frein pour le processus d'intégration n'est pas seulement très débattue. Elle est aussi la réponse à deux des dilemmes de l'intégration européenne suscitant le plus de débats actuellement : dans quelle mesure l'Union doit-elle réformer ses institutions pour continuer à fonctionner après 2004 et quelle est sa « capacité d'absorption » pour envisager d'autres élargissements importants ? En d'autres termes, notre perception des effets liés aux élargissements de 2004 et 2007 a une influence décisive sur les débats relatifs à l'approfondissement et à l'élargissement. Ces deux questions sont liées à un troisième débat qui n'a cessé d'être relancé depuis le milieu des années 1990 : celui portant sur une architecture différenciée au sein de l'Union européenne, en cercles concentriques, avec divers degrés d'intégration voire avec une décision claire distinguant un « noyau de l'Europe » d'un pourtour extérieur moins intégré [1].

Territoires de l'Europe

L'UE au 1er janvier 2009 :

- États membres de l'Union européenne
- États candidats : les négociations n'ont commencé qu'avec la Croatie et la Turquie.
- États dont l'UE a reconnu la « vocation » à devenir membre
- États membres de la zone euro
- États membres de l'espace Schengen

Les Açores (Portugal) qui sont hors cadrage font partie de l'espace Schengen.

Politique européenne de voisinage :

- accords signés
- sans accords signés
- États membres du Conseil de l'Europe
- Union pour la Méditerranée

La Ligue arabe et Monaco sont également membres de l'Union pour la Méditerranée

Sources : compilation de la Fondation Robert Schuman (http://www.robert-schuman.eu/), Portail de l'Union européenne (http://europa.eu/), Conseil de l'Europe (http://www.coe.int/) et OSCE (http://www.osce.org/)

* Ancienne République yougoslave de Macédoine (ARYM)

Atelier de cartographie de Sciences Po pour la Fondation Robert Schuman, janvier 2009, ©FRS.

L'élargissement, entre mythe et réalité

Alors que la majorité de l'opinion publique de l'Union européenne, prise globalement, estime que le grand élargissement a été un succès, et que, sans surprise, tous les pays adhérents sont, dans leur grande majorité, favorables à cette idée, cela n'est pas vrai pour l'ensemble des citoyens des « anciens » États membres. En France, au Luxembourg, en Belgique et en Autriche, on observe qu'une majorité absolue de la population estime que l'élargissement a affaibli l'Union européenne ; en Allemagne, cette idée est approuvée par une majorité relative de la population. C'est dans des pays nordiques comme la Suède et le Danemark, et des pays géographiquement éloignés des pays du grand élargissement comme l'Espagne et la Grèce que l'on trouve l'opinion publique la plus favorable [2].

Parmi les craintes liées à l'élargissement de 2004, avant sa réalisation et rétrospectivement, ce sont les aspects économiques et sociaux qui dominent, comme par exemple la crainte de la concurrence sur le marché du travail du fait des migrations (« dumping social »), la criminalité organisée, la perte d'emploi du fait de délocalisations, les charges budgétaires liées aux transferts financiers dans le cadre de la politique agricole et des fonds de cohésion pour ne citer que les exemples les plus courants. Cinq ans après l'élargissement, aucune de ces craintes ne s'est matérialisée. De fait, durant la période 2004-2008, avant la crise économique et financière mondiale, la croissance économique a été la plus forte de l'histoire récente de l'Union européenne. Cela vaut non seulement pour les nouveaux États membres (avec des taux de croissance du PIB souvent supérieurs à 5 % et atteignant parfois même plus de 10 %) et dans les anciens États membres, où la croissance était positive malgré d'importantes faiblesses en termes de compétitivité mondiale dans des pays comme la France et l'Italie. Concernant le marché du travail, cette période a été marquée par de forts taux de chômage précisément dans les pays, comme l'Allemagne et la France, qui avaient temporairement restreint l'accès de leur marché du travail aux ressortissants des nouveaux États membres, comme le permettait une disposition transitoire des accords d'adhésion. L'effet économique positif sans doute le plus marquant était toutefois la croissance économique soutenue et les importants excédents commerciaux des anciens États membres avant 2004 : depuis le milieu des années 1990, la perspective d'adhésion et le processus d'association et de préparation dans les nouveaux États membres avaient amélioré l'état de droit et les conditions générales des affaires, créant d'excellentes conditions pour les anciens États membres, en termes de commerce et d'investissements directs.

En d'autres termes, il n'y a tout simplement pas eu de « charge » économique d'aucune sorte. Au contraire, l'élargissement a visiblement renforcé l'Union sur le plan économique dans un contexte de renforcement de la concurrence mondiale. Il est difficile de dire avec certitude comment l'Union européenne sortira de la crise économique actuelle, mais on peut affirmer sans crainte que la crise aurait autant touché les anciens membres de l'Union européenne s'il n'y avait pas eu l'élargissement de 2004.

Par ailleurs, qu'en est-il de l'argument selon lequel l'Union européenne a été affaiblie politiquement ? Tout d'abord, on entend souvent que la prise de décision a été rendue plus difficile, surtout les décisions prises par le Conseil européen et le Conseil des ministres : on prétend systématiquement que plus le nombre d'États membres est important, plus la prise de décision est difficile. En fait, ce préjugé persiste autant qu'il est faux. Le nombre et l'intensité des actes juridiques adoptés par le Conseil depuis 2004 n'ont pas diminué

sensiblement par rapport à la période précédant l'élargissement. Et dans le cas de vetos utilisés sur des questions requérant l'unanimité, ils ont été davantage le fait d'anciens États membres que de nouveaux [3]. Cela ne signifie pas que la prise de décision dans l'Union européenne ne doit pas être rationnalisée, ce qui constitue l'un des principaux objectifs du traité de Lisbonne. Mais cela permet de comprendre que l'élargissement de 2004 et le prétendu affaiblissement de la prise de décision ne peuvent pas être réellement considérés comme la principale justification du projet de réforme de l'Union européenne, d'abord avec la Constitution européenne puis avec le traité de Lisbonne.

Certes, on peut continuer à soutenir que le processus de réforme a été ralenti par les nouveaux entrants, si l'on garde à l'esprit le veto temporaire de la Pologne, au Conseil, contre le traité constitutionnel en décembre 2003 ou l'hésitation des présidents polonais et tchèque à achever la ratification du traité de Lisbonne en 2008/2009. Mais si l'on regarde de plus près, il s'agit d'une accusation totalement indéfendable : les trois référendums qui ont contraint à l'abandon de la Constitution et à l'interruption du processus de ratification du traité de Lisbonne ont eu lieu dans d'anciens États membres, à savoir la France, les Pays-Bas et l'Irlande. Certains estiment qu'une partie de l'insécurité exprimée par le « non » français en 2005 était liée à l'élargissement à l'Est, mais l'argumentation pèche car les citoyens français ont toujours été les plus pessimistes à l'égard de la mondialisation et à l'égard d'autres évolutions du XXIe siècle.

Quelles différences entre « anciens » et « nouveaux » membres ?

Il existe toutefois d'indéniables différences politiques entre la majorité des anciens et des nouveaux États membres qui sont souvent à la base des conflits d'intérêts que l'on peut voir apparaître. Quatre éléments ont été particulièrement visibles au cours des cinq dernières années et peuvent être considérés comme le cœur de la contribution politique des nouveaux entrants dans l'Union élargie. Ils n'ont pas la même importance au sein des nouveaux États membres, et existent sans doute aussi au sein de certains des anciens États membres, mais ils forment néanmoins un dénominateur commun pour les nouveaux adhérents.

Après 2004, mais aussi avant, la majorité des nouveaux États membres a manifesté de nombreux réflexes atlantistes. Il s'agissait essentiellement d'un effet allant au-delà des clivages politiques : que les partis au pouvoir soient libéraux, sociaux-démocrates/post-communistes ou conservateurs, les États-Unis étaient pour eux extrêmement importants, et souvent la principale référence en termes de politiques étrangère et de sécurité. Il y a plusieurs raisons à cela : ils craignaient la résurgence et l'accroissement de l'agressivité de la Russie et considéraient que l'OTAN et la puissance militaire des États-Unis constituaient la principale garantie contre le pouvoir russe. Il faut aussi se souvenir des dernières décennies du communisme, à l'heure où la majorité de l'Europe occidentale était plus favorable à la détente avec l'URSS alors que l'Administration de Ronald Reagan était considérée comme l'avocate de la liberté. C'est l'agenda mondial de l'Administration Bush sur la liberté visant à « mettre fin à la tyrannie dans le monde » qui attirait ces gouvernements, du fait de leur propre expérience du totalitarisme au XXe siècle. Cela est apparu encore plus clairement en 2003, juste avant l'élargissement, lors de la division de l'Union européenne sur la question de l'invasion de l'Irak menée par les États-Unis, avec la « lettre des Huit » (signée par la majorité des pays adhérents d'Europe centrale, mais aussi, il faut le dire, l'Espagne et

le Royaume-Uni parmi les anciens États membres) et la « déclaration des Dix » futurs adhérents à l'OTAN et/ou à l'Union européenne. Rien ne pouvait mieux montrer la différence entre la « vieille » et la « nouvelle » Europe de Donald Rumsfeld que la profonde blessure ressentie par les pays adhérents face à la remarque de Jacques Chirac selon laquelle ils avaient « perdu une excellente occasion de se taire ». Le réflexe atlantiste concerne avant tout les élites politiques des nouveaux États membres ; il est moins fort dans l'opinion publique et s'est peut-être légèrement affaibli depuis 2004 (ce qui s'explique par une certaine déception à l'égard de Washington). Mais il devrait se maintenir, à court terme, et il renforcera aussi, à l'avenir, les tendances parallèles au Royaume-Uni et dans d'autres États membres d'Europe occidentale. Dans ce contexte et en dépit de ce qui avait été ouvertement demandé par certains philosophes et responsables politiques de la « vieille Europe », l'Union européenne ne devrait pas être en mesure de devenir un contrepoids aux États-Unis.

La seconde caractéristique des nouveaux entrants est l'intérêt particulier qu'ils portent au voisinage oriental de l'Union européenne. Cela s'explique en partie par leur proximité géographique et leurs liens historiques, mais le facteur le plus important est de loin leur inquiétude d'une résurgence de l'impérialisme russe, qui repose non seulement sur l'expérience historique mais qui s'est confirmée par l'évolution actuelle des politiques étrangère et interne de la Russie de Vladimir Poutine au cours des dernières années. Le premier effet de cette tendance est une saine condamnation de toute tentation de l'Europe occidentale, et notamment de l'Allemagne, d'être trop tolérant à l'égard de la nouvelle agressivité de la Russie et aussi une incitation à couper tout accord bilatéral spécial avec la Russie, comme à propos du projet de gazoduc NordStream. D'autre part, et cela paraît logique, la plupart des nouveaux États membres ont un intérêt particulier à ce que les anciennes républiques soviétiques qui bordent la Russie soient indépendantes et démocratiques car ils y voient la meilleure garantie possible contre la résurgence de la Russie impériale. L'Ukraine notamment est souvent considérée comme le pays dont la réintégration dans l'orbite russe consacrerait la percée décisive d'une Russie impériale. De ce fait, bon nombre de nouveaux États membres soutiennent non seulement cette « dimension orientale » de la politique européenne mais ils s'engagent aussi activement, malgré leur pauvreté relative, en faveur du développement de la société civile dans les pays de leur voisinage oriental. Cette orientation vers l'Est, qui rejette clairement l'agressivité nouvelle de Moscou, est une autre caractéristique de l'Union européenne qui devrait perdurer dans un avenir proche, et qui pourrait être le principal élément de conflit d'intérêts entre la majorité des nouveaux et des anciens États membres.

Les deux autres composantes de cette substance politique apportée par les nouveaux États membres concernent l'approche plus libérale de l'économie et, au moins dans certains des nouveaux États membres, un certain conservatisme du mode de vie, qu'il s'agisse de la législation relative à l'égalité des sexes, à l'avortement, aux minorités sexuelles, etc. Sur le plan économique, la crise économique et financière pourrait légèrement affaiblir les réflexes libéraux, mais il est probable que les divergences avec la partie continentale des anciens États membres vont persister. Le conservatisme du mode de vie peut certes également s'atténuer, en raison du processus rapide d'occidentalisation en cours, mais il ne disparaîtra pas aussi facilement.

L'élargissement de 2004/2007 : quel impact sur l'Union européenne ?

Si l'on regarde le tableau d'ensemble et si l'on tient compte de l'expérience acquise au cours de ces cinq dernières années, trois conclusions peuvent être tirées sur les effets politiques de long terme de l'élargissement de 2004/2007. Elles concernent l'architecture future de l'Union européenne, le rôle de la France et de l'Allemagne et les aspects stratégiques des relations transatlantiques.

Concernant la structure de l'Union européenne en cours de développement, il apparaît clairement aujourd'hui qu'aucun conflit relatif à la réforme de l'Union européenne ne conduira à quelque chose comme un « noyau dur » comportant les États membres souhaitant avoir une Union plus approfondie et un « pourtour extérieur » comprenant les pays restant (provisoirement) en retrait, mais qui pourraient rejoindre le noyau dur ultérieurement. L'idée de « noyau dur » est morte, quelle que soit l'issue du processus de ratification du traité de Lisbonne. Elle est morte car les « États pressentis » pour former un tel noyau dur sont visiblement incapables de se mettre d'accord sur les domaines d'intégration possibles et les modalités de fonctionnement. L'Italie, la France, l'Allemagne et le Benelux peuvent tout à fait être de fidèles défenseurs de l'acquis communautaire, mais ils ne parviendront pas à un consensus sur la défense européenne, sur un « gouvernement économique » ou, par exemple, sur une politique commune d'asile qui distinguerait les pays du noyau dur des autres États membres restés en retrait. Par ailleurs, pour qu'un noyau dur fonctionne, il devrait non seulement reposer sur ses propres mécanismes de prise de décision mais aussi sur une base économique spécifique, ce qui serait la fin de l'Union européenne en tant que telle. En d'autres termes, il peut très bien exister des vitesses variables sous la forme des coopérations renforcées prévues par le traité de Lisbonne, mais il n'y aura pas de noyau dur, et de fait, les inquiétudes suscitées par les débats sur cette question dans les nouveaux États membres ont fortement diminué.

La seconde conséquence est la fin du moteur franco-allemand tel que nous le connaissions : pendant la majeure partie de ses quarante premières années d'existence, le processus d'intégration européenne a respecté une règle d'or selon laquelle l'Allemagne et la France constituaient le « moteur » de cette intégration. Mais le bon vieux temps du président Mitterrand, du chancelier Kohl et de Jacques Delors, président de la Commission est révolu. Il appartient au XX^{e} siècle. Peut-être qu'à l'avenir, rien d'important ne pourra être réalisé si la France et l'Allemagne s'y opposent. Mais au cours des dernières années, l'axe franco-allemand, qui a parfois conduit à des réactions viscérales, et pas seulement dans la « nouvelle Europe », a cédé la place à des coalitions d'intérêts mouvantes bien plus complexes qui réduit la probabilité future de tels axes dans l'Union européenne.

Troisièmement, l'idée que l'Union européenne puisse être un contrepoids aux États-Unis, que l'Europe puisse être une contre-Amérique est dépassée. Trop nombreux sont les États membres qui n'accepteront pas un tel modèle, et les évolutions mondiales l'ont en fait rendu obsolète, à l'heure où seule une forte amélioration de la cohérence transatlantique peut sauver l'Occident. Parallèlement, cette cohérence semble plus probable avec la nouvelle Administration à Washington. Mais cela ne fait que renforcer le fort atlantisme que les nouveaux entrants avaient déjà introduit dans l'Union européenne.

Traduit de l'anglais par Mathilde Durand.

Compétitivité et cohésion : les défis du projet économique européen

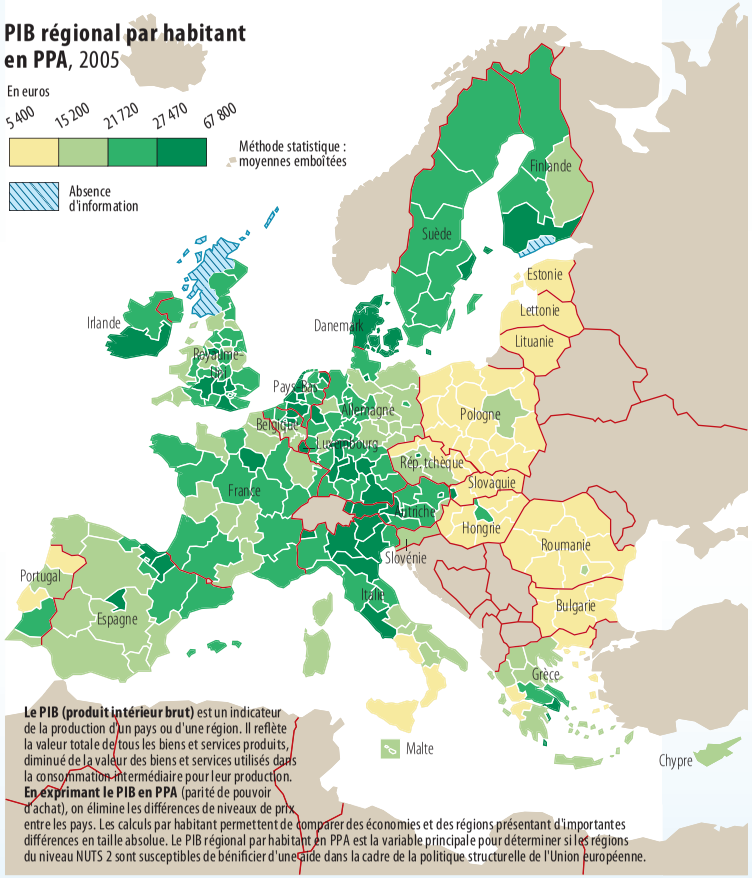
Jean-François JAMET

Au fil des progrès de la construction européenne, les États membres de l'Union européenne ont posé les bases d'un projet économique commun, structuré autour des objectifs de compétitivité et de cohésion. Malgré la diversité des modèles économiques nationaux, les États européens partagent l'objectif d'être performants face à la concurrence internationale et l'idée que la cohésion économique et sociale est un facteur de stabilité et de progrès. Ce modèle était déjà présent dans l'esprit des pères fondateurs de l'Europe : ils y voyaient la condition d'une paix durable à travers la constitution de solidarités de fait, fondées sur la suppression des barrières commerciales et l'adoption d'institutions et de politiques communes en matière économique. Ils cherchaient ainsi à éviter les replis protectionnistes et nationalistes en cas de crise, afin de ne pas répéter les erreurs des années 1930. Ils espéraient également promouvoir un équilibre entre le jeu du marché et les politiques publiques, conscients de leurs avantages et défaillances respectifs. La crise économique actuelle confirme la pertinence de ce projet en soulignant l'importance de la solidarité européenne et les progrès qui restent à réaliser.

Un travail immense a déjà été accompli avec la mise en œuvre progressive du marché intérieur, l'Union économique et monétaire, la Stratégie de Lisbonne pour la compétitivité et l'emploi, ou encore la politique de cohésion. Dans chacun de ces exemples, les objectifs de compétitivité et de cohésion sont associés : la compétitivité de l'Union suppose en effet la cohésion des États membres en matière de politique économique et la cohésion intra-européenne est mise en œuvre au travers d'aides visant à renforcer la compétitivité des régions. Ce travail montre que l'Europe progresse dans la définition d'une identité économique commune, qui laisse entrevoir un modèle économique européen. Pour autant, il faut prendre la mesure des attentes des citoyens : le malaise face à la mondialisation et aux élargissements successifs, les peurs suscitées par les délocalisations et le recul de l'emploi industriel, le sentiment que l'Europe est en perte de vitesse par rapport à ses concurrents, et bien sûr la crise actuelle doivent conduire à renforcer les instruments de compétitivité et de cohésion.

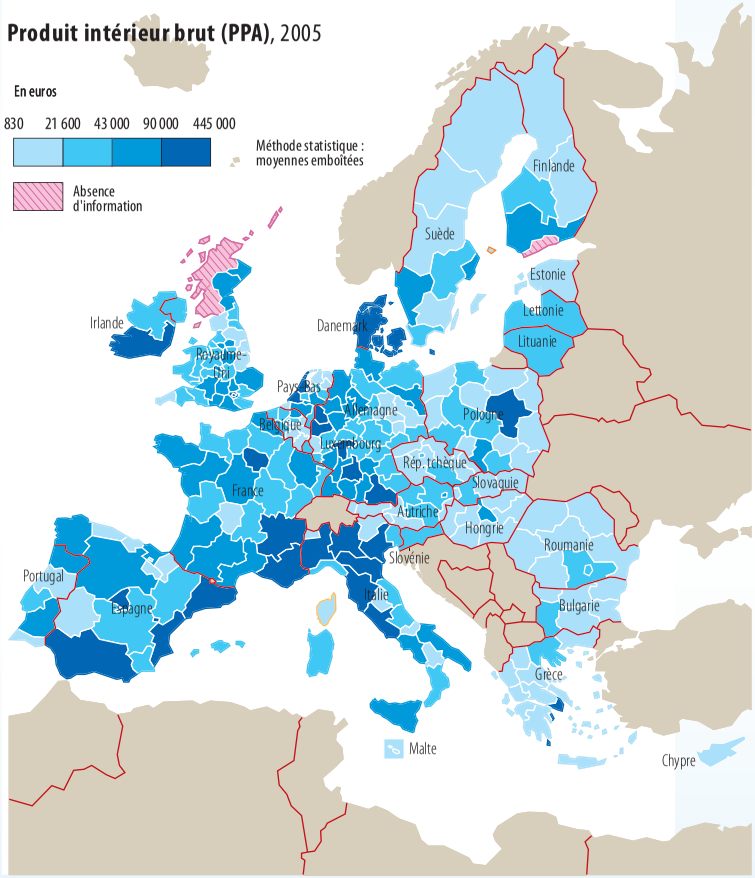
Produit intérieur brut, 2005

PIB régional par habitant en PPA, 2005



Le PIB (produit intérieur brut) est un indicateur de la production d'un pays ou d'une région. Il reflète la valeur totale de tous les biens et services produits, diminué de la valeur des biens et services utilisés dans la consommation intermédiaire pour leur production.
En exprimant le PIB en PPA (parité de pouvoir d'achat), on élimine les différences de niveaux de prix entre les pays. Les calculs par habitant permettent de comparer des économies et des régions présentant d'importantes différences en taille absolue. Le PIB régional par habitant en PPA est la variable principale pour déterminer si les régions du niveau NUTS 2 sont susceptibles de bénificier d'une aide dans le cadre de la politique structurelle de l'Union européenne.

Produit intérieur brut (PPA), 2005



Fait avec Philcarto (http://philgeo.club.fr)
Source : Eurostat (http://epp.eurostat.ec.europa.eu)

Atelier de cartographie de Sciences Po pour la Fondation Robert Schuman, janvier 2009, ©FRS.

La contribution de l'Union européenne à la compétitivité des États membres

La compétitivité des États européens repose sur la capacité à permettre aux entreprises qui se trouvent sur leur sol de se développer, d'affronter avec succès la concurrence internationale et d'attirer les investissements étrangers. L'analyse économique [1] a permis de montrer que ces performances sont dépendantes de la qualité de l'environnement économique et des politiques menées aux différents échelons territoriaux. Si les indicateurs des organisations internationales révèlent les disparités qui existent entre les États membres (graphique 5.1 de l'annexe statistique), il faut souligner la contribution importante et croissante de l'Union européenne à la compétitivité de leurs entreprises.

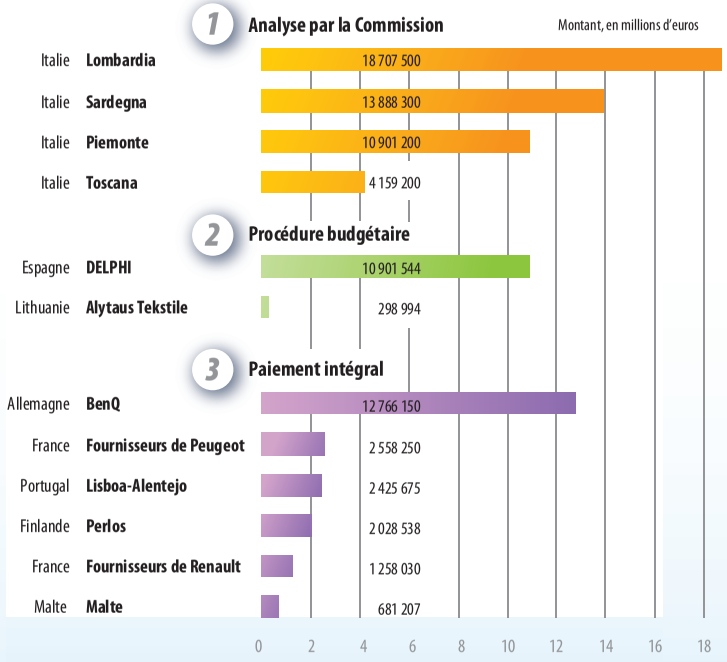
La compétitivité suppose d'abord l'accès à un large marché permettant des économies d'échelles et l'existence d'incitations stimulant la performance des entreprises. Depuis le traité de Rome, la mise en œuvre progressive d'un marché commun caractérisé par la libre circulation des biens, des services, des capitaux et des personnes a permis la création d'un marché régi par des règles assurant la réalité et l'équité de la concurrence mais aussi la protection du consommateur. L'Europe contribue ainsi à la compétitivité de ses entreprises en leur ouvrant un marché de 495 millions d'individus, en assurant une concurrence loyale (le droit de la concurrence communautaire sanctionne sévèrement les abus de position dominante et les ententes) et en définissant des normes de qualité, de santé, de sécurité et de protection de l'environnement qui favorisent la montée en gamme de l'offre commerciale. L'action de la Commission, conformément à la Stratégie de Lisbonne, a consisté au cours de ces dernières années à approfondir la mise en œuvre du marché intérieur, notamment la libre circulation des capitaux (au travers du Plan d'action pour les services financiers) et la libre circulation des services (au travers de la directive « services » et de directives sectorielles). Ce travail mérite d'être poursuivi, notamment pour faciliter le financement des jeunes entreprises et la mobilité professionnelle, mais il doit aussi recueillir un plus grand soutien des citoyens, ce qui requiert un important travail de pédagogie. Sur le plan extérieur, la mise en commun de la politique commerciale se traduit par une représentation commune des États membres lors des négociations à l'Organisation mondiale du commerce, ce qui permet de défendre plus efficacement les intérêts de l'Union européenne et de définir une stratégie commune d'accès aux marchés extérieurs. Cependant, des efforts restent à accomplir, notamment pour aider les PME à exporter, contrôler le respect des droits d'accès aux marchés étrangers et faire de l'UE la référence mondiale pour la fixation des normes.

De façon à promouvoir la compétitivité des entreprises qui sont à la frontière des technologies existantes, l'Union européenne a également posé les bases d'une politique communautaire de l'innovation. Constatant les progrès limités des programmes nationaux dans ce domaine (les investissements de R&D européens ont par exemple stagné autour de 1,8 % du PIB communautaire malgré l'objectif de 3 % du PIB en 2010 fixé par la Stratégie de Lisbonne [2]), la Commission a choisi d'accroître son intervention. Ceci s'est traduit par l'augmentation de l'investissement communautaire dans la R&D au travers de la création d'un Conseil européen de la recherche sur le modèle de la *National Science Foundation*, du lancement d'Initiatives technologiques conjointes (qui sont des partenariats public-privé dans des domaines jugés prometteurs) et du financement de grands projets comme Galileo

Union européenne et cohésion

Fond européen d'ajustement à la mondialisation (FEM), 2007-2008

Le **Fonds européen d'ajustement à la mondialisation** est un fonds de solidarité mis en place en janvier 2007 et visant à soutenir les travailleurs, principalement dans les régions et secteurs défavorisés par l'ouverture à l'économie mondialisée. Il est constitué d'une dotation annuelle maximale de 500 millions d'euros destinée à la réinsertion professionnelle des travailleurs.
Chaque demande doit suivre une série d'étapes prédéfinies : demande adressée à la Commission par l'Etat membre, analyse par la Commission, procédure budgétaire (la Commission adresse une proposition de décision au Conseil et au Parlement, qui l'approuvent ou non), paiement intégral.



Fonds structurels, 2007-2013

Objectif « Convergence »

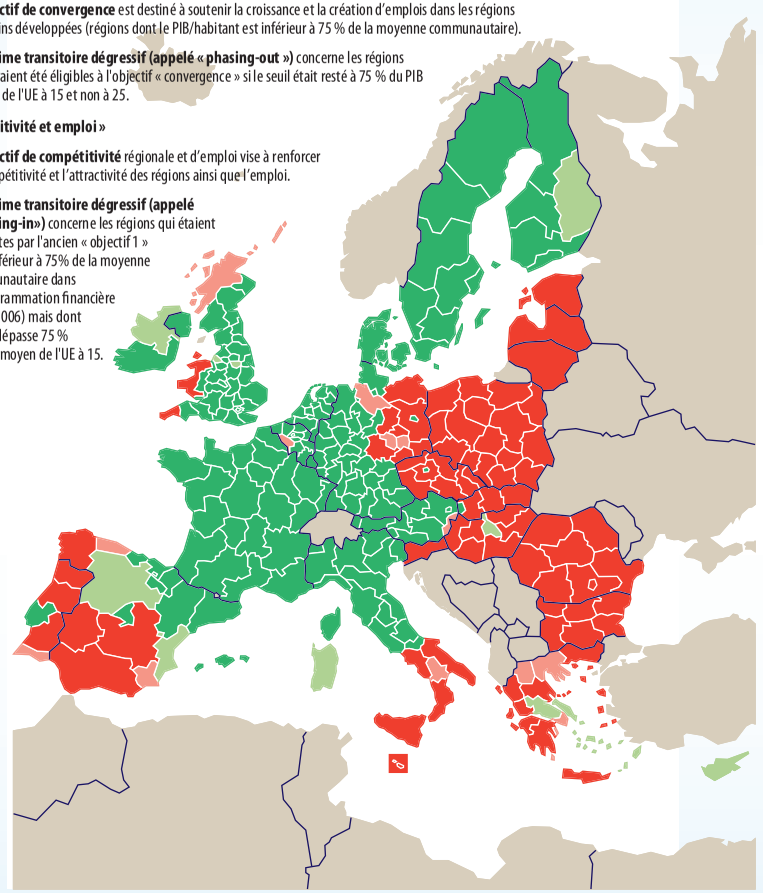
L'objectif de convergence est destiné à soutenir la croissance et la création d'emplois dans les régions les moins développées (régions dont le PIB/habitant est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire).

Le **régime transitoire dégressif (appelé « phasing-out »)** concerne les régions qui auraient été éligibles à l'objectif « convergence » si le seuil était resté à 75 % du PIB moyen de l'UE à 15 et non à 25.

Objectif « Compétitivité et emploi »

L'objectif de compétitivité régionale et d'emploi vise à renforcer la compétitivité et l'attractivité des régions ainsi que l'emploi.

Le **régime transitoire dégressif (appelé «phasing-in»)** concerne les régions qui étaient couvertes par l'ancien « objectif 1 » (PIB inférieur à 75% de la moyenne communautaire dans la programmation financière 2000-2006) mais dont le PIB dépasse 75 % du PIB moyen de l'UE à 15.



Fait avec Philcarto (http://philgeo.club.fr)
Sources : Eurostat (http://epp.eurostat.ec.europa.eu) et Commission européenne (http://ec.europa.eu/employment_social/egf/current_fr.html)

Atelier de cartographie de Sciences Po pour la Fondation Robert Schuman, janvier 2009, ©FRS.

dans le cadre du développement des réseaux transeuropéens. Le deuxième pilier de cette politique repose sur la création d'un environnement plus favorable à l'innovation : mise en place d'un espace européen de la recherche, harmonisation des réglementations sur l'« e-commerce », facilitation des transferts de technologie, et promotion de « clusters » mettant en relation les entreprises, organismes de recherche et universités travaillant dans une même aire géographique et un même secteur. Pour prolonger ces avancées, il est essentiel que les États membres se mettent enfin d'accord sur la création d'un brevet communautaire, valable sur l'ensemble du territoire de l'UE, avec une juridiction unique chargée de traiter les litiges. Du fait de la fragmentation du système de brevet européen actuel, un brevet valable dans 13 États membres est en effet 11 fois plus cher qu'un brevet américain, ce qui représente un coût prohibitif, notamment pour les PME [3].

Pour être compétitives, les entreprises doivent également avoir à leur disposition des facteurs de production de qualité, accessibles à moindre coût : financements, infrastructures, capital humain, capital immatériel, ressources naturelles. Sur ce plan, les politiques sont le plus souvent nationales. Pourtant, dans de nombreux cas, le rôle de l'Union européenne mérite d'être souligné et développé. Dans le but de favoriser le rattrapage des régions les plus pauvres de l'Union, les politiques communautaires de cohésion financent ainsi la construction d'infrastructures visant à désenclaver ces régions et à donner aux entreprises l'accès à des services modernes dans des domaines essentiels (transports et technologies de l'information et de la communication, notamment). L'Union travaille également au développement des réseaux transeuropéens et à la promotion de meilleures pratiques en matière de politique de l'emploi. Enfin, la Commission européenne a adopté en juin 2008 une communication appelant à un « Small Business Act pour l'Europe [4] » : elle prévoit notamment de faciliter l'accès des PME aux marchés publics et aux programmes de recherche, de simplifier les règles en matière d'aides d'État pour les PME, d'étendre les financements mis à leur disposition par la Banque européenne d'investissement, de limiter les délais de paiement aux PME à 30 jours et de créer un statut de « société privée européenne » visant à rendre aisée l'exercice d'une activité transfrontalière. Dans la continuité de ce rôle croissant donné à l'Union en vue de favoriser la disponibilité des facteurs de production pour les entreprises, il serait utile d'accroître la dimension communautaire des politiques de l'énergie (en mutualisant les négociations avec les pays producteurs et certains investissements) et des politiques de l'enseignement supérieur [5] (par exemple en créant un « standardized European test » pour l'entrée en master).

La compétitivité de l'Union passe par la mise en place d'un environnement réglementaire et économique stable et prévisible. Dans le cadre de son initiative « mieux légiférer », la Commission a engagé un processus visant à simplifier la réglementation existante et à analyser systématiquement le coût de la réglementation pour les entreprises. Sur le plan fiscal, un effort d'harmonisation sur l'assiette et le niveau de la TVA a été conduit mais les politiques fiscales nationales restent très hétérogènes, constituant un obstacle majeur à la circulation du capital, des travailleurs et des services. Il serait opportun d'envisager un processus de différenciation pour que certains États au moins puissent rapprocher leur fiscalité, notamment l'impôt sur les sociétés, les droits d'accises et la fiscalité environnementale. Sur le plan économique, la crise souligne aujourd'hui la contribution majeure de l'euro à la stabilité monétaire et financière des pays qui l'ont adopté. Non seulement, l'euro protège ces pays contre des crises de change et des crises financières similaires à celles qu'ils ont connues au début des années 1990, mais il réduit le risque de change et les coûts de transaction pour les entreprises opérant au sein de la zone euro. En outre, la Banque centrale

européenne a rempli avec succès jusqu'ici sa mission de maintien de la stabilité des prix, essentielle pour assurer une visibilité suffisante aux investisseurs et aux entreprises [6]. L'objection a souvent été faite au cours de la période récente que l'appréciation de l'euro entre 2002 et 2008 [7] avait entraîné une perte de compétitivité pour les entreprises exportatrices européennes. Cela est vrai dans une certaine mesure (la compétitivité n'est pas seulement une question de change mais avant tout une question de productivité, i.e. d'efficacité productive supérieure à la concurrence, comme le souligne les performances de l'Allemagne à l'exportation) mais il faut souligner que cette appréciation de l'euro a résulté avant tout de déséquilibres globaux (insuffisance d'épargne et déficit commercial aux États-Unis, insuffisance de consommation et maintien d'un taux de change quasi fixe avec le dollar en Chine) qui échappent complètement au ressort de l'Europe. En revanche, ceci plaide pour une représentation extérieure commune en matière économique, notamment au FMI, de façon à ce que les Européens parlent d'une seule voix, augmentant ainsi le poids de leurs prises de position.

Répondre à l'attente des citoyens : les politiques communautaires face à l'exigence de cohésion

Un grand nombre d'Européens éprouvent aujourd'hui un malaise face à l'internationalisation de l'économie. Ils s'inquiètent de la concurrence des pays émergents et de la désindustrialisation de certaines régions. De fait, certains secteurs souffrent beaucoup plus que d'autres, comme le textile et l'habillement, où l'emploi a reculé de 39 % dans l'UE entre 2000 et 2008. Les pertes d'emplois dans l'industrie ont conduit à agiter le spectre des délocalisations, rendues responsables de cette évolution au vu d'exemples locaux douloureux. Pourtant, les délocalisations au sens strict (transferts d'emplois ou de sites de fabrication vers un pays étranger) sont limitées : elles n'ont représenté que 5,7 % des suppressions d'emplois dans les entreprises de plus de 100 salariés de l'UE entre 2002 et 2007 *(Voir la carte sur les délocalisations au sein de l'Union européenne dans la partie « L'Europe en chiffres commentés »)*. Il est néanmoins exact que lorsque les entreprises souhaitent investir dans de nouvelles capacités de production, elles le font de plus en plus dans les pays émergents pour s'installer près des marchés les plus dynamiques tout en profitant de la disponibilité d'une main-d'œuvre à bas coût : il ne s'agit pas alors de délocalisations mais de créations d'emplois perdues qui participent au recul de l'emploi industriel. Enfin, la crise actuelle touche durement certains secteurs, en particulier l'automobile. Dans ce contexte général, et compte tenu des inégalités de revenus déjà existantes dans l'UE *(Voir la carte sur le Produit intérieur brut)*, il est légitime que les Européens formulent une exigence de solidarité en faveur des perdants de la mondialisation et de la crise.

Si les politiques sociales restent essentiellement nationales, l'Union européenne a un rôle à jouer, à la fois pour permettre une redistribution interrégionale facilitant le rattrapage économique des territoires les moins développés, et pour corriger les éventuels effets asymétriques que peut créer la politique commerciale commune à l'ensemble des États membres : par exemple, la libéralisation des échanges dans un secteur donné bénéficie aux consommateurs de l'ensemble des États membres au travers des baisses de prix qu'elle induit, alors que les pertes d'emplois qu'implique dans certains cas la concurrence internationale sont concentrées dans les pays européens où ce secteur est le plus développé. Des mécanismes de compensation européens sont donc légitimes.

Dans ce contexte, la Commission a défini une approche européenne qui insiste sur la promotion de la compétitivité des régions les plus pauvres (notamment au travers du financement d'infrastructures), la prévention dans les régions menacées de déclin industriel (formation professionnelle, aide au développement de nouvelles activités), et l'accélération du retour à l'emploi des personnes touchées par les délocalisations (aide dans la recherche d'un nouveau poste et aide à la mobilité professionnelle). La Commission souligne ainsi à raison que les objectifs de cohésion et de compétitivité doivent être associés. Ce faisant, elle refuse une conception « passive » des politiques de l'emploi ou des politiques industrielles, où l'État providence serait avant tout un État « brancardier » dispensant une assistance aux victimes des évolutions de l'économie et des technologies. Elle souhaite au contraire promouvoir l'adaptabilité des régions et des citoyens européens au changement pour qu'ils puissent y prendre part et en bénéficier au lieu de le subir. Cette conception des politiques de cohésion a parfois créé le sentiment, notamment en France, que l'Europe n'avait pas de politique sociale. Ce n'est exact que dans la mesure où la politique de cohésion ne se réduit pas à un volet social qui serait fondé sur une simple assistance.

Pour mener cette politique, l'UE dispose du Fond européen de développement régional, du Fond social européen et du Fond de cohésion européen, qui représentent ensemble 36 % du budget communautaire. Un Fond d'ajustement à la mondialisation, doté de 500 millions d'euros, a également été créé en 2007. Les politiques de cohésion financent ainsi des projets montés et choisis en partenariat par la Commission, les régions et les États membres. Pour la période 2007-2013, la Commission a voulu simplifier les procédures administratives, concentrer les moyens sur les régions les plus démunies[8] *(Voir la carte sur l'Union européenne et la cohésion)* et rendre systématique l'évaluation des politiques de cohésion. Il serait intéressant de poursuivre ce travail d'amélioration en demandant aux régions d'établir de véritables stratégies économiques à moyen terme, qui puissent elles-mêmes faire l'objet d'une évaluation, et en inscrivant l'utilisation des fonds communautaires dans ces stratégies. Dans ce cadre, une place particulière pourrait être donnée aux efforts de formation permettant la reconversion des chômeurs et des salariés des secteurs en déclin. Pour ce qui est du Fond européen d'ajustement à la mondialisation, dont l'objet est de financer des politiques actives d'aide au retour à l'emploi pour les travailleurs ayant perdu leur emploi par suite de la libéralisation des échanges, il serait utile de limiter les démarches administratives en préétablissant un plan d'action (organisé autour de mesures de formation professionnelle, d'aides personnalisées à la recherche d'emploi, et d'incitations à la mobilité géographique) qui permettrait un montage et un examen rapide des dossiers de façon à ce que les États puissent entrer en action dans un délai très court, avec l'assurance de pouvoir bénéficier des moyens financiers apportés par le Fond d'ajustement à la mondialisation.

Face à la crise, une solidarité européenne ?

Au moment où la crise économique menace les entreprises et les emplois dans l'Union européenne, les objectifs de cohésion et de compétitivité doivent guider plus que jamais les décisions prises par les États membres. La solidarité des Européens est nécessaire à plusieurs titres : pour assurer la cohérence des politiques économiques et adopter une stratégie commune face à la récession, pour préserver la confiance mutuelle qui permet de faire avancer l'action communautaire, pour apporter une aide rapide aux victimes de la crise,

enfin pour poursuivre les réformes structurelles en faveur de la compétitivité du continent, qui conditionnera sa capacité de rebond. Les États européens ont intérêt à partager les meilleures pratiques et à coopérer face à la crise. Il est notable que la Commission a pour la première fois réalisé un travail de coordination des politiques budgétaires dans le cadre du plan de relance européen[9]. Elle a souligné avec raison la nécessité que les actions de court terme de ce plan soient l'occasion de renforcer la compétitivité de l'Europe à long terme, i.e. d'investir dans les infrastructures, les technologies environnementales, l'économie numérique, ou encore l'enseignement supérieur. Enfin, la Commission a souhaité que l'Europe participe à l'effort de solidarité en faveur des victimes de la crise en mobilisant le Fond social européen et le Fond européen d'ajustement à la mondialisation. On peut néanmoins regretter que le projet économique européen, qui a trouvé une cohérence, ne puisse pas s'appuyer sur un budget à la hauteur de ses ambitions : 1 % du PIB communautaire est évidemment trop peu au regard de ce que l'Union peut faire pour dynamiser l'économie européenne. C'est donc bien aux États que revient la responsabilité essentielle de donner au projet économique européen les moyens de ses ambitions.

Le bilan de santé de la PAC : analyse critique

Nicolas-Jean BREHON

Le grand rendez-vous agricole de l'année 2008 fut incontestablement le *« bilan de santé »* de la politique agricole commune (PAC). La négociation entre États membres s'est conclue le 20 novembre 2008. La satisfaction manifestée après l'accord ne doit pas masquer les grandes difficultés de négociation et une relative déception de plusieurs parties prenantes et d'observateurs.

La PAC à l'heure du bilan

L'exercice était programmé depuis la grande réforme de 2003 qui a modifié en profondeur la nature et le régime de la PAC. Le choix de la formule – *« bilan de santé »* ?, comme si la PAC était malade ou à l'agonie – permettait d'éviter les formules trop abruptes (révision, réforme ?), trop neutres (diagnostic, adaptation ?) ou trop chargées de mauvais souvenirs : la réforme de la PAC de 1999 avait prévu *« un examen à mi parcours »* mais cet examen, a priori technique, avait conduit à la plus grande réforme de la PAC jamais réalisée...

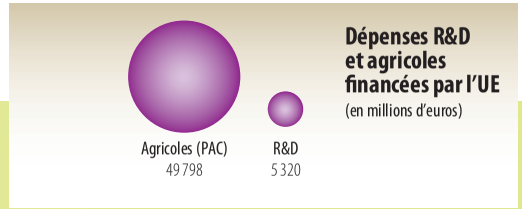
La formule avait aussi pour avantage d'offrir une large gamme de possibles. Certains considéraient que ce bilan de santé était une occasion de dégager des orientations pour la PAC du futur, même si les réformes éventuelles n'intervenaient qu'après 2014. D'autres estimaient au contraire que ce bilan devait se contenter de corriger la réforme tout en poursuivant la lancée de 2003. Le champ était ouvert. Entre États membres et même au sein des États, les positions officielles n'étaient pas toujours parfaitement nettes. On relèvera par exemple qu'en France, le Président de la République avait manifesté une grande ambition tandis que M. Michel Barnier, ministre de l'agriculture et de la pêche, répétait que la PAC était avant tout *« une boîte à outils »* signifiant ainsi qu'il privilégiait une approche technique.

Ce rendez-vous, programmé et attendu, était aussi un rendez vous avec la France, souvent en position d'accusée. Accusée d'être le premier bénéficiaire de la PAC – puisque la France reçoit 20 % des crédits qui lui sont affectés (soit 10,2 milliards en 2007). Accusée de privilégier une approche budgétaire, trop attentive aux retours financiers. Accusée d'avoir obtenu des victoires indues, comme en 2002 pendant la négociation d'adhésion des nouveaux États membres : l'accord sur l'enveloppe accordée aux nouveaux États avait eu pour contrepartie une garantie du maintien de la PAC jusqu'en... 2013, la France ayant

La recherche & développement et la PAC, 2006

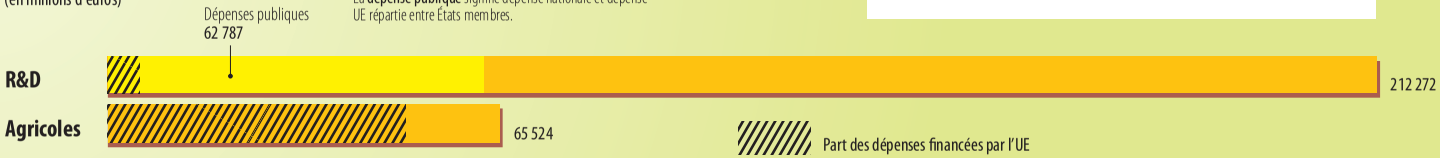
La **R&D « financée par l'État »** -ou **« dépense publique »**- inclut la dépense communautaire répartie entre États membres, soit 95 % des dépenses de recherche du budget de l'UE.
Les 5 % restant correspondent au centre commun de recherche et aux dépenses de gestion du programme de recherche.

La **dépense totale** signifie publique et privée.
La **dépense publique** signifie dépense nationale et dépense UE répartie entre États membres.

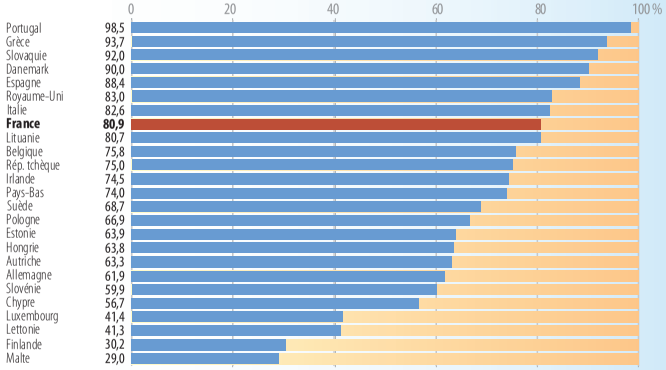


Dépenses R&D et agricoles totales dans l'Union européenne

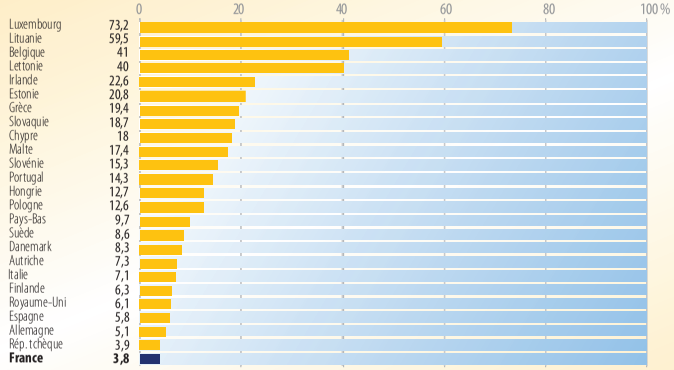
(en millions d'euros)



Part des dépenses de la PAC dans les dépenses agricoles totales



Part de l'Union européenne dans le financement public de la R&D



Sources :
- Commission européenne, budget de l'UE 2007, *rapport financier*, annexe 4, recettes et dépenses par Etat membre récapitulatif 1970-2007
- Commission, DG concurrence, études et rapports, part 2
- Eurostat, *Les dépenses de R et D en Europe*,: 34/2008, 10 mars 2008
- OCDE, *Principaux indicateurs de la science et de la technologie*, chiffres clés, OCDE volume 2008/1, 2008

Atelier de cartographie de Sciences Po pour la Fondation Robert Schuman, janvier 2009, ©FRS.

réussi à figer l'enveloppe budgétaire de la politique la plus contestée de l'UE pour onze années...

Ce bilan de santé fut donc programmé au deuxième semestre 2008, sous présidence française. Or le pays qui assure la présidence est dans une position politique qui impose des concessions pour dégager des compromis, fut-ce en rognant sur ses ambitions. Ce n'est donc pas un hasard si la date de ce bilan fut choisie à cette période...

C'est donc peu dire que ce bilan de santé était attendu. L'accord a été conclu dans la matinée du 20 novembre 2008, après 20 heures de négociation [1]. Compte tenu du contexte tendu, l'accord a été salué avec beaucoup de satisfaction voire un peu d'emphase. Il a été présenté notamment comme *« une avancée majeure pour la PAC »*, par Mme Mariann Fischer Boel, Commissaire européenne chargée de l'agriculture et du développement rural, et comme un *« accord ambitieux qui contribue à préparer l'avenir de l'agriculture européenne »* par M. Michel Barnier. Cet enthousiasme paraît pourtant excessif. Il n'y eut point de virage mais plutôt quelques inflexions craintes ou espérées selon les camps. Pouvait-il en être autrement ?

Un accord difficilement obtenu...

L'accord s'inscrit dans la continuité de la réforme engagée en 2003 avec :

– le découplage des aides. Les derniers paiements couplés (liés aux productions) seront supprimés à l'exception de quelques « primes animaux ».

– la modulation (c'est-à-dire le transfert des aides directes du premier pilier vers le deuxième pilier, celui du développement rural) qui porte aujourd'hui sur 5 % des aides directes sera augmentée progressivement pour atteindre 10 % en 2013. Une modulation supplémentaire dite « progressive » de 4 % s'ajoutera pour les bénéficiaires d'aides supérieures à 300 000 €.

– la simplification : le régime de conditionnalité est simplifié. Le gel obligatoire de 10 % des terres est supprimé.

– le principe des interventions (achats publics/stockage...) est préservé dans les différents secteurs où il subsiste encore (lait, blé, etc.) mais, soit pour des quantités réduites, soit à des conditions financières peu favorables aux agriculteurs. En marge du bilan de santé, le Conseil a cependant décidé l'attribution de fruits et légumes dans les écoles.

Les deux points les plus débattus portent, d'une part, sur les quotas laitiers (au-delà duquel les producteurs payent des pénalités), point d'achoppement majeur entre les États membres. Les quotas sont augmentés de 1 % par an de 2009 à 2013. Ce lissage prépare l'abandon des quotas laitiers en 2015. L'Italie bénéficie d'un régime dérogatoire, avec une augmentation unique immédiate de 5 % assortie de pénalités plus fortes en cas de dépassement. La formule retenue par le Conseil, très inhabituelle, mérite d'être citée in extenso. *« Afin d'assurer une sortie sans heurt du régime des quotas laitiers, une augmentation de 1 % par an* (de 2009 à 2014)*, pour préparer leur disparition prévue en 2015 a été acceptée »*. Ainsi, on observera que le Conseil n'a pas *« décidé »* mais que *« l'augmentation a été acceptée »*...

D'autre part l'accord ouvre aux États la possibilité de basculer une partie des aides d'un secteur à un autre.

... qui appelle certaines remarques

Sur un plan général

Il faut toujours rappeler que l'Union européenne se construit sur des compromis, voire des concessions. Il y a, sur la PAC, de fortes oppositions entre États membres avec des positionnements et des intérêts divergents : sur les quotas laitiers, sur la limitation des subventions, sur le montant des cofinancements à la charge des États selon l'importance des soutiens européens, sur le soutien au développement rural, sur le maintien d'outils de régulation des marchés, voire, d'une façon générale, sur l'opportunité d'une PAC. Même des actions qui peuvent paraître comme consensuelles ne le sont pas pour tous, comme ce fut le cas par exemple pour l'attribution de fruits et légumes dans les écoles. L'action peut paraître légitime et opportune, compte tenu de l'évolution de l'obésité en Europe, mais le Royaume Uni considérait qu'il s'agissait d'une opération de santé et non d'une opération agricole, qui devait donc être financée sur des fonds nationaux.

Il serait également erroné de poser les États en termes de « pro PAC » et d'« anti PAC ». On ne peut pas nier l'existence de ces deux camps mais il y a entre les deux toute une gamme de positionnements selon l'intérêt particulier de l'État. L'Allemagne, par exemple, globalement prudente sur la PAC, a eu des positions « très fermes » selon le vocabulaire diplomatique, sur la limitation du montant des aides européennes et sur le maintien des quotas laitiers. En général, il y a presque autant de positions qu'il y a de pays. La solution se dessine par la négociation diplomatique. À Vingt-sept, plus encore qu'hier, des propositions simples continuent de susciter « un large débat ».

Le point positif du bilan est que le Conseil est bien parvenu à un accord. Un compromis qui ne comble personne, mais ainsi va le jeu communautaire. L'approche technique, d'ailleurs privilégiée par la France, s'est imposée. Une future réforme de la PAC (inévitable ?) est remise à plus tard. Le cadre juridique et budgétaire reste inchangé. L'enveloppe reste fixée par le cadre financier pluriannuel 2007-2013. Les règles de la PAC sont modifiées dans une dotation constante.

Sur les quotas laitiers

Deux éléments dans ce domaine doivent être rappelés afin d'analyser les décisions avec circonspection. En premier lieu, le Conseil n'apporte pas d'innovation majeure. La suppression des quotas laitiers n'est que solennellement réaffirmée, mais a été décidée bien avant. Les conclusions du Conseil ne portent par conséquent que sur la période intermédiaire entre 2009 et la suppression prévue pour 2015.

En second lieu, il faut bien prendre conscience que sur ce sujet, il y a un fort clivage entre États membres. Certains États sont favorables à l'augmentation ou à la suppression des quotas[2]. Entrent dans cette catégorie les États qui sont en dépassement structurel (c'est-à-dire dont les productions dépassent systématiquement les quotas alloués, comme l'Irlande et l'Italie), ceux qui ont des possibilités d'augmenter rapidement leur production (Pays-Bas, Danemark, qui sont déjà dans une logique purement industrielle de grandes laiteries mécanisées), beaucoup de nouveaux États membres qui considèrent que leurs avantages comparatifs ne sont pas pleinement valorisés, et, bien entendu, certains pays, opposés par principe aux instruments de régulation du marché. En revanche, d'autres États sont

partisans de maintenir des quotas, soit pour éviter une baisse des prix du lait (logiquement, une augmentation des quotas augmenterait les productions et entraînerait une baisse du prix du lait) – cas de l'Allemagne –, soit pour garantir le maintien d'un certain équilibre entre exploitations et entre régions [3].

Pour la période intérimaire 2009-2014 (c'est-à-dire jusqu'à la suppression des quotas laitiers), le Conseil a décidé un lissage de l'augmentation des quotas, réduite à 1 % par an. Dans le contexte décrit ci-dessus, il s'agit certainement de l'augmentation la plus réduite possible susceptible d'être acceptée à la majorité qualifiée. Le Conseil a décidé également une clause de rendez-vous. À deux reprises, avant le 31 décembre 2010 et le 31 décembre 2012, la Commission devra établir *« un rapport intermédiaire sur la situation du secteur »*. La portée de ce rapport n'est pas précisée, mais on peut penser qu'une désorganisation attestée du marché conduirait à reporter l'augmentation programmée de 1 % des quotas.

Les quotas laitiers sont maintenus jusqu'en 2014. La question qui se pose est celle de la sortie. Sur un plan économique, la fin des quotas laissera libre cours au jeu des avantages comparatifs et entraînera par conséquent une concentration des productions dans les pays et régions les plus compétitifs. Ce jeu se fera donc entre pays mais aussi entre régions, ce qui induira, en France, une concentration des productions dans le grand ouest. Sur un plan budgétaire, c'est lors du passage d'un système de quotas à un système libre que la question des compensations se posera. D'où viendra cet argent ? Du budget national, du 2e pilier (développement rural), du 1er pilier ? Voire, pourquoi pas, d'un basculement des aides versées aux céréaliers vers les producteurs éleveurs ? C'est la répartition des aides entre secteurs qui est alors en cause. La question cesse d'être une question européenne pour être une question nationale. Elle n'en est pas plus simple.

L'après bilan de santé

Des difficultés prévisibles

Ce bilan n'a pas effacé les tensions entre États membres, qui n'ont pas tardé à se manifester quelques jours à peine après le compromis agricole. D'abord, sur le financement de l'aide d'urgence aux pays en développement fragilisés par la flambée des prix alimentaires (finalement financée hors des crédits de la PAC), puis lors de la préparation du Conseil européen. Était-il opportun de faire référence à l'avenir de la PAC dans les conclusions du Conseil ? Une telle référence, considérée comme une nouvelle sanctuarisation, a suscité une vive opposition de plusieurs États membres. Le Conseil européen s'est contenté de souligner *« l'importance de l'accord intervenu au Conseil sur le bilan de santé »*... On ne pouvait faire plus neutre.

2009 pourrait être le test grandeur nature du bien fondé de la nouvelle PAC. L'année sera probablement très difficile pour les éleveurs bovins. Les vaches de réforme (les vaches à lait qui cessent de produire du lait et sont abattues pour être transformées en vaches à viande), conservées plus longtemps en 2007 et 2008 pour répondre à la demande de lait, vont être mises à l'abattage de façon massive. Les éleveurs vont être confrontés à un phénomène de ciseau avec d'une part une augmentation probable des prix de production [4], et d'autre part une diminution des prix de vente. Les instruments d'intervention (achats publics) étaient parfaitement adaptés à ce type de situation en assurant leur rôle de tampon, mais ils ont disparu de la nouvelle PAC. L'UE dégagée de toute implication et dépourvue de tout instrument, reportera la gestion de la crise sur les États membres...

Enfin, des difficultés nouvelles sont à prévoir entre secteurs et entre filières. Le transfert, – optionnel, à l'initiative des États membres – des crédits de la PAC d'un secteur à un autre ne sera pas chose aisée. Il est vraisemblable que les difficultés de la filière bovine pourraient être compensées par un basculement des crédits du secteur des grandes cultures vers le secteur de l'élevage. Le nouvel accord permet ce passage. C'est une petite révolution, sans doute nécessaire, mais sa mise en œuvre risque d'être délicate.

Les questions de fond en suspens

Le bilan de santé est une série d'adaptations acceptables. C'était d'ailleurs le choix de la France et il en a été ainsi décidé. Mais certaines questions de fond restent sans réponse.

Chaque nouvelle réforme est marquée par une certaine hypocrisie. Les professionnels gardent le sentiment d'un démantèlement progressif, voire d'un abandon qui ne veut pas dire son nom. Les aménagements décidés poussent le développement rural d'une main (en majorant la modulation c'est-à-dire le transfert des aides directes de marché vers le développement rural) mais le sapent de l'autre. Car la suppression programmée des quotas laitiers pourrait être un coup fatal pour les petites exploitations rurales, non seulement par son impact probable sur les prix mais aussi par le modèle agricole qu'il sous tend. Tandis que les pays favorables à la suppression des quotas sont dans une logique purement industrielle avec des vaches dans des usines à lait, la France garde un modèle agricole avec, pour simplifier, des vaches dans les champs. Pourtant, elles sont amenées à disparaître. L'UE dit une chose, donne même des crédits, mais saborde une politique qu'elle prétend maintenir.

Depuis la réforme de 2003, introduisant le découplage qui consiste à attribuer des aides indépendamment des productions, la PAC est devenue une mécanique – une boîte à outils – de redistribution des revenus au profit des agriculteurs. Ces derniers se sentent doublement humiliés : humiliés d'être sous dépendance totale des aides européennes (90 % du revenu net vient de l'UE) et d'être accusés d'être profiteurs du système. Ce système ne peut perdurer : rien ne légitime que l'Europe aide les revenus d'une catégorie socio professionnelle. Pourquoi l'Europe garantirait-elle les revenus des seuls agriculteurs ? Sous prétexte d'adapter la PAC, les réformateurs l'ont en vérité dynamitée. Cette PAC qui n'est plus qu'un tuyau de redistribution ne peut se maintenir durablement. La crise économique qui se profile y mettra fin. Sur ce point, le bilan n'apporte aucune issue.

Enfin, on ne peut pas ne pas évoquer le fait que la « sécurité alimentaire » pourtant présentée par le Président de la République comme « la priorité française » ne figure pas dans les conclusions du Conseil.

En vérité, le ver est dans le fruit, la PAC est chaque année un peu plus fragile. Le sort de la PAC paraît scellé.

Comment relancer la PAC ?

Avant cette issue – probable – quelques pistes de réflexions sont ouvertes [5].

L'une, en direction des citoyens. La PAC focalise les critiques [6]. L'argument rituel est de comparer la PAC à la recherche. Le poids de la PAC est un handicap pour l'avenir et l'économie sur la PAC servirait à la recherche. Sauf que l'argument est fallacieux. Il est faux de dire que les États dépensent moins pour la recherche que pour la PAC. Les deux montants sont en vérité pratiquement comparables *(voir Carte)* mais les crédits utilisent simplement

deux voies différentes. L'agriculture est communautarisée tandis que la recherche reste une politique nationale dans laquelle les crédits européens ne sont que des crédits d'appoint. Il est donc tout à fait normal que les crédits agricoles européens soient supérieurs aux crédits de recherche. D'ailleurs, les États si prompts à dénoncer l'argent de la PAC n'ont aucune intention de communautariser la recherche ! « PAC contre recherche » est une (im)posture de négociation pour couler la PAC qui reste à ce jour la seule politique authentiquement communautaire. Il faut que le citoyen soit bien conscient du fait qu'abandonner la PAC, c'est abandonner la seule politique commune qu'il y ait aujourd'hui. Il est peu vraisemblable qu'une nouvelle politique commune s'affirme et s'installe dans un avenir proche. Même la politique de l'environnement, si évidente et si cruciale, bute sur les premières difficultés lorsqu'il s'agit de passer aux mesures concrètes, puisque les États ne parviennent pas à s'accorder sur le seuil d'émission de CO2 des voitures particulières. On observera en outre qu'il n'a jamais été question que le budget communautaire supplante les États dans le domaine environnemental et que les deux politiques, agricoles et environnementales, même si elles ont des ambitions voisines auront toujours des moyens différents. Sur ce sujet, éminemment politique, de l'existence et de la survie même d'une politique authentiquement communautaire, au cœur même de la construction européenne, ce bilan n'apporte aucune réponse.

L'autre voie est en direction des agriculteurs. Pendant longtemps, les agriculteurs n'avaient pas besoin de se battre, protégés par un passé, une vision politique, des protections tarifaires et des hommes placés au plus haut sommet de l'État. Mais l'Europe, comme la négociation à 27, a changé. La référence systématique à « la compétitivité internationale », inaccessible pour beaucoup d'agriculteurs européens, a démobilisé les plus dévoués. Les agriculteurs ont vu s'effriter leurs soutiens et émerger leurs difficultés sans réagir. Cette profession qui s'est radicalement transformée en un demi-siècle a renoncé à livrer son dernier combat. Son combat politique.

Trois pistes peuvent être suggérées.

– La PAC devrait se recentrer sur les questions agricoles. La PAC est d'autant moins légitime qu'elle s'éloigne des questions agricoles. Indépendamment du bien fondé – d'ailleurs parfois discutable – des nouvelles orientations de la PAC, la politique agricole européenne n'a pas été conçue pour le développement rural, les paysages et les biocarburants. La PAC ne doit pas être une politique régionale, sociale ou industrielle. La PAC gagnerait en cohérence si elle se limitait à traiter les questions agricoles, au premier rang desquelles la question de la sécurité alimentaire, quantitative et qualitative. Une PAC agricole coûterait moins cher et aurait plus de force que le salmigondis actuel.

– La PAC doit s'atteler aux questions environnementales. Ces dernières ont toujours été considérées comme une contrainte par les agriculteurs. Aujourd'hui, la PAC est accusée de polluer mais demain, la PAC peut être aussi un élément actif du combat contre les pollutions. La configuration des échanges agricoles serait radicalement différente si l'on prenait en compte les émissions de CO2 et de gaz à effet de serre (GES) des productions et des échanges. Cela n'était pas fait jusque là parce qu'« on ne savait pas » (l'incidence des GES sur le dérèglement climatique). Aujourd'hui, « on sait ». Qu'attend-t-on pour s'adapter ? La prise en compte des pollutions induites par les transports aurait pour effet de favoriser l'agriculture de proximité et d'assurer l'agriculture européenne. Dans le même ordre d'idées, pourquoi ne pas associer l'agriculture au marché d'échange des gaz à effet de serre ? La PAC ne doit pas être la dernière à faire sa révolution environnementale.

– Enfin, la PAC doit renouer avec l'opinion. Le lien avec l'opinion est rompu. Pour de nombreux Européens, le paysan nourricier est devenu l'agriculteur pollueur qui empêche l'Europe d'avancer et qui coûte cher au contribuable... Comment en quinze ans, depuis la première grande réforme de 1992, les agriculteurs ont-ils pu laisser s'ancrer cette idée sans réagir ? La PAC doit renouer avec l'opinion en s'occupant du citoyen consommateur, c'est-à-dire, en l'espèce, de son alimentation. La PAC, politique agricole commune, gagnerait à devenir une politique agricole et de l'alimentation, PAAC, qui s'attacherait à ce que les Européens mangent. L'UE a consacré 1 000 milliards d'euros en vingt ans à son agriculture sans régler vraiment le problème alimentaire : l'alimentation coûte cher, mais les producteurs, éleveurs et légumiers, ne bouclent pas les fins de mois, et une part croissante de la population souffre de troubles de nutrition ! L'élevage et le secteur des fruits et légumes, parent pauvre des soutiens communautaires [7], pourraient devenir les secteurs phares de l'intervention européenne. Un basculement de 10 % des aides directes permettrait de doubler les soutiens au secteur des fruits et légumes.

Aujourd'hui, malgré les encouragements publics, il faut reconnaître que la profession est démobilisée, même meurtrie. La PAC, lâchée en rase campagne, semble en sursis. Jusqu'à l'issue finale, lorsque la nouvelle grande négociation budgétaire des années 2014/2020 lui donnera son coup fatal. La situation est suffisamment grave pour espérer qu'une ultime mobilisation lui donnera un nouveau souffle.

La PAC n'a plus de cap. Qui lui en donnera un ? Le temps presse.

2

Les défis externes

L'Europe dans la mondialisation : la pertinence du modèle européen

Nicole GNESOTTO

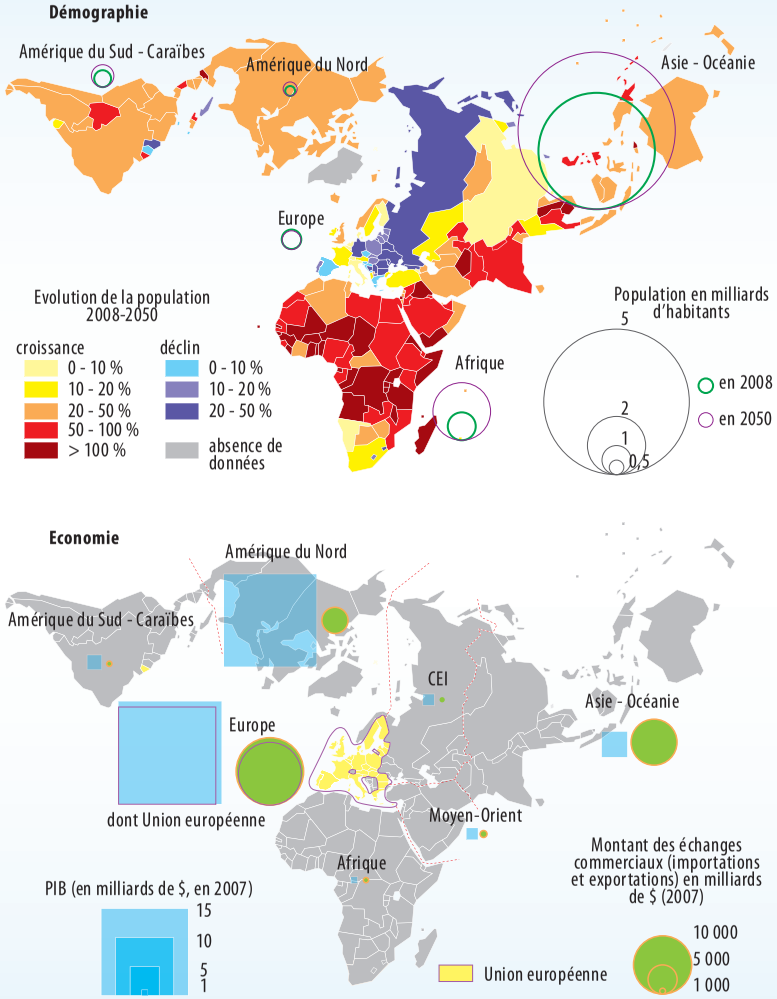
Avenir radieux pour les uns, catastrophe annoncée pour d'autres, la mondialisation fait au moins l'unanimité quant à sa capacité à modifier en profondeur l'ensemble du système international. L'accumulation des crises récentes (contestation stratégique de la Russie, éclatement de la bulle financière, menace de récession mondiale, sur fond de dégradation continue de l'environnement) ne fait que confirmer la Grande Transition planétaire dans laquelle nous sommes entrés. S'agissant de l'Union européenne, le paradoxe est d'ores et déjà frappant : la mondialisation fragilise d'une part, de façon sérieuse, la mise en oeuvre des politiques européennes communes ; mais elle valide d'autre part, tout aussi fortement, la pertinence et la modernité du modèle européen de gouvernance et d'intégration.

L'Europe et les effets de la mondialisation

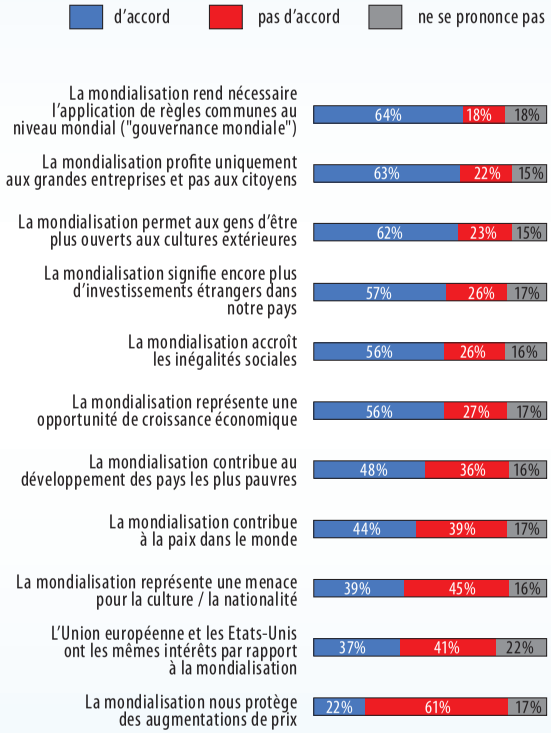
Alors que les élections de juin 2009 vont propulser une nouvelle équipe à la tête de l'Union, il n'est pas inutile de s'interroger sur l'environnement international dans lequel cette nouvelle Union devra vivre et si possible prospérer. D'une crise à l'autre, la mondialisation dessine un système international complexe, instable, schématiquement réductible aux trois formules suivantes : un monde moins occidental mais plus interdépendant ; un monde de plus en plus multipolaire mais de moins en moins régulé ; un système écartelé par une double logique d'intégration et de confrontation.

Le rétrécissement de l'Occident est inscrit dans l'essor de la mondialisation. La démographie est ici implacable : en 2025, les États-Unis et l'Europe ne représenteront plus que 8 % de la population mondiale, alors que les pays asiatiques pèseront pour plus de 50 %. Sur le plan économique, une redistribution monumentale de la puissance est en cours, au profit des autres : d'ici quinze ans, la part de l'Asie dans la production de la richesse mondiale passera de 24 à 38 %, arrivant pratiquement à égalité avec la zone OCDE[1]. Pour résoudre la crise financière mondiale, c'est d'ores et déjà le G20, et non plus seulement le G7 qui est devenu l'échelon pertinent : la nécessité d'un partage du pouvoir entre l'Occident et les nouvelles puissances – la Chine, l'Inde, le Brésil, d'autres pays émergents, est en effet la

Union européenne et mondialisation



Réactions de la population de l'UE 27 aux affirmations suivantes (sondage Eurobaromètre 69 « Les Européens et la mondialisation » réalisé en mars-mai 2008) :



Sources : Population Reference Bureau (http://www.prb.org/pdf08/08WPDS_Eng.pdf), OMC (http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2008_e/its2008_e.pdf), enquête Eurobaromètre (http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb69/eb69_globalisation_fr.pdf), Banque mondiale (www.worldbank.org)

Conception : Fondation Robert Schuman, Réalisation : Pascal Orcier, Janvier 2009, © FRS.

conséquence politique majeure de la mondialisation. En terme de leadership politique global, la relativisation de l'Occident, et notamment des États-Unis, est donc inévitable, quelle que soit aujourd'hui l'aura planétaire de Barack Obama. C'est d'ailleurs l'ensemble du modèle occidental d'économie libérale de marché que la crise financière et le réchauffement de la planète remettent en cause. Toutefois cette montée en puissance « des autres » ne les rend pas plus indépendants ni même plus puissants : le modèle occidental est peut-être en crise, mais c'est l'ensemble de la planète qui en pâtit avec lui. Jamais l'interdépendance des marchés et l'interaction entre les cartes économiques et stratégiques de chacun n'auront été aussi visibles, de même que rarement sera apparue aussi contraignante la somme des intérêts communs entre l'ensemble des acteurs, occidentaux ou non, de la planète (face aux risques globaux climatiques, sanitaires, économiques notamment).

La multipolarité est l'autre effet politique majeur de la mondialisation. L'extraordinaire croissance des BRICS et notamment des puissances asiatiques, ne laisse guère de doute sur l'avènement d'un monde multipolaire : nul besoin d'anti-américanisme pour souscrire à ce constat. Mais la coexistence de différents pôles de puissance n'implique pas forcément l'avènement d'un système multilatéral pacifique et consensuel. La multipolarité n'est pas une valeur en soi : elle peut être tout aussi bien anarchique, conflictuelle, ou les deux à la fois. Si la construction d'une gouvernance multilatérale reste l'objectif, force est de constater que rien ne permet de parier sur sa faisabilité immédiate. La plupart des institutions de gouvernance internationale traverse en effet une double crise, de légitimité et donc d'efficacité : l'ONU et le FMI peinent à donner aux nouvelles puissances la place qu'elles revendiquent avec raison dans les processus de décision, le TNP comme la plupart des accords de désarmement sont en panne ou en déshérence, et les nouvelles instances internationales créées à l'heure de la mondialisation (le protocole de Kyoto, le Tribunal pénal international) ne sont pas parvenues à créer suffisamment de consensus international pour devenir universelles.

Le nouveau système international apparaît donc écartelé entre une logique d'intégration et une dynamique inverse de confrontation. Contrairement aux espoirs de la précédente décennie, la mondialisation se double d'un retour aux rapports de force bruts, l'unification des marchés progresse autant que la fragmentation de la scène politique, les processus d'interdépendance fonctionnent autant que les logiques de compétition et d'affrontement. Le « retour » de la Russie, la désintégration violente du Moyen-Orient, la militarisation de l'Asie, la concurrence pour l'accès aux ressources énergétiques de la planète, sont autant d'éléments qui nuancent fortement l'effet théoriquement pacificateur des solidarités économiques et commerciales mondiales. Autrement dit, la mondialisation se géopolitise, tout comme la géopolitique traditionnelle se mondialise. *Kissinger plus Al Gore* : telle pourrait être la nouvelle formule d'un système international où il devient impératif de penser ensemble la tension et l'interdépendance, le conflit et l'intérêt commun. Ramenée à sa dimension économique et financière, la mondialisation produit de semblables dynamiques contradictoires : l'enrichissement global de la planète coexiste avec la paupérisation continue de pays ou de régions entiers. Un tiers de la population mondiale vit en deçà du seuil de pauvreté. Même si la misère régresse considérablement à l'échelle globale, le différentiel de richesse entre les riches et les pauvres progresse, au sein des nations comme entre les nations. La mondialisation fait donc coexister une logique de flux, de réseaux, de libre circulation, d'ouverture des sociétés, qui tend à intégrer et unifier les marchés, les cultures, les représentations collectives, et une logique inverse de ruptures, de contestations, de compétitions, de fermeture des marchés et des sociétés, laquelle se nourrit des échecs ou des failles de la mondialisation elle-même.

L'Union européenne dans le nouveau contexte international

Les chiffres sont évidemment contradictoires. L'Union reste un acteur[2] économique et commercial majeur : en 2006, elle assurait 17 % des échanges mondiaux, et même 42 % en incluant les échanges intra-communautaires. Avec près d'un demi-milliard d'habitants, elle pèse certes beaucoup moins que l'Asie, mais représente un marché très supérieur à celui des États-Unis ou du Japon. Depuis son élargissement à 27 membres, elle est devenue la plus grande zone de stabilité démocratique et de prospérité de la planète, avec un revenu par habitant de près de 23 600 euros[3]. Cette photographie n'exclut pas toutefois des dégradations prévisibles : déjà, la part de l'Europe dans le commerce mondial n'a cessé de baisser depuis quinze ans, au profit des puissances émergentes et notamment de la Chine et de l'Inde. La décroissance démographique et le vieillissement des populations européennes sont des certitudes. En termes d'innovation et de compétitivité, ces tendances laissent augurer un recul de l'Europe dans la hiérarchie des grandes puissances technologiques de demain.

Les perceptions sont, de leur côté, ambivalentes. Les opinions européennes apparaissent en effet très conscientes de la complexité fondamentale de la mondialisation. La dernière livraison d'Eurobaromètre est passionnante à cet égard : une majorité absolue de la population des 27 (56 %) pense que la mondialisation représente une opportunité de croissance économique, et qu'elle permet aux gens d'être plus ouverts aux cultures extérieures (62 %). Mais une nette majorité – dans chacun des pays sans exception – considère également qu'elle profite avant tout aux entreprises (63 %) et qu'elle ne protège pas d'une augmentation des prix (61 %). L'impact social de la mondialisation est perçu de façon négative par une majorité des sondés : 56 % pensent que la mondialisation accroît les inégalités sociales. En dépit de très grandes différences nationales entre les opinions des 27, deux conclusions prévalent. D'une part, le besoin de régulation est une priorité de l'opinion européenne : 64 % pensent que la mondialisation rend nécessaire l'application de règles communes au niveau mondial[4]. D'autre part, l'image de l'Union, comme bouclier protecteur au sein de la mondialisation, gagne en popularité : 44 % pensent que l'Union nous aide à nous protéger des effets négatifs de la mondialisation (ils étaient 42 % en 2007[5]).

Or cette Union européenne peine à produire des réponses et des politiques à la fois communes et efficaces. La mondialisation fragilise en effet, et de façon sévère, la construction européenne elle-même. Depuis des années, l'Europe est en crise. Son moral est au plus bas. Son identité confuse. Sa dynamique politique gelée, voire régressive, sous le coup de questions difficiles : la mondialisation remet-elle en cause la pertinence d'un échelon européen d'organisation ? Faut-il ouvrir la porte de l'Union à toutes les démocraties continentales, Turquie comprise, ou tracer des limites géographiques au projet européen ? Quel est d'ailleurs ce projet, une fois établies la réconciliation et la paix européennes de l'après guerre ? Les Européens doivent-ils d'ailleurs affirmer leur identité propre ou se fondre dans l'Occident ? Ces interrogations divisent autant les chefs d'État et de gouvernement qu'elles ne perturbent et inquiètent les citoyens. Qu'il s'agisse de sa prospérité, de son identité proprement européenne, de la finalité de son projet politique, de ses limites géographiques, l'Union européenne accumule les questions sans réponse. Sous les coups de quelques referendums négatifs, la crise institutionnelle risque de s'ajouter à la crise politique. Demain, la gravité de la récession fait craindre une revanche des souverainetés nationales face aux héritages et aux nécessités de l'intégration : jusqu'où peut-on mettre entre parenthèse le

pacte de stabilité de la zone euro, le respect des règles de concurrence, le contrôle par la Commission des aides d'État aux entreprises en difficulté ? Il n'est pas jusqu'à l'élection de Barak Obama qui ne constitue un nouveau défi : face à une Amérique plus coopérative, moins unilatéraliste, plus habile à conjuguer la force et le droit, désireuse avant tout de restaurer son leadership et de reconstruire un soft power massacré par dix ans de présidence républicaine, les Européens sauront-ils éviter le piège d'un atlantisme béat et construire enfin, avec les États-Unis, un partenariat digne de ce nom ?

La modernité du projet européen

Jamais en effet, la pertinence et la modernité de l'Union européenne n'ont été aussi évidentes. Jamais sa capacité d'influence sur le système international n'aura été aussi cruciale. En matière stratégique tout d'abord, les Européens ont cumulé autant de bons points que les États-Unis d'erreurs. S'agissant de « démocratisation » du monde, les performances de l'Union à l'égard de l'Est du continent européen sont indéniables. C'est l'Union également qui a bloqué, seule, le conflit russo-georgien de l'été 2008, dans le silence assourdissant de la puissance américaine. C'est sa vision de la sécurité internationale, proclamée dès 2003 dans la stratégie européenne de sécurité, qui ne cesse, partout dans le monde, d'être validée par les faits : que la démocratie ne s'impose pas par la force, que la puissance militaire n'est ni le seul ni le premier instrument de gestion de crises, que le dialogue avec tous et la négociation multilatérale sont indispensables pour la prévention des conflits, que la pauvreté du monde est aussi déstabilisante que la violence du terrorisme, ce catalogue de bon sens figure en effet au cœur de l'approche stratégique de l'Union.

Face à la crise financière, le modèle européen frappe également par sa pertinence. Une adhésion plus mesurée à l'idée d'une toute puissance des marchés, la nécessité d'une certaine régulation politique des échanges mondiaux, d'un contrôle minimal des opérateurs financiers, assortie d'un rôle de l'État en faveur d'une dose de protection et de cohésion sociales, ont forgé progressivement une sorte de modèle européen de développement économique et social, devenu soudain très à la mode. Dans l'urgence de la crise, ce sont aussi les Européens qui ont inspiré le tournant historique d'une régulation non plus seulement occidentale mais véritablement mondiale du système international : la réunion du G20, le 15 novembre à Washington, en fut l'illustration. Enfin, on se souviendra que, face au réchauffement climatique, c'est encore l'Union européenne qui, dès 2002, avait pris l'initiative du protocole de Kyoto en faveur de la réduction des gaz à effet de serre.

Bref, sans tambours, ni trompettes et depuis longtemps, les Européens ont eu largement raison sur tout. Le mode de gouvernance européenne repose d'ailleurs sur deux principes – partage du pouvoir politique entre les États et solidarité économique entre régions riches et pauvres – qui sont exactement ceux-là mêmes qui seraient nécessaires pour l'efficacité d'une gouvernance au niveau mondial : qu'est-ce qu'un système multilatéral sinon un partage du pouvoir entre les différents pôles de puissance, sans domination instituée de l'une d'entre elles ? Comment fonder la croissance et la stabilité internationales sinon sur une pratique réelle de la solidarité économique, autrement dit une réduction progressive des différentiels de richesse entre les États, tout autant qu'à l'intérieur des États ? Face à l'échec des stratégies de puissance fondée sur le « tout militaire », face aux déboires d'un capitalisme financier sans contrôle, est-il aujourd'hui modernité plus évidente que celle du modèle européen de gouvernance ?

La mondialisation, y compris les crises qu'elle traverse, peut donc être pour l'Union européenne une opportunité d'influence considérable à l'extérieur, et l'occasion de refonder, à l'intérieur de l'Union, un projet politique porteur et populaire. Les États membres auront-ils le courage d'emprunter cette voie-là ?

L'Union européenne face à la crise financière

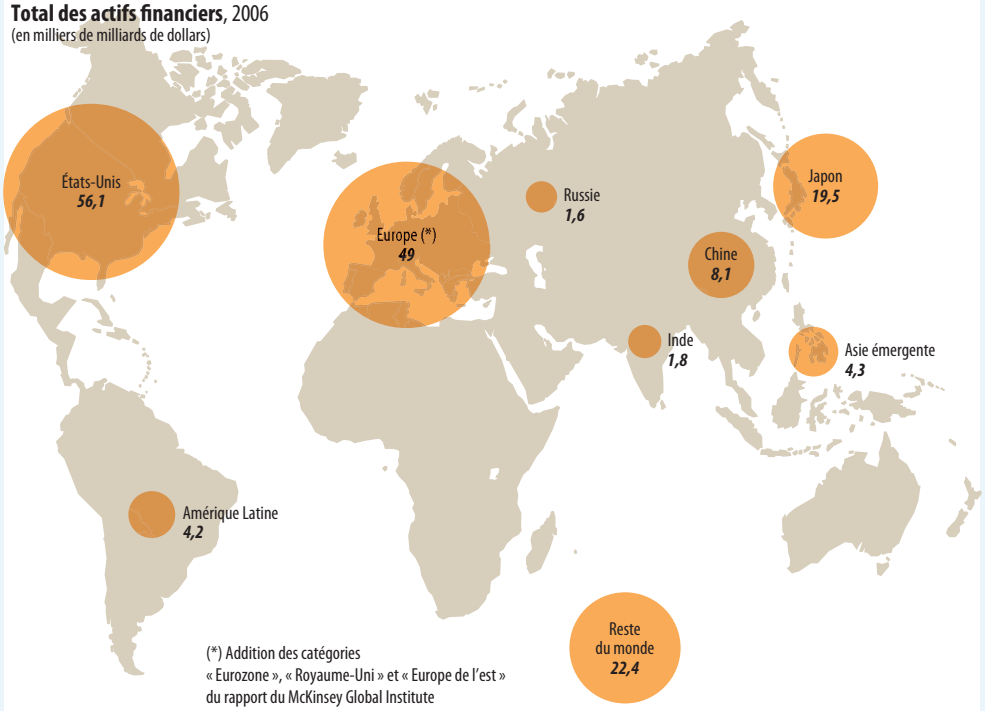
Nicolas VÉRON

Si la finance internationale est aussi vieille que le capitalisme, en revanche l'émergence d'institutions publiques chargées de veiller sur les flux financiers internationaux date de moins d'un siècle. L'impulsion initiale est venue des États-Unis, en grande part pour tenter de régler des problèmes européens. La plus ancienne institution financière internationale, la Banque des règlements internationaux (BRI), a été établie à Bâle en 1930 dans le cadre du Plan Young pour assurer le règlement des réparations allemandes de la première Guerre mondiale (un plan du reste rendu largement obsolète par les États-Unis eux-mêmes l'année suivante avec le moratoire Hoover). Les institutions de Bretton Woods, Fonds monétaire international (FMI) et Banque mondiale, procédèrent de même d'une impulsion américaine, même si le rôle des négociateurs britanniques et notamment de John Maynard Keynes dans leur mise en place est bien connu. L'OCDE, localisée en Europe, a de même été mise en place à l'instigation de Washington en 1948, initialement pour accompagner le déploiement du plan Marshall. Jusque dans les années 1960, les États-Unis ont été les plus ardents promoteurs d'une architecture financière internationale.

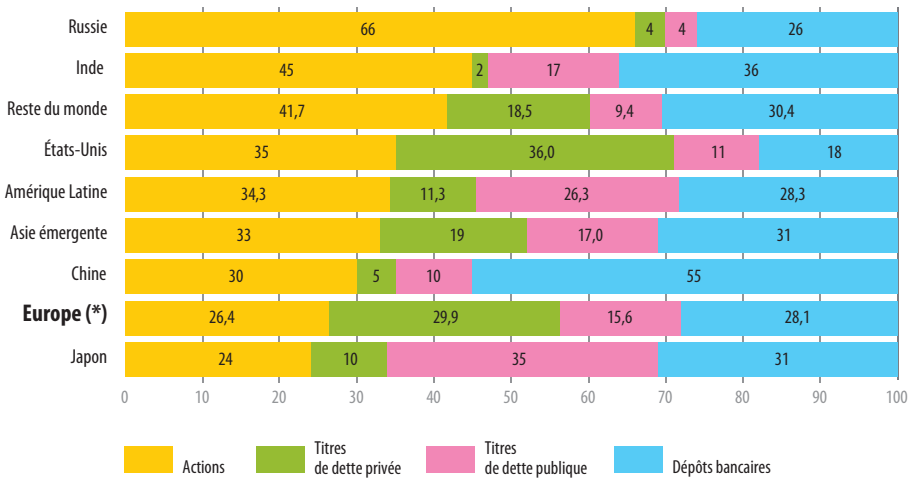
Les années 1970 ont marqué un renversement, avec un engagement croissant des Européens compensant en partie un abandon progressif par les États-Unis des principes multilatéralistes de Roosevelt, Truman, Eisenhower et Kennedy. En 1974, l'Agence internationale de l'énergie naît du cerveau fertile d'Henry Kissinger face au choc pétrolier, mais la création du G7 découle de l'initiative de Valéry Giscard d'Estaing à la conférence de Rambouillet en 1975, en écho à la fin du système monétaire de Bretton Woods. Depuis, les Européens ont été moteurs dans la mise en place de règles garantissant l'ouverture du monde financier aux flux de capitaux transfrontaliers [1]. Après avoir entièrement libéralisé ses propres flux de capitaux en 1988 et mis en place l'euro en 1999, l'UE a activement promu l'adoption internationale de normes communes dans les domaines clés de l'information et de la supervision financières. Plus récemment, sous l'effet de la crise financière, l'UE a appelé à une approche volontariste de la gouvernance financière internationale, incluant une élimination des angles morts de la régulation financière, une supervision harmonisée des grands groupes de services financiers, et une surveillance macroéconomique renforcée sous la responsabilité du FMI. Ces orientations ont été reprises assez largement par le

L'Europe et la crise financière

Total des actifs financiers, 2006
(en milliers de milliards de dollars)



Actifs financiers par types et grandes régions, 2006
(en %, avec base 100 = le volume d'actifs de chaque région de la carte ci-dessus)



Source : McKinsey Global Institute, *Maping Global Capital Market,* 4th Annual Report, January 2008

Atelier de cartographie de Sciences Po pour la Fondation Robert Schuman, janvier 2009. ©FRS.

communiqué de la réunion du G20 à Washington le 15 novembre 2008, laquelle n'aurait elle-même sans doute pas eu lieu sans l'engagement opiniâtre de Gordon Brown et de Nicolas Sarkozy.

Toutefois, la crise financière et notamment les développements de l'automne 2008 apportent des interrogations renouvelées quant à la solidité de cet internationalisme financier européen. Qu'il s'agisse de normes communes, de supervision ou d'architecture institutionnelle, les Européens ont donné de manière répétée l'impression d'atteindre les limites de leurs ambitions mondialistes. En parallèle, l'arrivée de Barack Obama à la Maison blanche créée des possibilités inattendues. Après le point bas atteint sous George W. Bush, il n'est pas exclu que l'année 2009 signale un retour des États-Unis dans le rôle d'impulsion d'une action commune internationale en matière financière, les Européens retournant à une posture d'accompagnement voire de réticence vis-à-vis d'initiatives nouvelles à venir.

Le choix de normes mondiales

En matière de normalisation, la discussion internationale au cours des deux dernières décennies s'est focalisée sur deux enjeux clés : la supervision prudentielle des banques et les normes comptables. Dans les deux cas, l'Union européenne s'est fait l'apôtre d'une approche globale, mais des doutes apparaissent aujourd'hui sur la direction future des développements correspondants.

L'accord dit de Bâle II sur la supervision bancaire, finalisé en 2004 au sein du comité de Bâle hébergé par la BRI, résulte de six années d'une négociation complexe impliquant non seulement la douzaine de banques centrales et d'autorités de supervision rassemblées au sein du comité, mais aussi de multiples autres acteurs publics et privés. La directive sur l'adéquation des fonds propres adoptée par l'Union européenne en juin 2006 organise la mise en place progressive de Bâle II en Europe, en principe achevée depuis le 1er janvier 2008. En revanche, les États-Unis, dont les autorités (et les grandes banques) ont joué un rôle clé dans la négociation de l'accord, n'ont pas encore définitivement arrêté leurs choix de mise en œuvre, dans un contexte évidemment affecté par les développements de la crise financière. Les Européens ont également engagé la mise en place d'un cadre de supervision parallèle à Bâle II dans le domaine de l'assurance, à travers la proposition de directive dite Solvabilité II.

En apparence, l'Europe a donc pris une certaine avance sur ce terrain de normalisation internationale, dont l'ambition est mondiale même si le comité de Bâle n'inclut pour l'instant qu'un nombre limité de nations développées [2]. Toutefois, le contenu même du compromis de Bâle II est quelque peu remis en cause par la crise. Trois de ses choix essentiels apparaissent aujourd'hui contestables : pour les banques les plus complexes, le recours à leurs propres modèles internes pour l'évaluation de leurs besoins en capitaux (la crise a mis en évidence des failles considérables de la gestion des risques y compris chez des leaders mondiaux) ; pour d'autres banques, le recours aux notations de crédit attribuées par les agences de notation (dont les défaillances avérées ont fortement écorné la crédibilité) ; et la réduction du facteur de risque généralement attribué au secteur immobilier, alors que celui-ci a joué un rôle clé dans le déclenchement et l'extension de la crise [3]. Dans ce contexte, les réserves exprimées ces dernières années par les régulateurs bancaires américains vis-à-vis de Bâle II apparaissent en grande part justifiées, remettant en cause l'exemplarité des choix européens.

L'adoption en Europe des normes comptables IFRS (International Financial Reporting Standards), décidée en 2000-02 et réalisée depuis 2005, relève d'une dynamique différente mais également ambiguë. En adoptant ces normes édictées par une organisation privée dotée d'une gouvernance rudimentaire, l'UE a réalisé une extraordinaire prise de risque qui s'est trouvée dans l'ensemble couronnée de succès : les normes IFRS se sont révélées praticables, la transition complexe à partir des anciennes normes nationales s'est bien déroulée, et l'exemple européen a été suivi depuis 2002 par presque toutes les autres grandes économies mondiales, développées ou émergentes, qui ont adopté les IFRS à leur tour. Mis à part les pays qui ont décidé le principe et le calendrier d'une telle adoption mais n'en ont pas achevé la mise en œuvre, comme le Japon, les États-Unis sont presque seuls à ne pas encore avoir suivi ce spectaculaire mouvement collectif. Précisément, une décision américaine est actuellement envisagée en 2011, sachant que les IFRS sont d'ores et déjà autorisées (depuis la fin 2007) pour les sociétés étrangères cotées sur le sol américain, et qu'une expérimentation par quelques très grandes sociétés cotées américaines pourrait avoir lieu dès 2009.

Pourtant, le caractère durable de ce succès est loin d'être garanti. La gouvernance du normalisateur international ne s'est guère adaptée à ses nouvelles responsabilités, et les changements annoncés en 2008 risquent de conduire à de sérieux dysfonctionnements [4]. Les faiblesses correspondantes ont été brutalement révélées en octobre 2008, lorsque le normalisateur a cédé aux pressions de l'Union européenne pour amender dans l'urgence certaines règles sur la comptabilité des banques, perdant au passage une part de sa crédibilité internationale [5]. Si les Européens ont gagné le pari initial de l'adoption des IFRS, il n'apparaît pas qu'ils se soient encore donné tous les moyens d'en faire un succès dans la durée.

La gestion des interdépendances financières

Au-delà des normes et règles communes, se pose la question de la pratique du contrôle des acteurs financiers dans leur dimension internationale. Dans ce domaine également, la position de l'Union européenne est en devenir sur deux aspects essentiels : les paradis fiscaux et réglementaires, et la supervision des grandes entreprises transnationales de services financiers.

L'Union européenne a développé une rhétorique offensive quant à la lutte contre l'évasion fiscale et réglementaire, et plusieurs dirigeants d'États membres ont insisté pour que le communiqué du G20 du 15 novembre 2008 inclut l'objectif de « garantir que tous les marchés, produits et acteurs financiers soient soumis à une régulation ou à une surveillance selon le cas », une référence implicite à la fois aux paradis fiscaux et réglementaires ainsi qu'aux acteurs non régulés tels que les *hedge funds*. Toutefois, l'Union européenne regorge de paradis fiscaux et réglementaires, qu'il s'agisse de dépendances britanniques (Anguilla, Îles vierges britanniques, Îles Caïman, Île de Man, Îles anglo-normandes, Turks et Caicos), néerlandaises (Antilles néerlandaises, Aruba) ou italiennes (Campione d'Italia), de territoires dépendant politiquement des États membres voisins au moins pour leur défense nationale (Andorre, Monaco, Saint-Marin), ou de certains États membres considérés eux-mêmes comme des paradis fiscaux et réglementaires à des degrés divers (Chypre, Irlande, Luxembourg, Malte, Royaume-Uni [6]). Ces paradis fiscaux et réglementaires européens, ou les États membres dont ils dépendent, sont diversement coopératifs dans les discussions internationales de régulation financière, ce qui peut à l'occasion entrer en tension avec le discours général de l'UE sur de nombreux enjeux concrets de régulation.

Quant à la supervision des groupes financiers transfrontaliers, l'Union européenne promeut sur la scène internationale le concept de « collèges de superviseurs », conçu pour combiner le respect de la souveraineté des États, à travers le maintien des prérogatives de chaque superviseur national sur son territoire d'autorité, et l'exigence de cohérence et de coordination internationale, à travers la prise au sein du collège de décisions liant chacun des membres et la désignation d'un superviseur *primus inter pares*, en principe celui du pays d'origine du groupe supervisé. L'UE a notamment obtenu une référence explicite à ces collèges dans la déclaration du G20 du 15 novembre. Toutefois, le caractère opératoire de ce concept est loin d'être établi. Soit les collèges ne sont qu'une instance d'information réciproque et d'échanges de bonnes pratiques, et leur institutionnalisation n'ajoute pas grand-chose à la coordination qui existe déjà entre autorités nationales ; soit il s'agit d'en faire un réel mécanisme de décision transnationale ou supranationale. Mais les Européens eux-mêmes semblent dans l'incapacité de faire de cette dernière vision une réalité, comme en atteste notamment l'échec à l'automne 2008 de la tentative de créer un mécanisme de « supervision de groupe » pour les collèges de superviseurs mis en place dans le secteur des assurances avec la directive Solvabilité II. L'idée selon laquelle les collèges de superviseurs apporteraient une réponse adaptée aux défis de la supervision des groupes financiers transnationaux, au sein de l'UE comme à l'échelon mondial, n'est pas fondée à ce jour sur des expériences concrètes qui en démontreraient la pertinence.

L'architecture institutionnelle

En matière institutionnelle, les Européens se sont volontiers faits au cours des années récentes les promoteurs d'une « gouvernance mondiale » plus forte, et ont cherché à faire reconnaître un rôle central au FMI en matière financière lors du sommet du G20 du 15 novembre 2008. L'un des thèmes récurrents des discours européens dans ce contexte a été la nécessité de contenir l'hégémonisme américain par des institutions multilatérales capables de légitimer l'action commune à l'échelon international.

Toutefois, la posture européenne a été rendue plus ambiguë par la montée en puissance spectaculaire des grandes économies émergentes depuis les années 1990. Dans ce contexte, les Européens se sont trouvés partagés entre une vision transatlantique des affaires financières, traditionnelle et justifiée au moins à court terme par la part dominante des États-Unis et de l'Europe dans l'espace financier mondial (près des trois-quarts des actifs financiers totaux dans le monde en 2006, selon McKinsey [7]), et une vision alternative intégrant les grands pays émergents, faisant une plus large place aux revendications d'équité. Alors que la rhétorique a généralement tendu à correspondre à la seconde vision, la première a été généralement suivie dans les faits, y compris l'arrangement selon lequel se partagent les nominations à la tête des institutions de Bretton Woods, avec un Européen à la tête du FMI et un Américain à la Banque mondiale.

Le prix en a été la baisse tendancielle de légitimité des institutions financières internationales auprès des grands émergents et notamment de la Chine, qui ne s'est guère montrée disposée récemment à renforcer leur rôle. Malgré leur réforme récente, les droits de vote au sein du FMI et de la Banque mondiale continuent d'accorder une surreprésentation à l'Europe dont la justification apparaît de moins en moins claire. Il en va de même, naturellement, au sein du G7 (quatre Européens sur sept membres), que la réunion du G20 en novembre 2008 n'a pas encore dépouillé de toute son importance. La dure réalité est que

tant que les Européens ne prendront pas l'initiative d'une réduction unilatérale de leur poids dans la représentation au sein de telles institutions, leur discours souvent généreux sur la « gouvernance mondiale » restera de peu d'effet.

Les enjeux de 2009

En matière de relations financières internationales comme ailleurs, un des effets de la crise financière est d'accélérer les évolutions, et il ne fait guère de doute que 2009 sera une année de changements marquants. Hélas, les exemples précités, qui n'épuisent naturellement pas la totalité du sujet, font souvent apparaître la posture européenne comme un « multilatéralisme de beau temps », qui ne s'est pas vraiment transformé en capacité à partager la prise de décision avec le reste du monde dans des situations de sérieuse nécessité, voire un leadership par défaut, créé par une combinaison du poids des marchés financiers européens et des échecs du gouvernement de George W. Bush. L'intervention brutale de la Commission européenne dans la normalisation comptable internationale en octobre 2008 est symptomatique de la difficulté européenne à assurer une cohérence de vision pourtant nécessaire dans la durée.

La grande inconnue à l'heure de l'écriture de ces lignes est la posture qu'adoptera l'administration américaine. Le nouveau président a indiqué en plusieurs occasions son ambition de donner une force nouvelle aux institutions et à la prise de décision supranationales, mais en ces matières le Congrès est jaloux de sa souveraineté. Dans son discours de victoire, Barack Obama a tenu à l'annoncer : *« a new dawn of American leadership is at hand »*. Un nouveau leadership américain, qui remplacerait le leadership par défaut de l'UE, pourrait modifier profondément les termes des débats financiers internationaux en 2009.

L'UE face au défi du commerce mondial[1]

Matthieu CROZET et Soledad ZIGNAGO

Longtemps dominé par les pays du Nord – États-Unis, Japon et Union européenne en tête – le commerce international de biens est désormais entraîné principalement par le dynamisme des pays en développement. En effet, le Sud contribue pour respectivement 60 % et 50 % de la croissance des exportations et des importations mondiales de produits manufacturés sur la période 2000-2005. Ces pays gagnent ainsi des parts de marché au détriment des pays industrialisés, y compris l'Europe.

Les performances chinoises illustrent parfaitement cette tendance récente de la mondialisation. De 1995 à 2005, la Chine a presque doublé ses parts de marché mondiales. Cette évolution est d'autant plus préoccupante qu'elle s'accompagne d'une spécialisation dans les produits à fort contenu technologique, jusque là considérés comme un avantage comparatif propre aux économies les plus développées. Le Brésil, l'Inde et la Russie font aussi partie de ces nouveaux acteurs clé du commerce mondial, par leur dimension mais aussi, quoique dans une moindre mesure, par le dynamisme de leurs exportations.

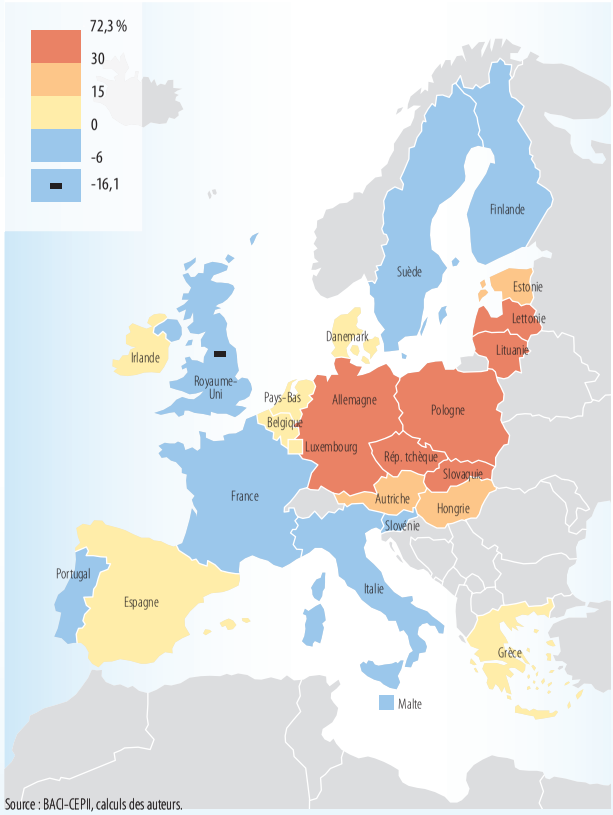
Comment l'UE fait-elle face à cette nouvelle concurrence ? Ces dernières années, de nombreux analystes et responsables politiques ont porté un regard sévère sur les capacités de l'Europe à conserver un haut niveau de compétitivité sur les marchés mondiaux. Ils ont déploré le manque d'investissement dans la recherche et le développement, les obstacles bureaucratiques freinant l'innovation et l'investissement, l'incapacité à créer des emplois... Assurément, ces faiblesses existent dans certains, voire tous les États membres. Néanmoins, une étude détaillée des performances européennes en matière d'exportation amène à un constat moins sombre. Comparée à ses principaux concurrents, l'UE a démontré une remarquable résistance dans sa capacité à exporter des biens à haute valeur ajoutée, relativement coûteux et à fort contenu technologique.

Redistribution mondiale des parts de marché depuis 1995

Dans un contexte de développement très dynamique du commerce mondial, marqué par l'apparition de nouveaux acteurs, le poids de l'UE est inévitablement en baisse. Néanmoins, l'Union européenne demeure l'un des principaux moteurs de la mondialisation des échanges, notamment du fait de l'essor du commerce intra-communautaire.

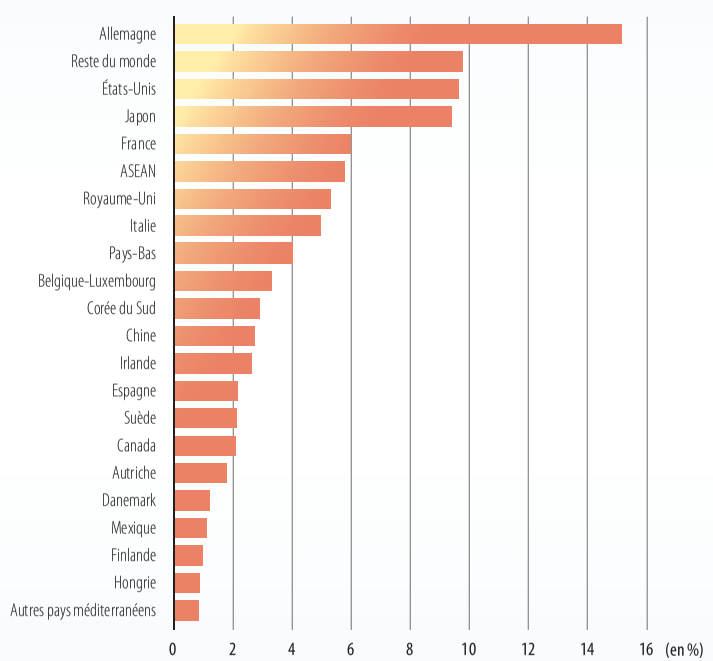
L'Union européenne et le commerce mondial

Variation de la part de marché mondiale (tous biens hors énergie), 2000-2005



Source : BACI-CEPII, calculs des auteurs.

État des parts de marché mondiales dans le secteur « Haut de gamme », 2004



Note : Commerce mondial de biens (hors énergie), intra-UE compris.
Le secteur « haut de gamme » comprend les produits vendus à des niveaux de prix élevés (biens de haute qualité par exemple).

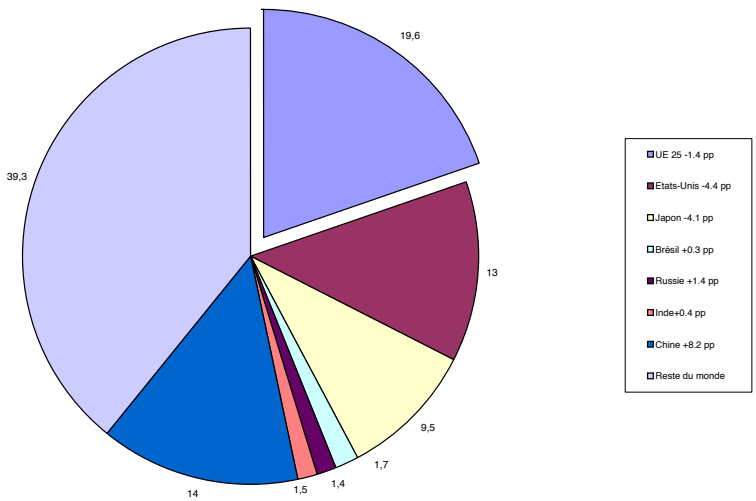
Atelier de cartographie de Sciences Po pour la Fondation Robert Schuman, janvier 2009, ©FRS.

L'importance des échanges entre les pays de l'UE-15 a en effet augmenté de manière significative dans les années 1980, jusqu'à atteindre près de 30 % du commerce mondial. Ensuite, l'émergence de nouvelles puissances commerciales a mécaniquement érodé cette part (qui avoisine aujourd'hui les 20 %), mais cette tendance à l'érosion du poids des échanges intra-UE a été partiellement compensée par les élargissements successifs.

Notre objectif étant de comparer les performances exportatrices de l'Union par rapport aux autres pays de la Triade (i.e. États-Unis et Japon) et aux grands pays émergents (les BRIC : Brésil, Russie, Inde et Chine), nous excluons ici le commerce intra-européen. Cette exclusion aura tendance à sous-estimer les performances européennes puisque 67 % des exportations des pays de l'UE25 sont destinées à d'autres États membres et que la plupart des pays membres enregistrent leurs meilleures performances commerciales sur le marché européen (nous ne considérons que les échanges de biens, les services étant donc exclus).

Sur les marchés extra-communautaires, l'Union européenne demeure, encore aujourd'hui, le principal exportateur de biens. La figure 1 donne les parts de marché en 2005 pour l'UE et ses principaux compétiteurs. L'Union européenne assure 19,6 % du commerce mondial en valeur. Cette part de marché est sensiblement plus élevée que celle des États-Unis (13 %) ou du Japon (9,5 %). En outre, l'UE a su, mieux que les autres pays de la Triade, défendre sa part de marché : sur la période 1995-2005, celle-ci ne recule que de 1,4 %, contre plus de 4 % pour les deux autres acteurs. Ces derniers ont bien plus souffert de l'extraordinaire augmentation de la pression chinoise, qui a vu sa part du marché mondial croître de plus de 8 points de pourcentage en dix ans.

Figure 1
Parts de marché mondiales en 2005



Source : BACI-CEPII, calculs des auteurs sur le commerce mondial de biens, hors énergie et hors commerce intra-UE, en valeur et variation 1995-2005 en points de pourcentage (pp).

Les résultats pour les années récentes sont encore plus encourageants, comme le montre la carte de la page précédente. En effet, les pertes de parts de marché des exportateurs européens se concentrent essentiellement sur la période 1995-1999. Mais de 2000 à 2005, l'UE à 25 gagne 2,30 points de pourcentage, dans un contexte où les États-Unis en perdent 4 et la

Chine en gagne 4,5. À l'exception du Royaume-Uni (qui renforce sa spécialisation dans les activités de services), tous les pays européens progressent ou maintiennent leurs positions sur cette deuxième période, comme le montre la carte. La France ne gagne pas de part de marché mais freine considérablement son recul, et l'Allemagne est en tête des gagnants.

Les performances exportatrices européennes sont inégales aussi selon le marché de destination. Les principaux gains de parts de marché sont réalisés sur le marché nord-américain (où le Japon et le Canada enregistrent des pertes importantes). L'UE recule en revanche sur les autres marchés des BRIC, même si elle maintient une position confortable sur les marchés russe et brésilien qui restent des partenaires privilégiés.

Le positionnement européen en termes de contenu technologique des exportations

L'entrée des BRIC dans le club des grandes puissances commerciales a d'autant plus bouleversé la structure des échanges mondiaux, qu'elle a été en partie portée par une augmentation rapide de leurs capacités d'exportation de produits à haut niveau de technologie. C'est notamment le cas de la Chine qui s'est imposée rapidement sur les produits informatiques et les composants électroniques. Cela a largement contribué à susciter des craintes quant à une déspécialisation européenne sur les secteurs porteurs d'avenir, participant de l'économie de la connaissance. La comparaison des performances à l'exportation selon les différents niveaux de technologie des produits échangés conduit néanmoins à un constat moins alarmiste.

Tableau 1
Parts de marché mondiales : exportations de basse, moyenne et haute technologie (BT, MT et HT)

	Part de marché en 2005 (%)			Variation 1995-2005 (en pp)		
	BT	MT	HT	BT	MT	HT
UE 25	15,8	24,0	17,3	-3,29	-1,32	-0,57
États-Unis	8,1	14,7	14,3	-2,29	-3,07	-7,63
Japon	4,8	15,4	9,5	-2,01	-5,16	-9,26
Brésil	1,1	1,6	0,6	-0,08	0,42	0,36
Russie	0,9	1,3	0,4	0,35	0,60	0,18
Inde	3,1	0,8	0,4	0,68	0,42	0,18
Chine	28,2	8,8	17,8	11,55	5,53	13,94

Source : BACI-CEPII, calculs des auteurs sur le commerce mondial de biens hors énergie et hors commerce intra-UE. La variation sur la période est donnée en points de pourcentage (pp). Les exportations de haute technologie (HT) regroupent les produits électroniques et électriques, ainsi que la pharmaceutique, l'aéronautique, les instruments de mesure et d'optique. Les industries automobile, chimique et mécanique sont classées dans la moyenne technologie (MT). La basse technologie (BT) comprend le textile et l'habillement, ainsi que les autres produits manufacturés simples et non basés sur les matières premières, tels que les produits plastiques et métalliques simples, les jouets, les meubles, etc.

Le tableau 1 présente les niveaux et les évolutions des parts du marché mondial de l'Union européenne et ses principaux concurrents pour trois groupes de produits, classés selon leur niveau de technologie.

En dépit des réserves généralement émises sur la capacité de l'Union à maintenir une industrie compétitive dans les secteurs de haute technologie, les résultats rappellent que l'UE reste, en 2005, la mieux placée des pays de la Triade dans ce domaine. Avec une part de marché de 17,3 % dans les biens de haute technologie, elle devance le Japon (9,5 %) et les États-Unis (14,3 %). Mais surtout, sur l'ensemble de la période 1995-2005, l'UE se défend bien mieux que ses concurrents directs : sa part de marché diminue à peine alors que les États-Unis perdent 7,6 points de pourcentage et le Japon plus de 9.

Néanmoins, si comparée aux États-Unis et au Japon, l'UE se défend plutôt bien dans les secteurs de haute technologie, ses performances ne sont pas pour autant aussi bonnes que ce que l'on pourrait attendre d'une économie très développée. Sa part dans le commerce de haute technologie est en effet plus faible que sa part dans le commerce mondial dans son ensemble (qui dépasse les 19 %), contrairement au Japon et aux États-Unis (la part américaine du commerce mondial est de 13 %, mais de plus de 14 % dans les secteurs de haute technologie). Enfin, le fait le plus marquant ressortant du tableau 1 est le progrès impressionnant réalisé par la Chine dans ces secteurs. La Chine a accru sa part de marché de plus de 14 points de pourcentage en dix ans, et vient supplanter l'UE dès 2005 comme premier fournisseur de produits de haute technologie sur les marchés mondiaux. Il est certain que cette évolution représente une menace concurrentielle sérieuse pour les entreprises européennes de ces secteurs.

Le tableau 1 présente aussi les positions des différents compétiteurs mondiaux dans les secteurs de moyenne et basse technologie. Assurément, l'UE est forte dans les secteurs de moyenne technologie – qui comprennent notamment l'automobile, la chimie et la mécanique – où elle réalise près du quart des exportations mondiales. Là encore, sur la décennie 1995-2005, l'UE a mieux résisté à la pression des émergents (et surtout de la Chine) que le Japon et les États-Unis. Finalement, l'UE tend à renforcer ses spécialisations dans les secteurs de haute et moyenne technologies, alors que les autres membres de la Triade se réorientent d'avantage vers la moyenne technologie. Néanmoins, dans la mesure où la part de marché de l'UE dans la haute technologie reste encore en-deçà de sa part de marché globale, il s'agit là d'un processus de rattrapage plus que d'un dépassement des positions américaines et japonaises.

Les performances européennes dans la haute et surtout la moyenne technologie sont essentiellement dues aux bonnes performances de l'industrie allemande. Cependant, la France, le Royaume Uni, l'Irlande et les Pays-Bas affichent également des résultats positifs sur la haute technologie.

L'Europe leader dans le haut de gamme

On le voit dans le tableau 1, l'UE conserve aussi des parts de marché confortables dans les secteurs de basse technologie. Mettre a priori ce résultat au débit des performances européennes serait toutefois une erreur. En effet, s'il semble raisonnable de classer l'agro-alimentaire, le textile ou les jouets dans les secteurs à faible contenu technologique, certaines entreprises de ces secteurs, et certaines variétés de ces biens, font appel à des techniques avancées, et nécessitent l'emploi de services complexes (de marketing, de design, etc.).

Inversement, de nombreux produits de haute technologie, comme les téléphones ou les ordinateurs, sont aujourd'hui des biens de consommation courante, au processus de fabrication bien rodé, et dont la production physique ne peut générer au final qu'une valeur ajoutée assez limitée.

Ainsi, plus encore qu'une spécialisation dans les secteurs de haute technologie, c'est sans doute la capacité des pays à produire et vendre sur les marchés étrangers des biens de qualité élevée, chers et à haute valeur ajoutée, qui conditionne l'importance des gains à tirer de la mondialisation.

Tableau 2
Parts de marché mondiales par gammes de prix

	Parts de marché en 2004 (en %)			Variation 1995-2004 (en pp)		
	Bas de gamme	Moyenne gamme	Haut de gamme	Bas de gamme	Moyenne gamme	Haut de gamme
UE 25	14,2	18,1	30,8	-3,51	-1,15	0,58
États-Unis	11,5	12,9	14,6	-4,21	-4,72	-3,04
Japon	6,9	12,0	12,7	-1,35	-7,02	-3,71
Brésil	2,4	1,6	1,1	0,39	0,13	0,00
Russie	2,2	1,3	1,0	0,31	0,52	0,71
Inde	1,9	1,5	1,0	0,46	0,65	0,50
Chine	20,0	10,6	3,2	10,87	5,81	1,87

Source : BACI-CEPII, calculs des auteurs sur le commerce mondial de biens hors énergie et hors commerce intra-UE. La variation sur la période est donnée en points de pourcentage (pp). Pour chaque produit, nous classons les flux d'échanges internationaux en trois gammes de prix.

En considérant le prix des biens échangés, on peut définir plusieurs gammes pour chaque bien, et faire ressortir ainsi les spécialisations des pays non plus selon les secteurs d'activité mais, au sein de chaque secteur, selon les échelles de qualité. Les résultats sont présentés au tableau 2.

Les pertes européennes sur la période 1995-2004 sont largement concentrées sur le bas de gamme et, dans une moindre mesure, le milieu de gamme. Dans le haut de gamme, en revanche, l'Union européenne à 25 réussit à conserver une confortable première place, en s'accaparant en 2004 plus de 30 % du marché mondial. De leur côté, les parts de marché des États-Unis et du Japon dans le haut de gamme s'établissent respectivement à 14,6 % et 12,7 % en 2004, et se sont fortement érodées sur la décennie précédente. Cette performance européenne dans le haut de gamme est particulièrement marquée pour les biens de consommation. Là encore, l'Allemagne fait preuve de son excellente compétitivité. Elle réalise près du tiers des exportations européennes sur ce segment de marché et, à la différence de la France, elle ne perd pas de parts sur ce marché sur la période 1995-2004.

L'analyse des performances à l'exportation par gamme de prix permet de relativiser les conséquences de la pression exercée par les pays émergents. Ces derniers montrent en effet une spécialisation marquée dans le bas de gamme. S'ils gagnent des parts de marché sur

tous les tableaux, ils progressent assez peu sur le haut de gamme. À nouveau, le cas de la Chine est particulièrement marquant : l'expansion de ses capacités d'exportation au cours de la décennie 1995-2004 s'est faite presque exclusivement sur le bas de gamme. Ces résultats suggèrent que les pays développés dans leur ensemble, et tout particulièrement l'UE, conservent un avantage certain sur les pays du Sud ; pour l'heure, ces derniers ne peuvent exercer une pression concurrentielle significative que sur les variétés de produits très bon marché.

L'histogramme de la planche illustrative donne les parts de marché mondiales dans le secteur haut de gamme avec le détail des pays membres européens (commerce intra-UE). Les performances allemandes expliquent 28 % de la part de marché mondiale de l'UE, suivies des françaises qui expliquent 11 %, des britanniques (10 %) et des italiennes (9 %). L'Irlande a progressé de 80 % de 1995-2004 dans les exportations haut de gamme atteignant 5 % du marché mondial. De nouveaux États membres, comme les pays baltes, la Hongrie, la République Tchèque, et la Pologne se rattrapent dans le haut de gamme avec des progressions encore plus importantes.

Conclusion

En dépit des nombreux défis auxquels l'UE est confrontée, ses performances à l'exportation demeurent relativement bonnes. Même avec l'émergence rapide des nouvelles puissances commerciales du Sud, l'UE parvient à maintenir une part de marché significative dans de nombreux secteurs clés.

Les entreprises européennes disposent d'un certain nombre d'atouts importants, qui leur permettent d'affronter la concurrence internationale. Sans doute, l'Union européenne manque-t-elle encore de compétitivité dans le secteur des hautes technologies en général et sa part de marché dans le secteur est-elle inférieure à ce qu'elle devrait être, compte tenu de sa performance globale dans le commerce mondial. Mais son positionnement sur le marché actuel ne donne pas pour autant l'image d'une économie qui manque d'inventivité ou l'innovation. D'autant plus que, l'UE affiche de très bonnes performances sur les variétés haut de gamme.

L'analyse détaillée des données du commerce mondial amène donc à des conclusions plutôt optimistes pour la compétitivité européenne. Mais cet optimisme doit rester prudent. Il est indispensable aujourd'hui, alors que nous entrons dans une période de croissance faible, que l'industrie européenne continue à investir dans l'avenir. Bien plus qu'un contrôle de la progression des coûts de production, l'innovation, le développement de nouveaux produits et la recherche constante d'améliorations de la qualité des biens proposés sont assurément les clés de la compétitivité dans un marché mondial de plus en plus concurrentiel. C'est au prix de ces efforts que l'UE parviendra à maintenir ses parts de marché, et qu'elle pourrait considérer le nouvel ordre économique mondial comme une opportunité plutôt qu'une menace.

La stratégie européenne de sécurité : un état des lieux

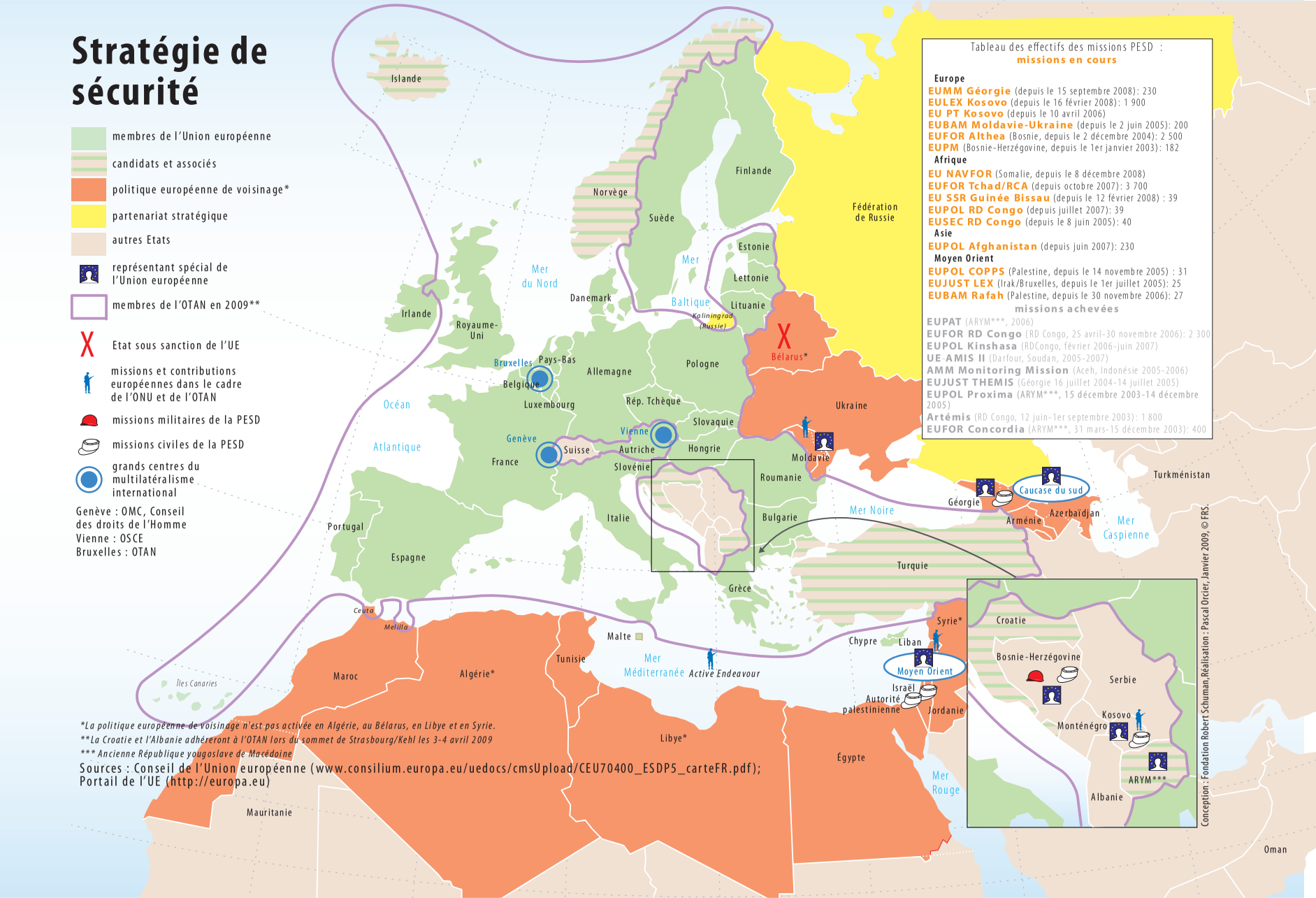
Giovanni GREVI

Introduction

En 2008, l'Union européenne a entrepris d'analyser la mise en œuvre de la stratégie européenne de sécurité adoptée en décembre 2003. En décembre 2008, le Conseil européen a approuvé le rapport sur la mise en œuvre de la stratégie européenne de sécurité « Assurer la sécurité dans un monde en mutation » présentée par le Haut représentant pour la PESC et Secrétaire général du Conseil Javier Solana, en coopération avec la Commission (rapport 2008 [1]). L'analyse conjointe de ce document et des autres documents politiques importants adoptés fin 2008, notamment la déclaration du Conseil sur le renforcement des capacités de la PESD [2] et la déclaration du Conseil sur le renforcement de la sécurité internationale [3], fournit des indications intéressantes sur l'évolution des perspectives stratégiques et de la culture européenne de sécurité, ainsi que des recommandations politiques concrètes.

Le rapport 2008 comporte trois parties principales traitant des défis mondiaux et des principales menaces, du renforcement de la stabilité en Europe et au-delà et enfin des objectifs et priorités de l'Europe dans un monde en mutation. Il convient de noter que les deux premières parties du rapport 2008 ainsi que certains paragraphes de la troisième partie correspondent approximativement aux trois objectifs stratégiques soulignés par la stratégie européenne de sécurité : faire face aux menaces, construire la sécurité dans le voisinage européen et créer un ordre international fondé sur un multilatéralisme efficace. Comme cela est défini clairement dans l'introduction, le nouveau rapport ne doit pas remplacer la stratégie européenne de sécurité mais la renforcer en tenant compte de la performance de l'UE et en examinant comment améliorer les moyens de mise en œuvre de la stratégie.

Stratégie de sécurité



Un contexte international en mutation : quelles conséquences pour l'Union européenne ?

Le contexte international de l'analyse stratégique effectuée en 2008 a profondément changé par rapport à 2003 et les implications politiques et sécuritaires de cette évolution pour l'Union européenne sont nombreuses.

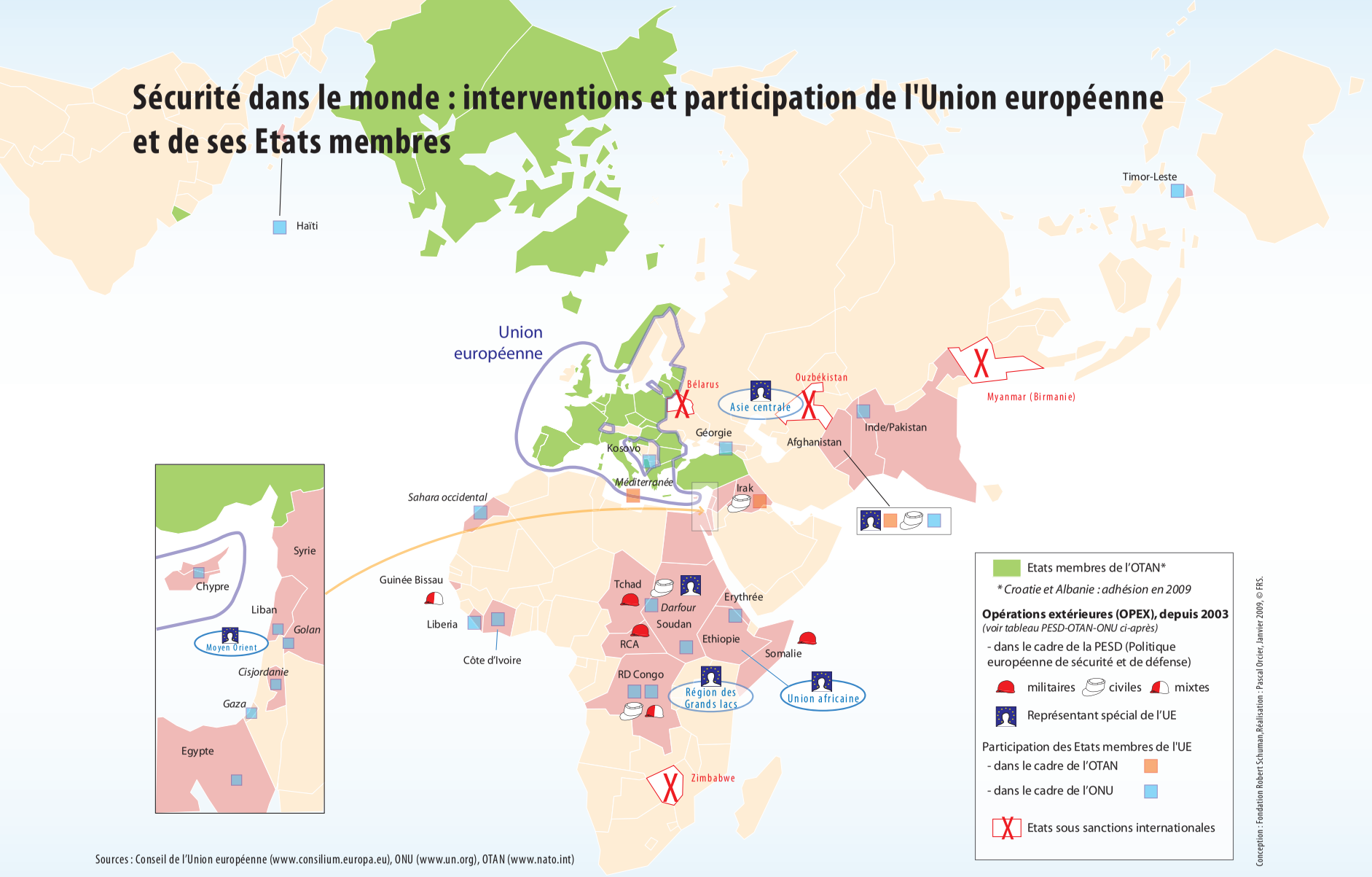
Pour résumer, l'émergence de puissances politiques et économiques mondiales comme la Chine, l'Inde et la Russie a progressivement conduit à l'émergence d'un système international multipolaire. La répartition du pouvoir varie fortement en fonction du domaine politique concerné, qu'il s'agisse par exemple des dépenses et capacités militaires, des performances économiques, de la capacité d'innovation ou de la dotation en ressources naturelles. Dans ce système international asymétrique, des puissances établies telles que les États-Unis et l'Union européenne ont de plus en plus de mal à transformer leurs nombreux atouts de puissance en influence politique. C'est d'autant plus vrai que la pénétration croissante des puissances émergentes ou résurgentes dans toutes les principales régions du monde, notamment dans le Golfe persique, en Afrique, en Asie centrale et aussi en Amérique latine, remet en question l'influence occidentale. Comme l'a très justement défini Pierre Hassner, nous sommes au siècle de la « puissance relative [4] ».

La modification de l'équilibre des pouvoirs entraîne une modification de l'équilibre des perceptions, les puissances émergentes mondiales et régionales s'affirmant davantage pour défendre leurs intérêts et leur vision du monde. De ce fait, les cadres multilatéraux traditionnels sont de plus en plus contestés et réduits à l'impasse en raison des divergences des principales parties prenantes. Cette évolution est particulièrement inquiétante du fait que les défis sans précédents de l'interdépendance requièrent plus, et non moins de coopération internationale. Dans un monde caractérisé par l'émergence de puissances et la restriction des ressources [5], la concurrence géopolitique pour l'énergie et autres matières premières risque de nuire à la coopération visant à lutter contre des défis communs et urgents tels que le changement climatique et la réduction de la pauvreté. Le fossé croissant entre la politique de puissance d'une part et la demande de coopération multilatérale d'autre part constitue le plus grand de tous les défis lancés à la sécurité et à la stabilité du système international, et au rôle que l'Europe peut y jouer.

La modification de l'équilibre des puissances peut aussi influencer le débat politique au niveau national. Les tentations du protectionnisme économique et d'attitudes politiques défensives pourraient prévaloir face à la concurrence géopolitique et à l'expansion potentielle des troubles dans des zones instables. Ainsi, les États-Unis et l'Union européenne pourraient devenir plus réticents à intervenir à l'étranger sur le plan militaro-humanitaire ou à s'engager sur le long-terme dans le cadre d'une stabilisation post-conflit, tout particulièrement en période de contraction de l'économie. Toutefois, un renforcement de l'engagement politique au niveau international associé à des capacités appropriées est indispensable pour faire face aux crises auxquelles est confrontée l'Union, de l'Afrique centrale au Darfour en passant par le conflit israélo-arabe, la question nucléaire iranienne et la stabilisation de l'Afghanistan et de l'Irak.

Cette évolution dans le contexte international du débat sur la stratégie de sécurité européenne entre 2003 et 2008, apparaît dans le rapport final, avec la notion de « monde en mutation » qui figure dans le titre même du document. Le rapport indique que

Sécurité dans le monde : interventions et participation de l'Union européenne et de ses Etats membres



Sources : Conseil de l'Union européenne (www.consilium.europa.eu), ONU (www.un.org), OTAN (www.nato.int)

Conception : Fondation Robert Schuman,Réalisation : Pascal Orcier, Janvier 2009, © FRS.

« la mondialisation a également renforcé la complexité et l'interconnexion des menaces », que « les canaux vitaux de notre société (...) sont désormais plus vulnérables » et qu'elle « accélère la modification des rapports de force et met en évidence les différences de valeurs ». Par rapport à la stratégie de sécurité de 2003, qui commençait par « L'Europe n'a jamais été aussi prospère, aussi sûre, ni aussi libre », il semblerait que l'environnement politique et sécuritaire international se soit durci. L'Union est appelée à relever les nouveaux défis et, comme l'indique clairement le rapport 2008, tout en reconnaissant les progrès accomplies au cours des cinq dernières années, « Il faut cependant se garder de toute autosatisfaction ».

Quels défis et quelles menaces ?

L'évaluation des défis mondiaux et des principales menaces soulignés dans le rapport 2008 témoigne de la remarquable continuité avec la stratégie européenne de sécurité de 2003. Cette dernière mentionnait cinq menaces principales : le terrorisme, la prolifération des armes de destruction massive (ADM), les conflits régionaux, la déliquescence des États et la criminalité organisée. Le rapport 2008 affirme que « Cinq ans après l'adoption de la stratégie, ces menaces et défis n'ont pas disparu : certains ont pris de l'ampleur et tous sont devenus plus complexes ».

La prolifération des armes de destruction massive reste la menace la plus importante pour la sécurité de l'Europe. Le rapport 2008 note même que « ce risque s'est accentué au cours des cinq dernières années, exerçant des pressions sur le cadre multilatéral ». Le défi lancé par le programme nucléaire iranien apparaît comme une préoccupation majeure pour l'Union européenne. Selon ce nouveau document, le terrorisme et la criminalité organisée continuent de menacer les sociétés européennes et ses citoyens. Il s'agit de menaces qui transcendent la distinction entre les politiques internes et externes. Le rapport note précisément que les progrès visant à réunir les dimensions internes et externes de la sécurité, y compris les acteurs et institutions concernés, ont été lents et restent insuffisants.

Outre ces trois menaces majeures, le rapport 2008 souligne trois nouveaux défis : la cyber-sécurité, la sécurité énergétique et le changement climatique. Concernant la cyber-sécurité, les récentes attaques perpétrées à l'encontre de systèmes informatiques privés ou gouvernementaux dans des États membres de l'Union européenne ont donné une dimension nouvelle à la question de la protection des infrastructures stratégiques, y compris l'internet. La concurrence pour les ressources naturelles, aggravée par le réchauffement climatique, et la dépendance énergétique de l'Union étaient déjà mentionnées dans la stratégie européenne de sécurité 2003, mais elles sont devenues des questions de plus en plus pressantes au cours des cinq dernières années et occupent une place centrale dans le rapport 2008.

Tous ces défis sont de nature systémique ; leurs fondements et leurs implications vont au-delà de la dimension sécuritaire. Toutefois, s'ils sont négligés, ils peuvent entraîner de sérieuses menaces sécuritaires. Le rapport souligne que l'Union européenne allait devoir augmenter ses importations énergétiques provenant d'un nombre limité de pays, dont beaucoup sont exposés à des risques d'instabilité. Le Conseil et la Commission avaient reconnu, dans un document conjoint de mars 2008 [6] qui avait conduit à une nouvelle série de recommandations politiques en décembre 2008 [7], que le changement climatique est un « multiplicateur de menaces » potentiel en cas de structures de gouvernance faibles, de

croissance démographique soutenue, de tensions ethniques et de concurrence pour les ressources. En outre, d'un point de vue géopolitique, le rapport 2008 souligne que « le changement climatique peut également engendrer des différends relatifs aux voies commerciales, aux zones maritimes et aux ressources jusqu'alors inaccessibles ».

Les menaces et les défis posés par les conflits régionaux et la déliquescence des États sont traités séparément, dans la partie du rapport consacrée à la stabilisation en Europe et au-delà. À cet égard, le rapport 2008 confirme qu'il est de l'intérêt de l'Union européenne que les pays situés à ses frontières soient bien gouvernés et il souligne que certaines questions sont sources d'inquiétudes croissantes. Les conflits « gelés » dans le voisinage oriental nécessitent une attention toute particulière, comme en témoigne l'escalade ayant conduit à des hostilités ouvertes entre la Russie et la Géorgie durant l'été 2008. La région méditerranéenne soulève un certain nombre de défis complexes, tels que l'insuffisance des réformes politiques, les conflits régionaux, l'augmentation du radicalisme et les migrations illégales. Le développement, par l'Iran, d'une capacité militaire nucléaire constituerait une menace inacceptable pour la sécurité européenne, tandis qu'il reste beaucoup à faire pour apporter une stabilité durable en Afghanistan. En outre, à la jonction des défis lancés par la criminalité organisée et par la déliquescence des États, la question de la piraterie est considérée comme de plus en plus pressante, compte tenu de la détérioration de la sécurité dans l'océan Indien et dans le golfe d'Aden.

Les pierres angulaires de la stratégie européenne de sécurité

La lecture combinée de la stratégie européenne de sécurité de 2003, du rapport 2008 et des documents accompagnant ce dernier permet d'identifier cinq éléments qui caractérisent la culture de sécurité européenne naissante et les perspectives stratégiques de l'Union. Il s'agit du soutien à un multilatéralisme efficace, de la notion de souveraineté responsable, de la forte attention portée au voisinage de l'Union européenne, de l'importance accordée à la prévention et aux causes profondes des menaces sécuritaires et à l'amélioration de la cohérence des différents outils politiques de l'Union dans une approche d'ensemble.

Concernant le premier point, le rapport 2008 confirme l'engagement de l'Union européenne en faveur d'un multilatéralisme efficace comme l'une des caractéristiques primordiales de l'identité internationale de l'Union européenne. Toutefois, parallèlement, il reconnaît l'existence de tensions au sein du système international. La représentation dans les institutions internationales est remise en question et il est nécessaire d'améliorer leur légitimité et leur efficacité. Concernant l'émergence d'acteurs mondiaux, le rapport estime que la réforme du multilatéralisme passe par « davantage de concertation dans la prise de décisions et [par un élargissement de] la participation à ce processus ». Tout en étant conscient de ces problèmes, le rapport décrit la phase actuelle comme un « moment privilégié » pour redéfinir le multilatéralisme, en coopération avec les États-Unis et les autres partenaires internationaux et il indique que l'Union européenne doit montrer l'exemple dans ce domaine. Le rapport réaffirme la position des Nations Unies comme clé de voûte du système international et souligne le soutien apporté par l'Union européenne dans le cadre des objectifs et des missions de maintien de la paix de l'ONU. En outre, il rappelle l'expérience spécifique et le rôle joués par l'Union européenne en faveur de l'intégration régionale.

L'une des dimensions majeures du soutien de l'UE en faveur d'un multilatéralisme efficace tient à l'importance attribuée au concept de souveraineté responsable dans le rapport

2008. D'une part, il est clairement indiqué que chaque gouvernement doit assumer la responsabilité des conséquences de ses actions. D'autre part, conformément aux conclusions du Sommet mondial des Nations Unies en 2005, le rapport appelle à assumer ensemble la responsabilité de protéger les populations contre le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité. En outre, l'importance accordée par l'Union au respect « de la souveraineté, de l'indépendance et de l'intégrité territoriale des États, ainsi [qu'au] règlement pacifique des différends » est fortement soulignée.

Le rapport 2008 renforce l'attention stratégique de l'Union européenne sur son voisinage, ce qui apparaissait déjà dans la stratégie européenne de sécurité de 2003. Dans un contexte d'instabilité régionale, l'Union apparaît comme un « pôle de sécurité » et l'impact stabilisateur de l'élargissement est souligné. Concernant la politique européenne de voisinage, qui n'était pas encore mise en œuvre en 2003, le nouveau rapport appelle à compléter les relations bilatérales en renforçant la dimension régionale. À cet égard, il est fait référence à deux récentes initiatives importantes visant à améliorer les relations entre l'Union et les pays voisins et à favoriser l'intégration régionale vers le Sud et l'Est de l'Union européenne, à savoir l'Union pour la Méditerranée, lancée en juillet 2008 et le Partenariat oriental, approuvé par le Conseil européen en décembre 2008. Sur la Russie, pays voisin et puissance mondiale, le rapport constate que les relations UE-Russie se sont détériorées lors du conflit avec la Géorgie et appelle la Russie à respecter les engagements pris après cette guerre. Parallèlement, il réitère que le partenariat UE-Russie doit être fondé sur une communauté de valeurs, d'intérêts et d'objectifs.

L'analyse des causes profondes de l'instabilité et des conflits, qui caractérisait déjà la stratégie européenne de sécurité de 2003, est approfondie dans le rapport 2008. Cette analyse renforce l'idée que la prévention et la cohérence doivent servir de principes directeurs à l'action extérieure de l'Union européenne. Lorsqu'il aborde les relations entre la sécurité et le développement, le rapport établit un lien entre les conflits et la fragilité des États et souligne l'importance des implications du changement climatique et de la question de l'exploitation des ressources comme sources de conflit. Pour l'Union européenne, « notre approche doit viser avant tout à empêcher les menaces de devenir des sources de conflit, et ce à un stade précoce » et « la consolidation de la paix et la réduction de la pauvreté à long terme sont essentielles à cette fin ». Qu'il s'agisse de prévenir ou de résoudre des conflits, chaque situation requiert une utilisation cohérente des instruments disponibles. Cela vaut non seulement pour combler le fossé entre la sécurité intérieure et extérieure mais aussi pour intervenir dans les foyers de crises. Ainsi, dans le cadre de la PESD, il convient de combiner les compétences civiles et militaires depuis la conception d'une mission jusqu'à sa mise en œuvre. Au vu de l'expérience innovante des cinq dernières années, les principaux domaines de la stabilisation post-conflit relèvent de la réforme du secteur de la sécurité ainsi que du désarmement, de la démobilisation et de la réintégration.

La PESD : priorités et grands axes stratégiques

Sur la base de l'évaluation des défis et menaces auxquels l'Union est confrontée, le rapport 2008 et les documents l'accompagnant évoquent de manière assez détaillée un certain nombre de priorités pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union, avec une attention toute particulière accordée à la PESD. Le principe de base est que l'UE doit penser de manière plus stratégique et renforcer son efficacité et sa visibilité dans le monde.

La déclaration sur la sécurité internationale propose des initiatives spécifiques pour traiter quelques-unes des principales menaces identifiées dans le rapport 2008, notamment le terrorisme, la prolifération des armes de destruction massive, le désarmement et le trafic de drogue [8]. En d'autres termes, il s'agit de traduire des objectifs stratégiques en actions.

Sans entrer dans le détail de ces recommandations, le soutien aux cadres multilatéraux, qu'ils existent déjà ou soient en phase de négociation, ainsi que l'importance accordée au travail en partenariat constituent des caractéristiques communes de l'approche européenne, qu'il s'agisse d'obtenir une solution négociée sur la question nucléaire iranienne, de renforcer le processus de non-prolifération et de poursuivre la ratification du traité d'interdiction complète des essais nucléaires (CTBT), de négocier le traité interdisant la production de matières fissibles, de relancer les efforts de désarmement, de lutter contre le commerce illégal d'armes légères et de petit calibre (ALPC) ou encore de coopérer en matière de lutte contre la drogue. Les négociations sur le changement climatique et l'achèvement du cycle de Doha constituent d'autres priorités du rapport 2008 en matière de soutien au multilatéralisme efficace, tout comme la réforme de l'ONU, des institutions financières internationales et du G8.

Concernant la PESD, la demande croissante de missions de l'UE et l'expérience des cinq dernières années fournissent la base d'un ensemble ambitieux de grandes lignes, même s'il est admis qu'il convient d'établir un ordre de priorité dans ces engagements, en fonction des ressources. Le rapport 2008 souligne qu'« il est essentiel de disposer de structures de commandement et de capacités d'état-major adaptées et efficaces », et de rapprocher les dimensions civile et militaire de la gestion de crise. De ce point de vue, la mise en œuvre de structures appropriées et de mécanismes financiers est en cours. Le rapport 2008 ainsi que la déclaration sur le renforcement des capacités insistent fortement sur l'aspect « capacités » considéré comme le « principal défi » dans la perspective d'un renforcement de la contribution de l'Union européenne à la paix et à la sécurité internationales [9].

Les exigences requises pour le développement des capacités reposent sur des indications beaucoup plus claires que celles de la stratégie de 2003 sur le niveau d'ambition de la PESD en termes de nombre, de taille et de typologie des opérations. L'UE doit être capable de conduire simultanément :

– deux opérations importantes de stabilisation et de reconstruction, avec une composante civile adaptée, soutenue par un maximum de 10 000 hommes pour une durée d'au moins deux ans ;

– deux opérations de réponse rapide d'une durée limitée utilisant notamment les groupements tactiques de l'UE ;

– une opération d'évacuation d'urgence de ressortissants européens ;

– une mission de surveillance/interdiction maritime ou aérienne ;

– une opération civilo-militaire d'assistance humanitaire allant jusqu'à 90 jours ;

– une douzaine de missions PESD civiles de différents formats, incluant une mission majeure (éventuellement jusqu'à 3 000 experts), qui pourrait durer plusieurs années.

Sur la base de ces objectifs et pour ce qui est des capacités civiles, les priorités concernent essentiellement trois domaines : la capacité à déployer rapidement une mission civile avec l'ensemble de ses fonctions de soutien, la disponibilité immédiate de personnels correctement formés et le renforcement de la cohérence des missions PESD avec les autres instruments de l'UE. L'engagement des États membres à travailler sur des stratégies nationales pour accroître la disponibilité d'un plus grand nombre de spécialistes est considéré comme une condition clé pour renforcer la contribution propre de l'UE dans la gestion

civile de crises. Concernant les opérations militaires, les priorités traditionnelles sont réaffirmées en termes d'amélioration des capacités de projection aériennes et maritimes de forces. L'accent est mis aussi sur l'amélioration des moyens en matière de renseignement et d'intelligence spatiale et sur la protection des forces européennes lors des opérations. Afin de renforcer l'interopérabilité entre les forces armées européennes, de nouvelles initiatives sont envisagées telles que le programme d'échanges de jeunes officiers (Erasmus militaire) et la création d'équipes européennes d'experts déployables pour soutenir la réforme du secteur de la sécurité. Il est également intéressant de noter que quatre méthodes de développement des capacités militaires ont été présentées, à savoir la mise en place de capacités conjointes par le partage des capacités nationales, la mise en commun des capacités nationales en délégant leur gestion à des structures multinationales, la spécialisation, sur une base volontaire, pour des capacités de niche et l'acquisition de capacités critiques collectives et multinationales entre certains pays européens [10].

En 2008, le débat sur le renforcement de la PESD s'est déroulé parallèlement au renouveau de l'attention portée à la relation UE-OTAN [11]. Ainsi, certains ont considéré la révision de la mise en œuvre de la stratégie européenne de sécurité comme une anticipation de la discussion stratégique que l'OTAN devra envisager en 2009-2010 en perspective de la révision de son propre concept stratégique. Les visions stratégiques des deux organisations devraient être compatibles et se renforcer mutuellement, tout en reflétant les caractéristiques distinctives de l'UE et de l'OTAN. Bien que 21 États soient membres des deux organisations, leur coopération a été entravée par un certain nombre de facteurs, parmi lesquels la coordination insuffisante des exigences respectives de capacités, des mécanismes insuffisants pour un dialogue durable au niveau politico-stratégique, la controverse sur l'implication des États membres de l'une des organisations dans le fonctionnement de l'autre, le débat en cours sur le besoin de l'UE de développer davantage ses capacités de planification et de conduite des opérations et enfin l'incertitude de l'OTAN sur sa propre mission et ses objectifs.

D'autre part, la gestion de crise internationale fait l'objet d'une demande croissante. L'Union européenne et l'OTAN agissent déjà conjointement sur des terrains sensibles tels que l'Afghanistan et le Kosovo. La présidence française du Conseil de l'Union européenne, mais aussi d'autres États, avaient fortement œuvré en faveur d'une collaboration plus étroite entre les deux organisations, y compris pour assurer la sécurité des personnels civils de l'UE sur les terrains sur lesquels des contingents militaires de l'OTAN sont déployés. Le rapport 2008 insiste sur le renforcement du partenariat stratégique entre les deux organisations, dans la perspective du sommet de Strasbourg/Kehl en avril 2009 qui marque le 60e anniversaire de l'OTAN. Les conclusions du Conseil européen de décembre 2008 vont dans le même sens et soutiennent la création d'un groupe de contact informel de haut niveau visant à améliorer la coopération entre l'UE et l'OTAN.

Conclusion

De manière générale, le rapport 2008 va dans la bonne direction. Il confirme les principes directeurs de l'action extérieure de l'UE, analyse l'acquis politique dans les différentes dimensions de la politique étrangère et de sécurité et définit assez précisément des priorités permettant de relever les défis et de faire face aux menaces tout en renforçant la PESD. Le rapport et les autres documents présentés en décembre 2008 répondent au mandat confié

par le Conseil européen un an plus tôt consistant à examiner la mise en œuvre de la stratégie européenne de sécurité de 2003 et de faire des propositions visant à améliorer sa mise en œuvre et à la compléter. La question est de savoir si le mandat original était suffisamment ambitieux pour susciter un débat stratégique plus vaste au niveau de l'Union européenne.

Une approche graduelle visant à dessiner une véritable stratégie européenne de sécurité semble justifiée compte tenu de la diversité des cultures de sécurité et des intérêts nationaux dans l'Union élargie, à l'heure où les turbulences externes mettent à l'épreuve la cohésion interne. Un document unique peut difficilement couvrir, de manière détaillée, l'intégralité de la politique étrangère et de sécurité. Toutefois, si l'on adopte une perspective plus vaste, il convient de souligner trois questions primordiales concernant l'avenir de la stratégie européenne de sécurité et l'évolution d'une culture stratégique commune en Europe.

Tout d'abord, il existe une sorte de décalage entre le diagnostic exact d'un « monde en mutation » et les recommandations politiques spécifiques proposées par le rapport et les documents annexes. En d'autres termes, alors que l'Union européenne s'en tient à juste titre à ses principes et à sa propre identité internationale, le changement systémique semble être abordé à l'aide de recettes politiques plutôt traditionnelles. Il convient d'approfondir la réflexion sur les implications de la multipolarité pour l'Union européenne. Le rapport 2008 fait référence au besoin de renforcer les partenariats pour parvenir à un multilatéralisme efficace, mais parle très peu des relations de l'Union européenne avec les nouveaux acteurs mondiaux dont l'engagement sera crucial pour affronter la majorité des nouveaux défis à venir [12]. Il est certain que l'accent particulier mis sur les questions de sécurité énergétique et de changement climatique reflète une forte appréhension face à la concurrence croissante entre les principales puissances pour des ressources et face à l'impact environnemental de leur croissance économique. D'autre part, l'Union européenne devrait veiller plus étroitement et de manière plus stratégique à l'interaction des diverses puissances mondiales, y compris dans le voisinage de l'Union, et aux implications de leur influence croissante pour le respect des valeurs et des intérêts de l'UE. Ainsi, une évaluation plus critique de la stratégie européenne à l'égard de la Russie est nécessaire, celle du rapport étant trop générale. Un autre sujet d'actualité est la tension entre le besoin d'une meilleure représentation dans les organisations internationales et leur efficacité, alors que les intérêts, et surtout les conceptions du monde des principales puissances divergent de manière significative.

Deuxièmement, en comparant les discours et la pratique, d'importants efforts restent à accomplir pour que la cohérence entre les politiques externes de l'UE progresse véritablement. Le rapport ne fait qu'une brève référence au traité de Lisbonne, dont le cadre permettrait d'améliorer cette cohérence. Il conviendrait d'exercer une pression politique plus forte sur les institutions communautaires pour parvenir à une approche synergique et donc plus efficace face aux défis externes. Le traité de Lisbonne contient une partie de la réponse mais des progrès doivent être faits, inlassablement, même en son absence. Sinon, cela reviendrait à faire échouer, au moins partiellement, l'objectif même de l'élaboration d'une stratégie au niveau européen. Certaines des priorités soulignées dans le rapport 2008, telles que la sécurité énergétique et le changement climatique, mais aussi le lien entre la sécurité intérieure et extérieure, se prêtent tout à fait à une coopération inter-institutionnelle forte dans le contexte d'une approche plus stratégique. Bien sûr, cela vaut d'abord et avant tout pour la coopération entre les missions de la PESD et les instruments communautaires, par exemple concernant le renforcement de l'État de droit et la réforme du secteur de la sécurité. La consolidation de la paix étant un engagement de long terme, cette coopération

est cruciale pour la réalisation durable des objectifs politiques des missions et des opérations de la PESD.

Troisièmement, la convergence des perspectives stratégiques et des cultures de sécurité des États membres devra se poursuivre si l'Union souhaite parvenir à traduire ses grandes lignes stratégiques en véritables politiques. De ce point de vue, alors que des progrès ont été réalisés au cours des dix dernières années, notamment grâce à l'expérience opérationnelle croissante de la PESD, l'hétérogénéité au sein de l'Union continue à freiner la définition d'une véritable perspective commune. De nombreux facteurs influencent les différentes cultures de sécurité des États membres de l'UE, notamment leur propre histoire, leur taille, leurs ressources et leur situation géographique. Certains États sont neutres tandis que d'autres, comme la France et le Royaume-Uni notamment, sont des puissances nucléaires, possèdent un siège permanent au Conseil de sécurité de l'ONU et disposent d'un rôle politique mondial. Les perceptions des menaces, tout comme les attitudes sur le recours à la force et sur l'équilibre entre les moyens civils et militaires sont très variées. Les différences entre les « atlantistes » et les « européanistes » sont moins visibles qu'auparavant mais la question de l'autonomie de l'UE comme acteur de sécurité et de ce qu'elle implique, par exemple, en termes de capacité de planification et de conduite des opérations, reste sujette à débat. En outre, les différents cadres juridiques, notamment ceux relatifs aux prérogatives des parlements en matière d'autorisation des déploiements militaires, ont une influence sur la prise de décision au niveau national.

S'il appelle à une réflexion plus stratégique, le rapport 2008 reflète la difficulté à mieux classer les priorités stratégiques de l'Union lorsque les pays expriment des perspectives différentes. Des étapes positives ont été engagées avec notamment la déclaration sur le renforcement de la sécurité internationale et avec la déclaration sur le renforcement des capacités, les deux documents comportant des objectifs spécifiques et des engagements politiques. Toutefois, comme il l'est souvent dit pour les institutions, les capacités ne peuvent se substituer à la politique. En outre, il existe une différence entre affirmer un degré d'ambition en matière d'engagements opérationnels potentiels et le mettre en pratique. Ce rapport estime, à juste titre, que l'Union européenne a fait d'importants progrès au cours des cinq dernières années mais que la mise en œuvre de la stratégie européenne de sécurité doit se poursuivre. Les avancées nécessiteront davantage de débats et de convergence entre les États membres sur les intérêts communs, les objectifs stratégiques et les options politiques de l'Union.

Traduit de l'anglais par Mathilde Durand.

Opérations extérieures depuis 2003 – PESD – OTAN – ONU

	Pays	Mission PESD	Mission OTAN	Mission ONU
Afrique	Burundi			**ONUB** (21 mars 2004 – 31 décembre 2006)
	Côte-d'Ivoire			**ONUCI** (depuis le 4 avril 2004)
	Darfour	**EU-AMIS II** (18 juillet 2005 – 31 décembre 2007)	**Assistance à l'Union africaine** (avril 2005 – 31 décembre 2007)	**MINUAD** (depuis le 31 décembre 2007)
	Éthiopie et Érythrée			**MINUEE** (31 juillet 2000 – 31 juillet 2008)
	Guinée-Bissau	**EU SSR Guinée-Bissau** (depuis le 12 février 2008)		
	Liberia			**MINUL** (depuis le 19 septembre 2003)
	RDC	**Artémis** (12 juin 2003 – 1er septembre 2003) **EU FOR RD Congo** (25 avril – 30 novembre 2006) **EU POL Kinshasa** (février 2006 – juin 2007) **EUPOL RD Congo** (depuis juillet 2007) **EU SEC RD Congo** (depuis le 8 juin 2005)		**MONUC** (depuis novembre 1999)
	Sahara Occidental			**MINURSO** (depuis avril 1991)
	Sierra Leone			**MINUSIL** (22 octobre 1999 – 31 décembre 2005)
	Somalie (Océan indien)	**EU NAVFOR Somalie « Atalanta »** (depuis le 8 décembre 2008)		
	Soudan			**MINUS** (depuis le 24 mars 2005 ; la mission préparatoire UNAMIS avait été établie le 11 juin 2004)
	Tchad/RCA	**EU FOR Tchad/RCA** (depuis octobre 2007)		**MINURCAT** (depuis le 25 septembre 2007)
Amériques	États-Unis		**Assistance après les attentats du 11/09/2001**	
	Haïti			**MINUSTAH** (depuis le 1er juin 2004)
Asie et Pacifique	Afghanistan	**EU POL Afghanistan** (depuis juin 2007)	**FIAS** (sous mandat de l'OTAN depuis le 11 août 2003 mais officialisation par une résolution du Conseil de sécurité de l'ONU du 13 octobre 2003 ; elle avait été créée par une résolution du Conseil de sécurité de l'ONU le 20 décembre 2001)	
	Inde et Pakistan			**UNMOGIP** (depuis janvier 1949)

Asie et Pacifique	Indonésie	**Aceh Monitoring Mission AMM** (15 septembre 2005 – 15 décembre 2006)		
	Pakistan		**Assistance après le tremblement de terre d'octobre 2005**	
	Timor-Oriental			**MINUT** (depuis le 25 août 2006 ; elle avait été précédée par la MANUTO du 17 mai 2002 au 20 mai 2005)
	Turquie		**Display Deterrence** (février – avril 2003)	
Europe	Albanie		**QG Tirana** (depuis le 17 juin 2002)	
	ARYM	**EU FOR Concordia** (31 mars 2003– 15 décembre 2003) **EU PAT** (2006) **EU POL Proxima** (15 décembre 2003 – 14 décembre 2005)	**Allied Harmony** (décembre 2002 – mars 2003) **QG Skopje** (depuis avril 2003)	
	Bosnie-Herzégovine	**EU FOR Althea** (depuis le 2 décembre 2004) **EU PM** (depuis le 1er janvier 2003)	**QG Sarajevo** (depuis décembre 2004) **SFOR** (décembre 1996 – décembre 2004)	
	Chypre			**UNFICYP** (depuis mars 1964)
	Géorgie	**Eujust Themis** (16 juillet 2004 – 14 juillet 2005) **EUMM Géorgie** (depuis le 15 septembre 2008)		**MONUG** (depuis août 1993)
	Grèce		**Distingued Games** (Août – septembre 2004)	
	Kosovo	**EU PT Kosovo** (depuis le 10 avril 2006) **EULEX Kosovo** (depuis le 16 février 2008)	**Allied Force** (23 juin – 10 juin 1999) **KFOR** (depuis juin 1999)	**MINUK** (depuis le 10 juin 1999)
	Méditerranée		**Active Endeavour** (depuis septembre 2001)	
	Moldavie/ Ukraine	**EU BAM Moldova-Ukraine** (depuis le 2 juin 2005)		
Moyen-Orient	Golan			**FNUOD** (depuis mai 1974)
	Irak et Koweït			**MONUIK** (avril 1991 – mi-mars 2003)
	Irak	**Eujust Lex** (depuis le 1er juillet 2005)	**Nato Training Mission Iraq - NTM-I** (depuis le 14 août 2004)	
	Liban			**FINUL** (depuis mars 1978)
	Moyen-Orient			**ONUST** (depuis juin 1948)
	Territoires palestiniens	**EU BAM Rafah** (depuis le 30 novembre 2006) **EUPOL COPPS** (depuis le 14 novembre 2005)		

Les dates de début des missions correspondent à la date de décision du lancement de la mission.
Données réunies par la Fondation Robert Schuman, Janvier 2009, © FRS.

L'Union européenne et son grand voisin russe : comment bâtir un partenariat durable ?

Michel FOUCHER

Depuis deux décennies, les Européens, comme les Américains, et les Russes n'ont pas su bâtir un partenariat durable entre eux : les premiers en raison de leurs profondes divergences, les seconds du fait de leur stratégie de refoulement et de négligence des intérêts russes légitimes, les derniers du fait de leur raidissement nationaliste et de leur refus d'admettre la réalité d'une construction européenne réaffirmée dans la même période.

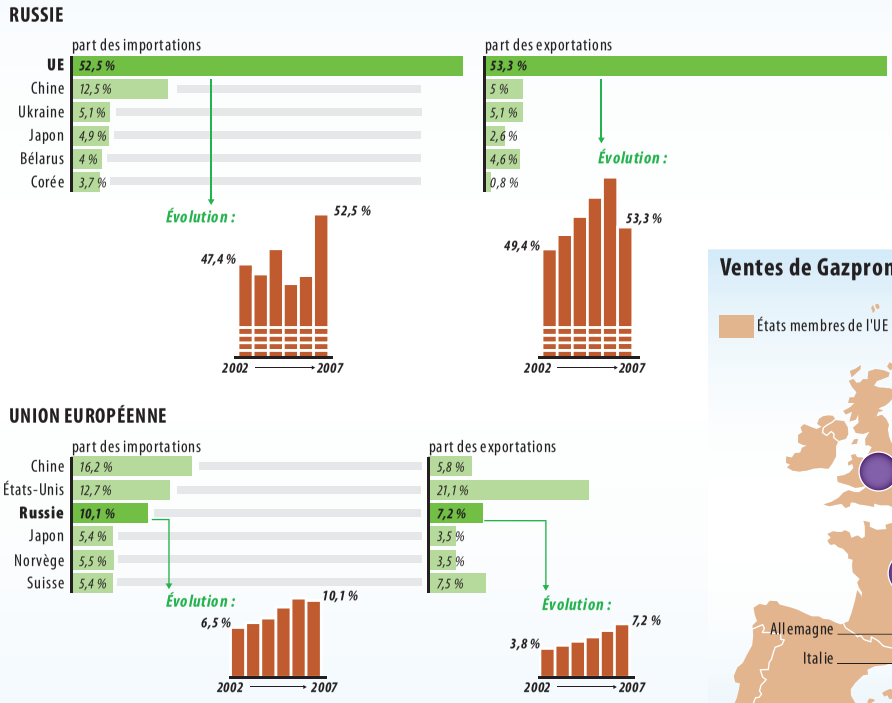
Pour les Européens, au regard de leur histoire et de leur géographie, cet état de fait n'est pas satisfaisant car ce continent où ils vivent fait système. L'extension territoriale de l'Union en 2004-2007 a parachevé pour neuf États la sortie de la sphère d'influence russo-soviétique, même si la Russie essaie d'imposer à plusieurs d'entre eux un état de souveraineté faible, tandis que s'est constitué un voisinage commun avec la Russie géré de manière concurrentielle et parfois conflictuelle. Ce grand voisin est un marché émergent accessible pour les firmes de l'Union, malgré le manque de garanties juridiques, et un pourvoyeur indispensable mais aléatoire de matières premières. La sécurité de l'Union ne peut pas être assurée durablement si la Russie elle-même estime, à tort ou à raison, ne pas se sentir en sécurité. La construction d'un partenariat durable suppose d'avoir au préalable une image réciproque claire et lucide des réalités respectives et de bâtir un programme stratégique de gestion des domaines d'intérêt commun.

L'interaction Russie-UE, vue de Moscou

Vue de Moscou, l'Union européenne est généralement sous-estimée et incomprise. Une indication en est fournie par le dispositif diplomatique russe. Quatre départements du MID (ministère russe des affaires étrangères) traitent respectivement de l'Europe occidentale, de l'Europe centrale (dont l'Allemagne), de l'Europe nordique et baltique, enfin de l'Europe balkanique et de la Turquie tandis que la division territoriale en charge de la CEI (communauté des États indépendants) est organisée en trois autres départements. L'UE ne relève pas d'une division spécifique mais de l'un des directeurs fonctionnels chargés des organisations internationales. L'Union est ainsi considérée comme une organisation internationale parmi

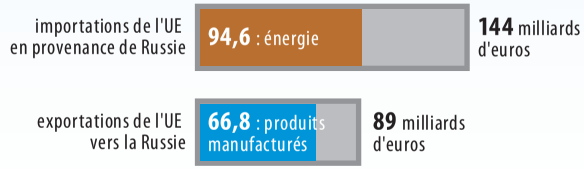
Union européenne / Russie : interdépendance économique

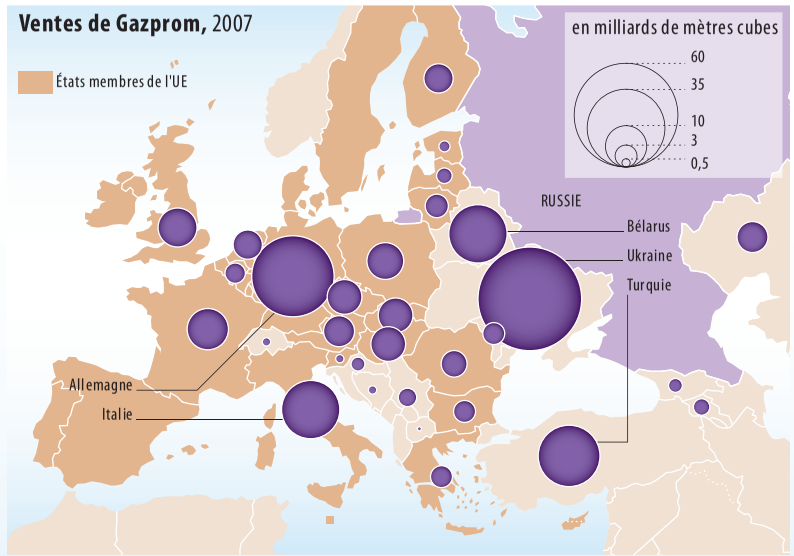
Commerce de marchandises, principaux partenaires, 2007



Sources : compilation de la Fondation Robert Schuman (http://www.robert-schuman.eu/)
à partir de EIA (www.eia.doe.gov/emeu/cabs/Russia/pdf.pdf) ; FMI (http://www.imf.org/); DG Commerce
de la Commission européenne (http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113440.pdf)

Nature des marchandises, 2007 (en milliards d'euros)





Conception : Fondation Robert Schuman, Réalisation : Pascal Orcier, Janvier 2009, © FRS.

d'autres. Cette inadaptation révèle-t-elle une dénégation de la nature de l'UE comme communauté de droit avec ses obligations et ses avantages de fiabilité ? L'approche bilatérale des États membres est systématiquement privilégiée par la diplomatie russe. La nature singulière des relations franco-allemandes et germano-polonaises lui reste mystérieuse parce que la possibilité même d'une réconciliation entre des nations longtemps rivales n'est pas encore admise. Elle vient en contradiction d'une représentation d'un monde extérieur présenté par le régime russe sinon comme hostile, du moins opposé à la renaissance de la Russie, et enclin à des ingérences dont il convient de se protéger : « À chacun de ces moments historiques – 1920, 1941, 1989-1991 – la relation de la Russie au monde extérieur a déterminé son orientation intérieure, par fermeture ou ouverture à l'Occident [1] ».

D'où, en même temps, cette persistance d'un raisonnement en termes de zones d'influence privilégiée c'est-à-dire exclusives et de jeux géopolitiques à somme nulle, au moins dans les nouveaux voisinages de la Fédération de Russie, comme l'ont rappelée les actions russes conduites en Géorgie et en Ukraine. Les thèmes de l'« encerclement », de la « forteresse assiégée » restent populaires dans l'opinion russe, notamment lorsque l'OTAN se rapproche de ses frontières. Certains estiment même que le moment historique de l'UE est passé, que son sort s'apparentera à celui d'une autre « union », soviétique, et que c'est en fait la relation avec les États-Unis qui importe. Les divergences internes de l'UE sont attentivement analysées et exploitées et, vue de Moscou, la relation à Berlin et Paris, Rome et Madrid est durablement privilégiée. On ne traite qu'avec les grands États parce qu'ils pèsent et qu'ils reconnaissent que la Russie a des intérêts ; on contourne, en les décriant, les autres États plus critiques et alignés sur une politique américaine qui, jusqu'à la fin de 2008, avait considéré les intérêts russes comme quantité négligeable (extension de l'OTAN réalisée contrairement aux engagements de James Baker, fait accompli du Kosovo malgré les avertissements russes, encouragements au président géorgien, etc.).

Le régime sait pourtant que la Russie a besoin de l'UE et que son développement économique et technologique ainsi que sa modernisation juridique passent par l'Ouest, comme à l'époque de Pierre Le Grand ou du comte Serge de Witte (1849-1915). Mais cette orientation majeure ne fait pas l'objet d'une stratégie publique explicite et la communication officielle insiste sur la nécessaire protection contre un monde extérieur qui s'alarmerait de la restauration d'une puissance russe. La relation au « dehors » continue de fonctionner selon le mode de « négation positive » de l'Autre, capitaliste et occidental, Autre qu'il s'agit en fin de compte de dépasser [2]. Bref, le régime sait que l'ouverture est une condition indispensable de la modernisation mais il entend en contenir les éventuelles conséquences politiques internes, comme en Chine. La demande d'un droit de libre circulation sans visas pour les citoyens russes est pourtant l'une des rares revendications concrètes et constantes de Moscou à l'égard de Bruxelles. Enfin, n'est-il pas temps pour la Russie de reconnaître que le succès et la solidité de l'Union européenne lui assurent une sécurité inédite sur son voisinage occidental depuis deux décennies, qu'elle n'avait jamais connue auparavant dans sa longue histoire ?

La Russie et l'UE, vue de Bruxelles (et de Washington)

Il n'est pas certain que les Européens aient une meilleure connaissance des réalités de la Russie contemporaine. Les ruptures et les changements dont la société et l'État russes sont capables leur sont méconnus et les difficultés pratiques et psychologiques de la transition

Union européenne / Russie : enjeux stratégiques

Sources : compilation de la Fondation Robert Schuman (http://www.robert-schuman.eu/) à partir de l'AIE (http://www.iea.org/) ; Gaz de France (http://www.gazdefrance.com/) ; The Petroleum Economist, *World Energy Atlas 2004* ; http://www.kommersant.com/ ; http://newsimg.bbc.co.uk/ ; OTAN, http://www.nato.org/ ; IISS, The Military Balance 2007, Routledge, Londres, 2007.

*Ancienne République yougoslave de Macédoine (ARYM)

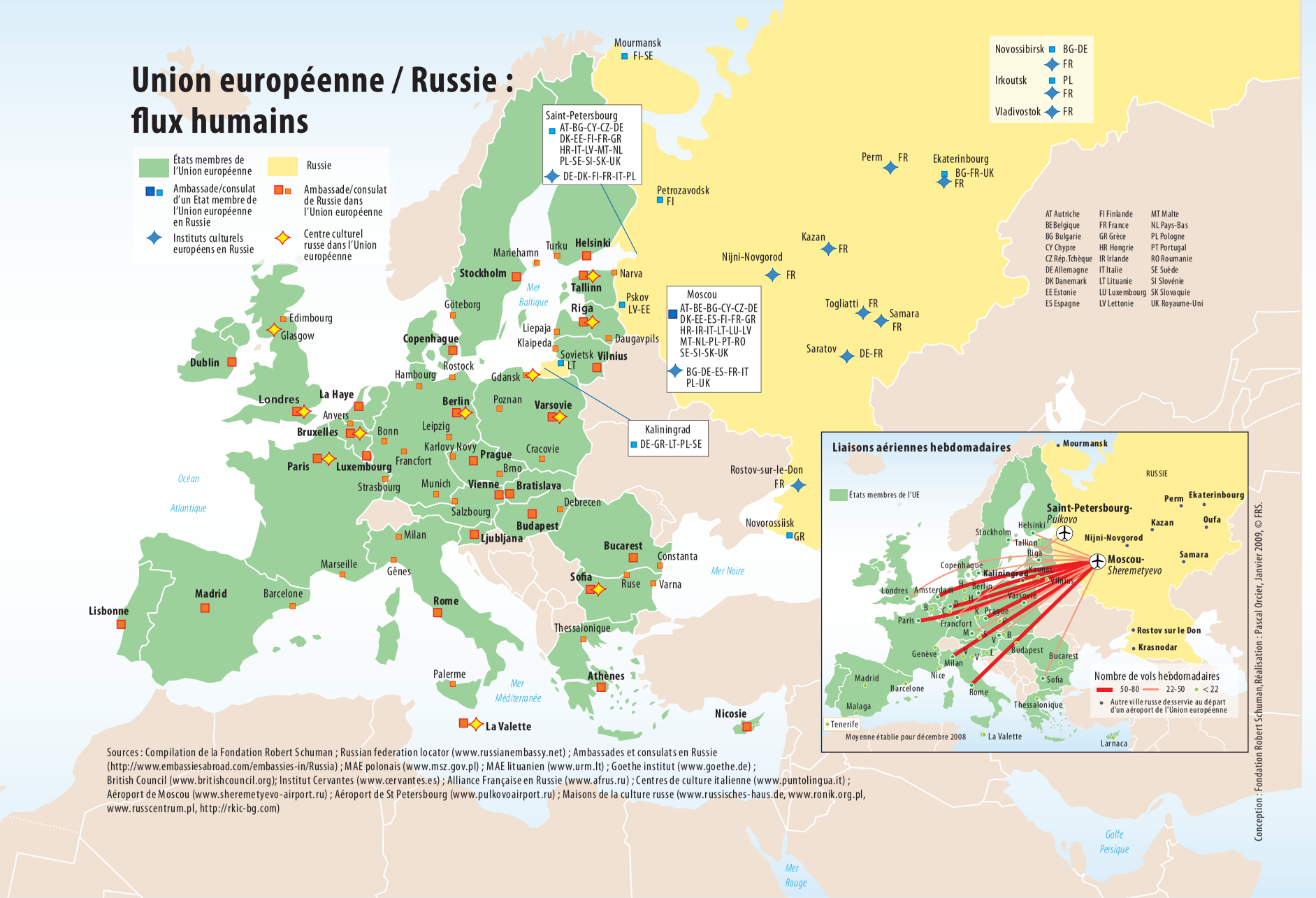
Conception : Fondation Robert Schuman,
Réalisation : Pascal Orcier, Janvier 2009, © FRS.

géopolitique – le passage d'un empire à un État national moderne normal – sous-estimées. Avant la crise de 2008, le niveau de vie moyen atteignait celui du Mexique, le produit national brut de 1990 avait été rétabli, atteignant celui des Pays-Bas ou le quart de celui de la France. Le fait que la Russie de 2009 ne soit plus l'URSS de 1945-48 est parfois mis en doute dès qu'une tension surgit, induisant de nouveau l'emploi anachronique du concept de guerre froide. Or, la Russie de Vladimir Poutine et de Dimitri Medvedev ne cherche pas à rebâtir un modèle idéologique et géopolitique alternatif mais à faire reconnaître sa place dans le système mondial tel qu'il est. La vision est parfois brouillée car le régime continue de recourir à des tactiques propagandistes passées propices à influencer ses interlocuteurs politiques en leur imposant ses propres termes de référence ou en jouant de leur ignorance. Ainsi en est-il de cette rhétorique à propos des populations de langue russe vivant à l'extérieur de la Russie, décrites par Moscou comme des ressortissants « russes » que l'on serait donc obligé de protéger par des interventions même militaires alors qu'en réalité elles ont la citoyenneté de leur pays de résidence, en Ukraine ou dans les pays Baltes, où elles avaient voté en faveur de l'indépendance en 1991.

La relation à la Russie est devenue l'un des principaux facteurs de divergence entre les États membres de l'Union. Il est vrai que les différences radicales d'expérience historique, de situation géographique et de degré de dépendance énergétique conduisent à des positions contrastées pouvant être classées en plusieurs catégories. Pour les États baltes, la Pologne, la République tchèque et la Slovaquie, la Russie reste une menace néo-impériale, les États-Unis la seule garantie de dernier ressort et l'Union un ensemble qui n'est pas assez solidaire. Pologne et Lituanie sont tentées par des politiques offensives en direction de l'Ukraine et du Belarus et des tactiques d'obstruction dans les négociations avec la Russie sur le nouvel accord de coopération et de partenariat. À l'opposé, des pays comme l'Italie, la Grèce, l'Autriche, Chypre, la Bulgarie entretiennent des relations de connivence avec la Russie, parfois en rupture avec les positions officielles de l'Union : leur dépendance énergétique est assumée, la coopération entre entreprises sur les nouveaux tracés est active et bilatérale, les enjeux financiers sont considérables. Plusieurs États ont une relation critique avec la Russie, à l'instar de la Suède ou du Royaume-Uni. Enfin, cinq des six États fondateurs de l'UE plus l'Espagne et le Portugal (ceux-ci étant complètement indépendants de la Russie au plan énergétique), le Danemark et la Finlande poursuivent une politique de coopération économique et technologique étroite et stratégique avec la Fédération de Russie.

Ces divergences structurelles compliquent la définition d'une stratégie européenne à long terme en direction de la Russie. Néanmoins, plusieurs facteurs peuvent contribuer à les atténuer. D'une part, la gestion ferme des crises géorgienne et énergétique en a réduit la portée pratique. Un début de solidarité a fonctionné entre États sur la fourniture d'énergie en janvier 2009. D'autre part, il est fort probable que la nouvelle approche de l'Administration américaine va calmer les ardeurs du groupe d'États le plus hostile à la Russie : plus grande prudence sur l'extension de l'OTAN, réserves publiques sur la défense anti-missiles (« le système que nous voulons mettre en place n'existe pas, pas plus que la menace contre laquelle il serait déployé » estime Zbigniew Brzezinski [3], que le président américain consulte et écoute) et recherche de coopération avec Moscou sur le contrôle des armements, la non-prolifération et la stabilité au Moyen-Orient et en Asie centrale. L'Administration américaine examinera sérieusement l'option de déconnecter la politique de l'OTAN de celle de l'Union tout en encourageant celle-ci à être plus allante en Europe orientale.

Union européenne / Russie : flux humains



Sources : Compilation de la Fondation Robert Schuman ; Russian federation locator (www.russianembassy.net) ; Ambassades et consulats en Russie (http://www.embassiesabroad.com/embassies-in/Russia) ; MAE polonais (www.msz.gov.pl) ; MAE lituanien (www.urm.lt) ; Goethe institut (www.goethe.de) ; British Council (www.britishcouncil.org); Institut Cervantes (www.cervantes.es) ; Alliance Française en Russie (www.afrus.ru) ; Centres de culture italienne (www.puntolingua.it) ; Aéroport de Moscou (www.sheremetyevo-airport.ru) ; Aéroport de St Petersbourg (www.pulkovoairport.ru) ; Maisons de la culture russe (www.russisches-haus.de, www.ronik.org.pl, www.russcentrum.pl, http://rkic-bg.com)

Conception : Fondation Robert Schuman, Réalisation : Pascal Orcier, Janvier 2009, © FRS.

Des domaines d'intérêt commun

La Fédération de Russie n'étant pas candidate à l'adhésion à l'UE, une politique européenne visant à obtenir de l'extérieur une conversion démocratique est sans espoir à court terme. S'il se confirme que le rapport au monde est la clé de la situation intérieure, le meilleur service que les Européens puissent offrir à la société civile russe et à ses acteurs les plus clairvoyants est de favoriser l'ouverture sous toutes ses formes, par les échanges économiques et technologiques mais également et surtout éducatifs et culturels en direction des générations qui finiront par prendre la relève avec une connaissance plus exacte d'un monde extérieur qui n'est plus jugé hostile. Les transformations en cours finiront par générer une demande d'évolution politique interne qui ne peut constituer un objectif préalable de la stratégie européenne. L'UE est la mieux placée pour répondre au désir russe de modernisation et de désenclavement, ce qui suppose de renoncer à une politique de contention et de refoulement sauf dans les cas avérés de posture inacceptable. C'est en traitant avec la Russie sur la base d'intérêts mutuels que la possibilité de changements internes sera rendue possible.

Au plan de la sécurité, la reprise des négociations avec les États-Unis sera un facteur de détente. L'idée d'un nouveau pacte de sécurité avancé par le président Medvedev mérite une réponse, dans le cadre de l'espace couvert par l'OSCE, de Vancouver à Vladivostok, même si cette organisation a perdu de son efficacité. Quant à l'OTAN, la nécessaire réflexion sur son rôle et son territoire devrait inclure divers scénarios de relation avec la Russie, y compris celui d'un rapprochement et même d'une inclusion à long terme (« Voyez-vous, je n'exclurais pas le fait que la Russie devienne un jour membre de l'OTAN, sous réserve que l'OTAN devienne autre chose » estime Brent Scowcroft, conseiller à la sécurité nationale puis à la défense sous George H. Bush, Gerald Ford et Richard Nixon [4]). L'apport technique russe a été sollicité par la France pour des opérations européennes de maintien de la paix (Tchad).

Au plan économique, la modernisation de la Russie, aujourd'hui comme avant 1917, repose sur l'accès aux technologies et aux marchés occidentaux. Ainsi, les entreprises énergétiques russes ont un besoin reconnu de techniques de forage en eau profonde (collaboration entre Gazprom, Statoil et Total pour le gisement de Shtokman en mer de Barents) et réalisent l'essentiel de leurs ventes dans l'UE, qui est destinataire de 53 % des exportations totales de la Russie et lui fournit 52,5 % de ses importations, pour un total de commerce de marchandises de 233 Mds€. L'interdépendance est déjà une réalité, dans laquelle l'UE n'est pas en position de faiblesse, tant s'en faut *(Voir la carte Union européenne/Russie : flux humains)*. 7 villes de l'UE sont reliées à Moscou par 50 à 80 vols hebdomadaires.

Au plan culturel et des échanges, l'appartenance de la création russe à la sphère européenne ne fait de doutes pour personne et est un atout essentiel. La multiplication des saisons croisées (France/Russie en 2010) est bienvenue ainsi que le développement des centres culturels européens (25 dans 13 villes russes, *Voir la carte Union européenne/Russie : flux humains*).

Au plan géopolitique enfin, le partenariat avec l'Union devrait contribuer à faire évoluer le sentiment territorial de la société russe et lui faire comprendre que, en l'absence de menaces venues de l'ouest, il y a d'autres voies pour la survie que l'expansion territoriale pratiquée par le vieil empire épuisé, ce qui suppose que la Fédération de Russie cesse de se

considérer comme un État aux frontières incertaines. Bien conduit, le rapprochement avec l'Union pourrait modifier le contexte géopolitique du continent et, à terme, rendrait sans objet le désir nostalgique de redevenir une grande puissance impériale. Pour atteindre cet objectif, les principaux États de l'UE, Allemagne, France et Royaume Uni en tête, doivent bâtir une position commune pour travailler à ce partenariat durable et c'est sur la base de leur consensus qu'ils seront entendus à Washington comme à Moscou. Dans la troisième décennie qui s'ouvre depuis la bifurcation géopolitique de 1989, il est de l'intérêt des Européens de négocier et faire prospérer une interaction positive avec la Russie, pour continuer de peser sur la nécessaire réorganisation du continent.

3

Perspectives et prospectives

Quel modèle de politique migratoire et d'asile pour l'Union européenne ?

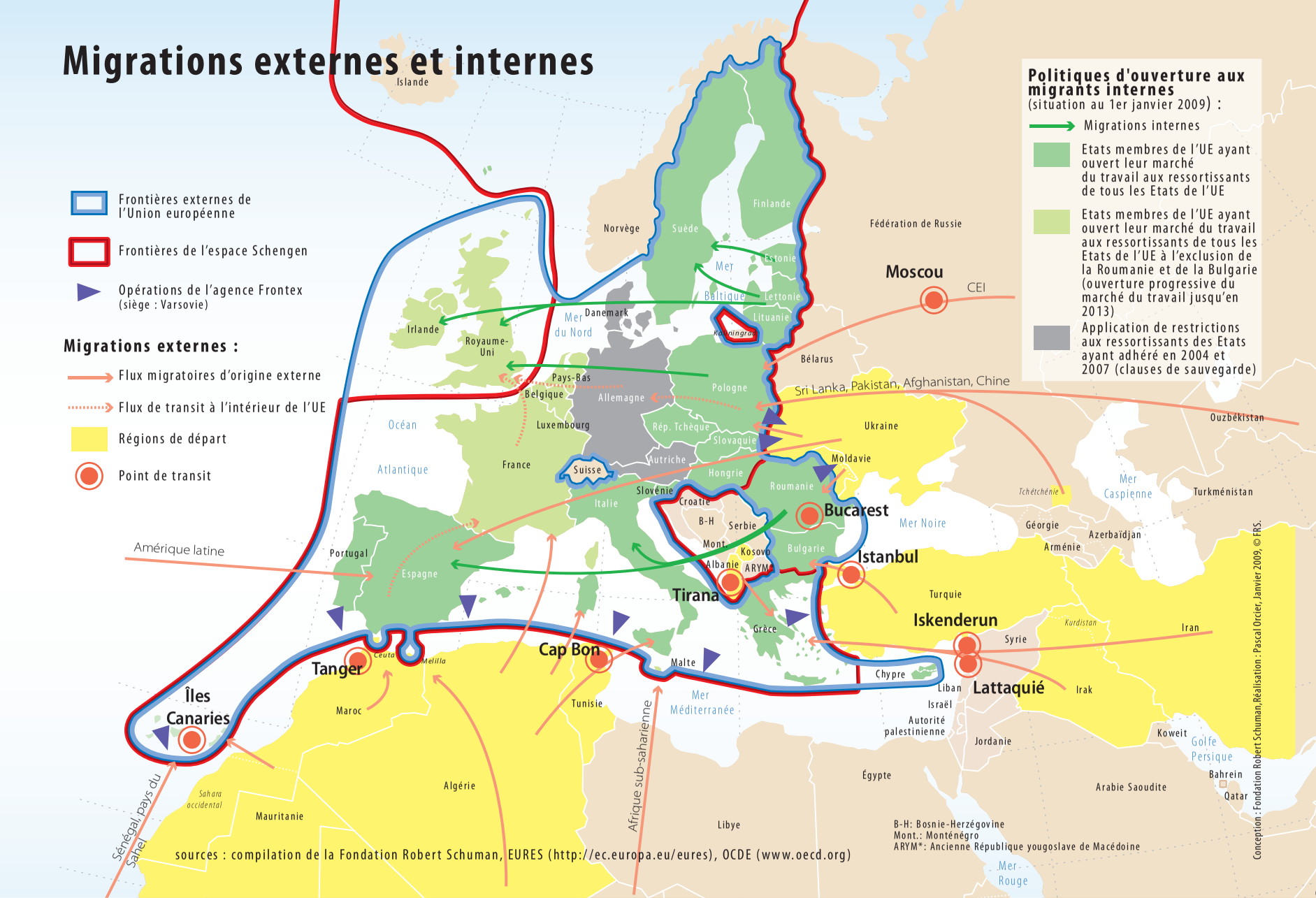
Jacques BARROT,
Vice-président de la Commission européenne,
en charge de la Justice, de la Liberté et de la Sécurité

En dix ans, à travers les programmes de Tampere (1999-2004) et de La Haye (2004-2009), les aspects migratoires n'ont cessé de prendre de l'ampleur dans la politique de l'Union. Les premiers fondements législatifs et financiers d'une politique commune de gestion des flux migratoires en Europe ont été mis en place. De la suppression des contrôles aux frontières dans l'espace Schengen à la création de l´agence Frontex ou à la mise en place de quatre fonds européens (dotés de plus de 4 milliards d'euros pour la période 2007-2013), exprimant la solidarité entre les États membres dans les domaines de l'immigration et de l'asile, une politique européenne migratoire a commencé à prendre forme.

Sous l'impulsion de la Commission, cette politique migratoire européenne est en passe de devenir une des priorités majeures de l'Union. Il est en effet devenu indispensable d'aborder les questions migratoires au niveau européen. Dans le contexte d'une mondialisation qui amplifie les mouvements de population, combiné à un espace européen sans frontières intérieures, la fragmentation des politiques nationales d'immigration est un grand risque. Une stratégie européenne s'impose, s'appuyant sur une approche globale, dynamique et positive des flux migratoires.

C´est le sens du pacte européen sur l'immigration et l'asile, inspiré des propositions de la Commission de juin 2008, et signé à l'unanimité par les États membres en octobre 2008, à la suite d'un travail de médiation très efficace de la Présidence française du Conseil de l'Union européenne et du Ministre Brice Hortefeux. Ce pacte a jeté les bases nécessaires à la création d'un cadre commun européen pour l´immigration régulière. Il affirme la nécessité de combattre l'immigration irrégulière, dans le respect de la dignité de la personne. Il a pour but de relever deux défis, celui de l´intégration et celui de l´asile, répondant en cela aux valeurs de générosité et d'accueil qui sont au cœur même du projet européen. Ce texte dresse donc un cadre général qui devra être suivi de mesures concrètes, juridiques ou pratiques. Nous devons passer du Pacte aux actes et des actes aux résultats !

Migrations externes et internes



Vers un cadre commun pour l'immigration régulière

Face à une démographie européenne déclinante, l'immigration régulière est un des éléments majeurs qui permettront à l'Europe de s'adapter aux défis de demain. En effet, la population européenne vieillit et la population active diminuera dans un avenir très proche. Des tensions sont déjà visibles sur le marché du travail de nombreux États membres et des pénuries de main-d'œuvre subsistent dans certains secteurs.

Dans un espace aux économies intégrées et sans frontières intérieures, les États membres ne peuvent plus mener leur politique d'immigration seuls. Il s'agit donc de promouvoir activement une politique commune d'immigration économique adaptée et concertée, régie par des règles claires, transparentes et équitables. Il s'agit aussi d'assurer un traitement équitable des ressortissants de pays tiers en séjour régulier sur le territoire des États membres afin de rapprocher leur statut juridique de celui des citoyens de l'Union.

De nombreux acquis ont déjà été obtenus, notamment en ce qui concerne l'entrée et le séjour sur le territoire des États membres des étudiants et des chercheurs, ainsi que sur le statut des résidents de longue durée et le droit au regroupement familial.

Le but désormais est de renforcer le développement de cette politique par des instruments concrets, à l'image de la « carte bleue » récemment adoptée, qui permettra des séjours d'une durée de un à quatre ans pour des travailleurs qualifiés dont le salaire est 1,5 fois supérieur au salaire moyen européen.

Ces instruments doivent établir un cadre pour la migration régulière en fixant un socle minimum de droits communs pour les travailleurs migrants et en prévoyant un permis unique pour la résidence et le travail. Ils devront aussi permettre la mise en place de conditions particulières d'admission, pour répondre aux besoins spécifiques en travailleurs saisonniers, stagiaires rémunérés et personnes transférées à l'intérieur d'un groupe d'entreprises.

Ainsi, un cadre commun de l'immigration régulière se consolide progressivement tout en tenant compte des priorités, des capacités d'accueil et des besoins notamment économiques de chaque État membre.

Lutter contre l'immigration irrégulière

L'Union doit combattre l'immigration irrégulière, avant tout parce qu'elle est la source de cette forme révoltante de la criminalité qu'est la traite des être humains, parce qu'elle est très fréquemment synonyme d'exploitation et de travail illégal, parce qu'elle fragilise la bonne intégration des immigrés réguliers.

C'est pourquoi un soutien et une protection sont apportés aux victimes de la traite des êtres humains. De plus, la lutte contre le travail illégal est une priorité, car il est à l'origine d'abus et de violations des droits et libertés. C'est la raison pour laquelle la politique européenne prévoit un renforcement des sanctions à l'encontre des employeurs exploitant ces personnes.

La maîtrise de l'immigration irrégulière implique d'abord d'éviter des régularisations massives et systématiques de personnes en séjour irrégulier, tout en maintenant la possibilité de procéder à des régularisations individuelles basées sur des critères équitables et

transparents. C'est indispensable dans le grand espace Schengen, où chaque décision d'un État membre a un impact sur l'ensemble.

La politique menée tend également à renforcer le contrôle de l'accès au territoire et l'efficacité des contrôles aux frontières. Cela passe notamment par l'adoption de cadres juridiques appropriés, le développement de la coopération et de la solidarité entre États membres, en particulier à travers l'action de l'agence Frontex.

L'appui d'outils technologiques performants, tels que les grands systèmes d'échange d'informations et la biométrie, permettra d'améliorer l'efficacité de ce contrôle aux frontières. C'est un des grands axes de travail de la Présidence tchèque de l'Union.

Enfin, l'instauration d'une politique de retour, conçue en partenariat avec les pays tiers, a été adoptée par les États membres. Elle améliore significativement l'accompagnement juridique des immigrés irréguliers. La lutte contre l'immigration irrégulière est une tâche difficile. Les situations individuelles sont douloureuses. C'est pourquoi toutes les actions engagées doivent toujours respecter l'impératif absolu de la dignité de la personne humaine.

Le devoir d'intégration

L'intégration des immigrants en situation régulière et de leur famille est une priorité absolue pour assurer le succès des politiques migratoires. Elle revêt donc une importance croissante dans les politiques menées tant au plan national qu'au niveau européen.

Le potentiel positif de l'immigration ne pourra être pleinement exploité sans une intégration réussie dans les pays d'accueil. Cette réussite passe par un processus à double sens tenant compte des intérêts de la société d'accueil et des immigrés. Elle requiert une intensification des efforts déployés par les États hôtes et une contribution accrue des immigrants eux-mêmes.

La conférence ministérielle de Vichy, tenue sous Présidence française de l'Union européenne, a contribué à faire converger les réflexions et les pratiques des États membres, en particulier s'agissant de la promotion des valeurs fondamentales de l'Union, de l'apprentissage de la langue comme facteur d'intégration, de l'accès à l'emploi et de la promotion de la diversité dans l'emploi. Il est impératif que les sociétés européennes renforcent leur capacité à gérer la diversité, la richesse liée à l'immigration, favorisant ainsi la cohésion sociale.

Des initiatives importantes interviendront en 2009 en matière d'intégration, avec l'ouverture d'un site internet, qui permettra notamment une meilleure diffusion des bonnes pratiques en la matière, et la tenue d'un forum sur l'intégration, impliquant activement la société civile.

Il s'agira aussi de mettre en place des modules européens communs pour l'intégration, conçus comme des cadres de références et des indicateurs spécifiques communs pour l'évaluation des politiques d'intégration.

L'approche globale de la politique migratoire

Si l'immigration doit profiter au migrant et être bénéfique au pays d'accueil, elle est aussi un enjeu primordial pour les pays d'origine dont les intérêts doivent être dûment pris en compte. C'est le sens de l'approche globale de la question des migrations. Lancée en 2005,

cette approche associe les différents domaines d'action qui ont un impact sur les mouvements migratoires, notamment l'aide au développement et le respect des droits de l'homme. Elle est fondée sur le dialogue et la coopération avec les pays tiers, d'origine et de transit, et traite de la migration régulière, de la lutte contre l'immigration irrégulière et du lien entre migration et développement.

L'esprit de cette approche globale est d'intégrer entièrement la question des migrations dans les autres politiques extérieures de l'Union, de tenir davantage compte de la spécificité des régions et pays, de mieux répondre aux situations nouvelles.

L'approche globale permet d'aborder les questions touchant aux migrations au niveau mondial d'une manière novatrice et dans toute leur complexité.

Concrètement, les initiatives de la Commission dans ce domaine visent à renforcer la coordination, la cohésion et les synergies pour faciliter les migrations régulières et la mobilité, prévenir les migrations clandestines et faire en sorte que les migrations contribuent au développement. La mise en œuvre de cette approche suppose la mobilisation d'outils spécifiques parmi lesquels figurent les bilans migratoires, la migration circulaire et les partenariats pour la mobilité, à l'image de ceux signés avec la Moldavie et le Cap Vert, ou en préparation avec le Sénégal.

L'approche globale permet aussi le renforcement des capacités administratives des pays tiers, la valorisation de l'action des diasporas ou la facilitation des transferts d'épargne. Elle approfondit aussi la réflexion sur l'impact du changement climatique ou de la crise financière et économique internationale sur les flux migratoires.

Le devoir d'asile

Lorsque l'on évoque la politique migratoire de l'Union, il est difficile de ne pas aborder la question de la création d'un régime d'asile européen commun, intégré à l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

Le devoir d'asile trouve son origine dans la volonté de faire de l'Union européenne un espace de protection unique au monde, basé sur les valeurs humanistes communes à l'ensemble des États membres. L'Union a vocation à ouvrir ses bras aux persécutés.

La première phase de développement de la politique européenne d'asile s'est concentrée sur le rapprochement des règles, en établissant une base de normes communes minimales. Mais le caractère minimal de ces règles a fini par aboutir à une double injustice. Injustice envers les demandeurs d'asile d'abord, qui n'ont pas les mêmes chances d'obtenir le statut de réfugiés suivant leur lieu d'arrivée. Injustice envers les États membres, qui sont confrontés à des pressions plus ou moins importantes pour des raisons géographiques ou historiques.

Nous avons fait un grand pas en avant avec la proposition de la Commission du 3 décembre 2008 sur la révision du règlement de Dublin, qui permettra que les demandes d'asile effectuées dans un État membre qui ne peut les traiter de manière adéquate puissent être transférées dans un autre État, alors qu'elles devaient jusqu'à présent être uniquement traitées par le premier pays d'accueil.

J'ai également proposé la révision de la directive sur les conditions d'accueil des demandeurs d'asile. La protection des demandeurs d'asile les plus vulnérables, l'intérêt supérieur des enfants, l'accès encadré au marché du travail, la qualité des centres d'accueil ainsi qu'une assistance juridique accrue sont des notions-clés de ce nouveau texte. Ces deux

propositions initient la seconde phase de développement d'une politique européenne d'asile à la fois plus efficace et plus solidaire.

La construction de cette Europe de l'asile est pour moi une priorité majeure, et elle doit rester une priorité pour les années à venir. Plusieurs principes devront guider l'action de l'Union. Le système construit devra permettre à tout demandeur d'asile d'être traité de la même manière, avec les mêmes garanties et procédures, quel que soit l'endroit où il introduit sa demande d'asile. L'efficacité du système d'asile devra être améliorée pour garantir une protection de haute qualité tout au long de la procédure d'asile, de l'accueil des demandeurs d'asile jusqu'à l'intégration la plus aboutie de ceux à qui la protection a été accordée.

Les administrations nationales chargées des questions d'asile devront être dotées des outils adaptés leur permettant de gérer les flux de manière efficace et d'empêcher concrètement les fraudes et les abus. En outre, la solidarité au sein de l'Union et entre l'Union et les pays tiers devra être renforcée grâce à une assistance aux États membres confrontés à de fortes pressions.

À ce titre, l'année 2009 verra naître des progrès considérables, avec la mise en place d'un bureau européen d'appui, la révision des directives sur les procédures d'asile et le statut du demandeur d'asile ainsi que l'établissement d'un programme commun de réinstallation en Europe, notamment des réfugiés irakiens les plus vulnérables, actuellement présents en Syrie et en Jordanie. Ce seront de nouvelles avancées majeures, dans la grande tradition de générosité et d'accueil de l'Europe.

Conclusion

À la veille de la ratification du traité de Lisbonne, que nous appelons de nos vœux, nous sommes en train de rédiger les grandes orientations du nouveau programme de Stockholm, qui va fixer les principaux objectifs de la politique de Justice, de Liberté et de Sécurité pour la période 2010-2014.

L'une des grandes orientations en sera bien sûr la poursuite de la construction d'une véritable politique européenne de l'immigration et de l'asile. De notre capacité à anticiper plutôt que de subir les migrations, de notre volonté de développer une vision proactive et concertée de l'immigration, dépend en effet l'émergence d'une politique européenne de l'immigration équilibrée, dynamique, positive.

Ce souci d'une Europe ouverte sur le monde et solidaire, protectrice et respectueuse de la personne humaine ne me quittera pas. L'Europe porte ici une responsabilité qu'elle doit appréhender avec courage et dans le respect de ses valeurs, afin de relever ce qui est un des plus grands défis du XXIe siècle.

Pour une Haute Autorité européenne de l'énergie
Les défis majeurs de la politique énergétique européenne

Joachim BITTERLICH

Vers un nouvel ordre énergétique européen

« Ende gut, alles gut » – « Tout est bien qui finit bien » pourrait être le slogan commun à l'issue de la Présidence française dans l'Union européenne.

Mi-décembre 2008 les Vingt-sept se sont mis finalement d'accord après des négociations extrêmement difficiles sur le paquet énergie climat, pièce charnière de la nouvelle politique énergétique européenne soulignant en même temps le rôle moteur de l'Europe dans la lutte contre le changement climatique.

Cet accord est la dernière pièce maîtresse, le point culminant du développement d'un nouvel ordre énergétique engagé depuis le milieu des années 90 par la libéralisation progressive des marchés de l'énergie.

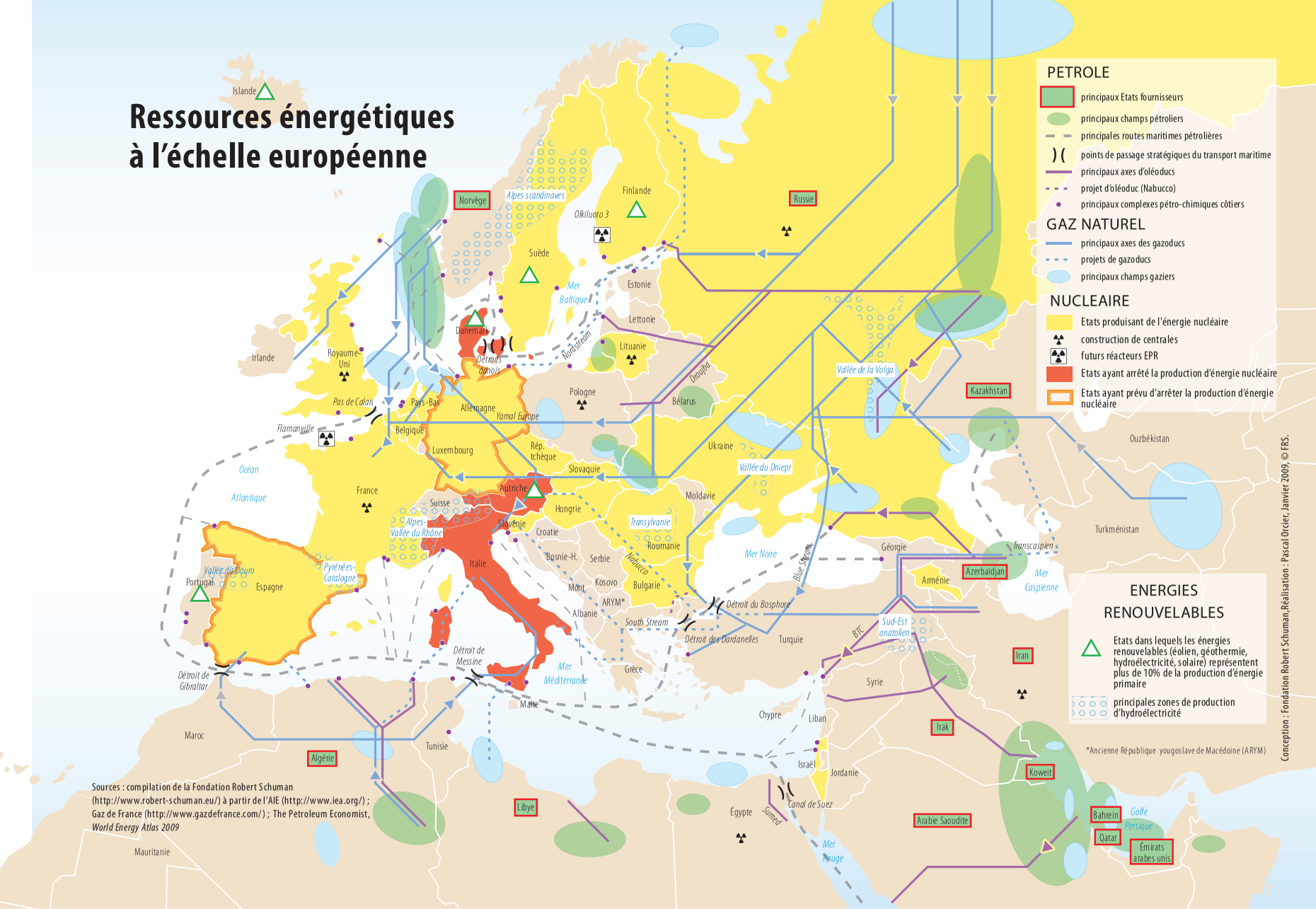
Un succès incontestable de la Présidence française, mais également un succès franco-allemand, étant donné que les objectifs introduits par la Présidence allemande en mars 2007 ont été explicités dans leurs conséquences pratiques par la Présidence française fin 2008. Un compromis franco-allemand considéré à l'époque comme impossible avait ouvert la voie à l'ouverture et à la libéralisation successive des marchés, un compromis franco-allemand a contribué essentiellement à conclure les dernières négociations.

À la suite des rapports préoccupants sur les conséquences du changement climatique, de la flambée préoccupante des prix de l'or noir et des anxiétés sur la sécurité de notre approvisionnement énergétique l'Europe avait pris progressivement conscience de ce défi majeur pour son développement économique et atteint des progrès sensibles.

Aujourd'hui nous entrons dans la seconde phase du développement de ce nouvel ordre énergétique, dans l'exécution du cadre élaboré afin de mettre en œuvre et de préciser ces bases à l'échelle européenne et nationale.

Nous nous trouvons au départ de la configuration détaillée d'une œuvre de haute complexité dont l'importance va nettement au-delà du paquet énergétique lui-même, nous

Ressources énergétiques à l'échelle européenne



Sources : compilation de la Fondation Robert Schuman (http://www.robert-schuman.eu/) à partir de l'AIE (http://www.iea.org/) ; Gaz de France (http://www.gazdefrance.com/) ; The Petroleum Economist, *World Energy Atlas 2009*

Conception : Fondation Robert Schuman, Réalisation : Pascal Orcier, Janvier 2009, © FRS.

nous trouvons face à des aiguillages qui ont la même importance et la même sensibilité politique, économique et financière que les décisions d'encadrement.

Notre défi commun est de développer un équilibre approprié en conciliant les impératifs du triangle de la politique énergétique avec ses trois éléments-clés que sont l'environnement, l'efficacité voire la rentabilité économique et la sécurité d'approvisionnement ; et qui doit être complété par un quatrième impératif d'équilibre entre le cadre européen et les données nationales divergentes des États membres se reflétant dans les compétences mixtes dans ce domaine.

La mise en œuvre du cadre politique signifie qu'en pratique tous les éléments-clés qui définiront en détail notre future politique énergétique à moyen et à long termes restent à décider et à développer dans les années à venir : les futurs mix énergétiques nationaux, les régimes de régulation qui ont encore dans une phase de « trial and error » à la recherche de la « voie royale » afin que le consommateur puisse enfin profiter d'un vrai marché libéralisé, le traitement des réseaux électriques nationaux et paneuropéens, les relations entre marchés nationaux et européens ou les accords spécifiques avec les fournisseurs extérieurs et en particulier de nos voisins.

Il ne s'agit pas de décisions technocratiques, mais de décisions politiques et économiques d'une importance particulière avec des conséquences considérables : des estimations sérieuses parlent d'un besoin d'investissements dans le parc des centrales thermiques en Europe de l'ordre de 300 Mrd € dans les décennies prochaines. En Allemagne par exemple, un tiers du parc existant devra être remplacé voire modernisé d'ici à 2020.

Quelle réponse européenne face au défi énergétique ?

Trois éléments essentiels doivent contribuer à développer une réponse européenne complète face à ce défi complexe :

– l'accomplissement d'un marché unique énergétique européen,

– le développement des futures technologies appropriées

– la politique extérieure assurant le mieux possible l'approvisionnement sans heurts des ressources nécessaires.

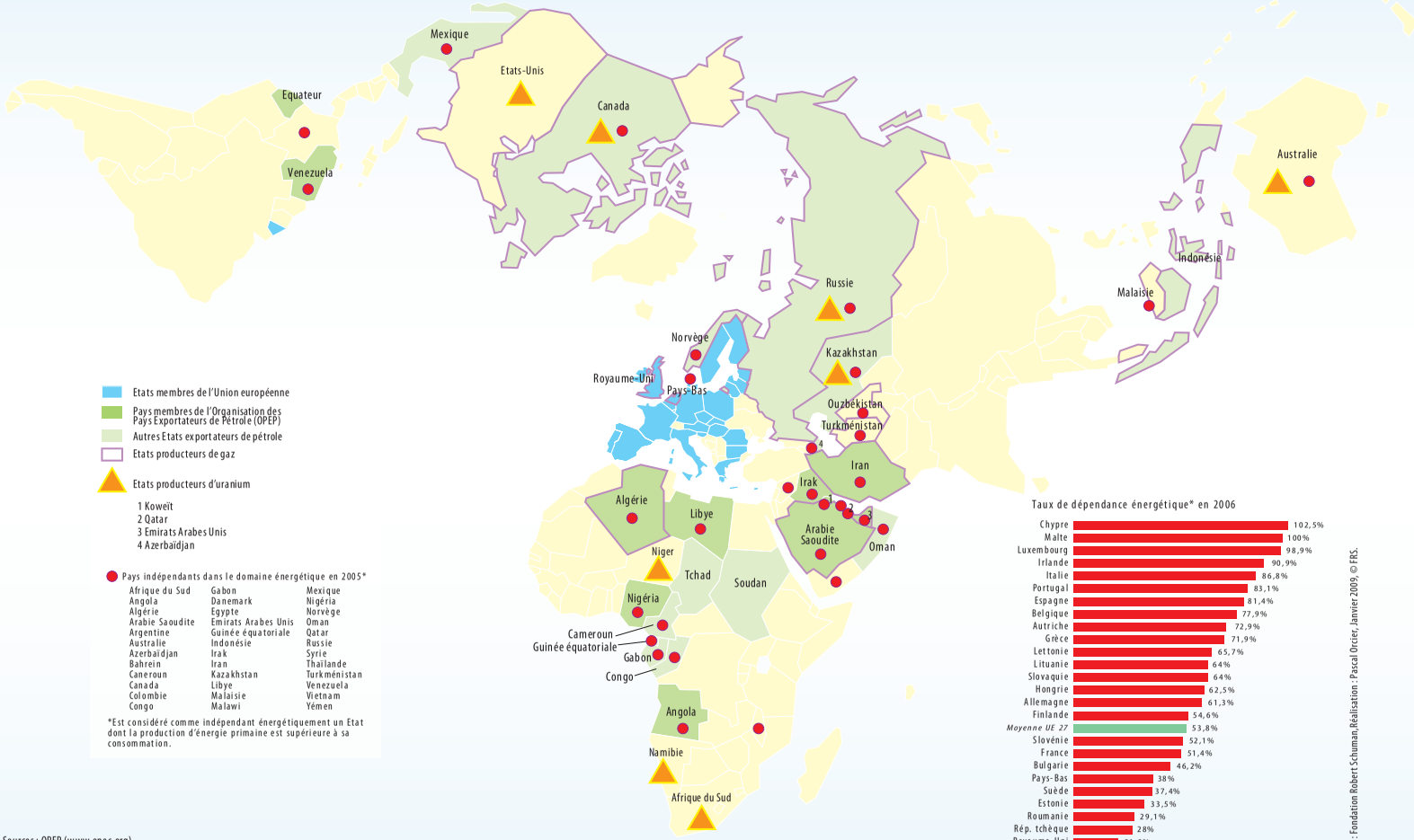
Le marché unique

Certes, la libéralisation et l'ouverture progressive des marchés nationaux de l'électricité ont permis des progrès relativement lents au départ, plutôt décevants dans la première décennie mais aujourd'hui d'une ampleur déjà plus considérable.

Des acteurs étrangers trouvent de plus en plus leur place dans des marchés jadis nationaux et hermétiquement fermés. Il est tout à fait naturel que des entreprises françaises comme EDF ou GDF-Suez jouent un rôle croissant dans le marché allemand, majoritairement encore aux mains d'entreprises allemandes. Des acteurs continentaux comme EDF ou E.ON sont devenus parties intégrantes du marché britannique, considéré à juste raison comme le marché européen le plus libéral. Dans les marchés espagnol, italien ou français, clos dans le passé, des acteurs allemands ou italiens font également leur entrée par des accords ou prises de participation, en particulier grâce au soutien massif du gardien des traités, la Commission européenne.

En somme, la situation du marché de l'électricité est loin d'être parfaite, loin encore d'un marché unique, toujours faussé par un certain protectionnisme, des structures encore

L'Union européenne et les ressources énergétiques à l'échelle mondiale



Taux de dépendance énergétique* en 2006

* Ce taux est calculé par le rapport entre la consommation et l'importation d'énergie.
100% signifie que le pays est totalement dépendant de ses importations énergétiques.
Une valeur supérieure à 100% signifie que l'Etat a constitué des stocks d'énergie.
Une valeur négative indique que l'Etat est exportateur net d'énergie.

Sources : OPEP (www.opec.org),
Rapport de l'Agence pour l'Energie Nucléaire, OCDE 2007 (http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/browseit/6606092E.PDF),
Ministère de l'Ecologie, du développement et de l'aménagement durables (http://www.industrie.gouv.fr/energie/statisti/stats-gaz-2007.pdf),
Eurostat (http://epp.eurostat.ec.europa.eu), IEA (www.iea.org)

Conception : Fondation Robert Schuman, Réalisation : Pascal Orcier, Janvier 2009, © FRS.

partiellement étatiques et des subventions, mais en ouverture et en formation progressives – un constat d'ailleurs beaucoup moins positif pour le secteur du gaz dont le retard est plus important.

Néanmoins, il est sûr que ces marchés et le paysage énergétique européen auront dans cinq à dix ans d'autres composantes et un tout autre visage.

Afin de développer davantage une concurrence libre et équitable, il reste à définir et à renforcer de manière plus substantielle le rôle et les compétences des régulateurs indépendants nationaux ainsi que leur coopération à l'échelle européenne et leur relation avec la Commission en tant qu'autorité suprême en matière de concurrence.

D'autre part, il reste indispensable de moderniser les réseaux de distribution d'énergie et en particulier de développer davantage les interconnexions entre les États membres afin de renforcer le potentiel nécessaire d'une libre concurrence.

Il est plus qu'étonnant que l'UE n'ait toujours pas trouvé les formes adéquates pour le financement, les structures et l'opération de telles « autoroutes » de l'électricité qui non seulement sont un outil indispensable pour parachever le marché unique, mais peuvent également contribuer à réduire la situation précaire de certains États membres limitrophes à l'Est. Rien n'exclut d'intégrer dans une telle vision la situation spécifique ou géographique de l'un ou l'autre État membre.

La technologie

Etant donné ses objectifs en matière climatique et d'optimisation des différentes ressources ainsi que la nécessité de réduire sa dépendance de ressources fossiles, l'UE a un intérêt vital à développer et à utiliser davantage toutes les technologies appropriées pour la production, en particulier dans les domaines nucléaire, solaire, hydraulique, géothermique, gazier et de biomasse, et pour l'amélioration sensible de l'efficacité énergétique.

L'UE et les États membres se doivent d'accompagner davantage la recherche appliquée en matière énergétique, y compris dans le domaine du charbon, même si le « charbon propre » reste encore un rêve pour le moment, et dans le domaine du nucléaire qui restera une ressource indispensable qu'on l'aime ou non.

C'est en particulier valable pour les Allemands qui pensent à tort pouvoir se priver du nucléaire en se faisant des illusions sur leur mix énergétique du futur. Trois quarts d'entre eux rêvent d'assurer leur énergie par un mix provenant des éoliennes, du solaire, de l'hydraulique et de la biomasse. À eux d'accepter au moins une prolongation de la durée de vie de leurs centrales nucléaires et le fait qu'une partie de leur électricité venue des pays voisins est d'origine nucléaire.

L'UE doit se rendre compte rapidement que de l'autre côté de l'Atlantique, aux États-Unis, un vaste mouvement, sorte de « Silicon Valley » énergétique, est en train de se former, et auquel le nouveau Président Barak Obama donnera un accent particulier dans sa politique de relance économique. Or, il faut savoir que ces technologies de pointe existent en Europe.

L'Europe dispose des entreprises, des chercheurs, des centres de recherche appliquée, ainsi qu'un réseau impressionnant d'entreprises spécialisées, à elle d'en faire une priorité de ses politiques tout en évitant une course aux subventions en faveur de l'un ou l'autre moyen, au risque d'approfondir encore le dangereux fossé des illusions.

Dans ce contexte un domaine resté plutôt à l'écart devrait être utilisé de manière plus systématique, celui de l'incinération des déchets qui devrait servir davantage à la production

d'énergie et de chaleur, contribuant à décentraliser la production, proche de l'industrie et des villes, donc plus proche du consommateur représentant également des avantages nets en matière de prix.

Si l'on ajoute l'enjeu considérable des autres éléments d'une politique environnementale moderne, en particulier dans le domaine des transports urbains et régionaux (le retour du tramway par exemple), la ville pourrait devenir un pôle central dans la mise en œuvre de nos objectifs ambitieux en matière énergétique.

La politique extérieure

La crise récente autour de l'arrêt des livraisons de gaz russe par l'Ukraine a démontré une fois de plus l'insécurité d'approvisionnement de l'UE avec des conséquences à haut risque pour certains États membres dépendant entièrement ou en grande partie du gaz russe.

L'Europe ne peut pas admettre qu'elle soit l'otage ou le prisonnier d'un litige entre deux partenaires extérieurs.

De plus, la dépendance de 42 % d'importations de gaz d'un seul pays, voire simplement de 35 % comme celle de l'Allemagne paraît trop forte pour être acceptable.

Mais la vulnérabilité de l'Europe ne se limite pas au domaine du gaz. L'Union importe plus de 50 % de l'énergie qu'elle consomme, une proportion qui devrait augmenter jusqu'à 70 % en 2030.

D'où la nécessité de continuer à développer d'urgence une politique cohérente de diversification de nos ressources et de nos fournisseurs.

Dans ce contexte il est primordial de trouver un accord sur une nouvelle politique de coopération fiable avec la Russie qui est appelée à être un partenaire privilégié de l'UE. J'ai l'impression que les Européens ont encore du mal à imaginer et à accepter la Russie comme un partenaire politique équitable – nous rencontrons ce phénomène non seulement au sein de l'Alliance atlantique, mais aussi au sein de l'Union européenne.

Si nous souhaitons exploiter en commun les ressources naturelles de la Russie afin de répondre à nos besoins, il doit être normal, en échange, que des acteurs russes comme Gazprom puissent participer comme acteurs économiques à part entière à l'exploitation de nos marchés. Afin d'éviter tout malentendu, à nous de développer et de fixer avant tout, conjointement avec la Russie, le cadre et les conditions d'application d'un tel partenariat politico-économique.

Il est tout aussi urgent de diversifier davantage nos ressources d'approvisionnement et les techniques d'acheminement du gaz, en particulier dans le domaine du gaz naturel liquéfié (GNL).

Dans ce contexte il n'est pas suffisant de mettre l'accent sur la construction de nouveaux gazoducs contournant la Russie surtout à partir des pays de l'Asie centrale étant donné que ces pays, membres de l'ex-URSS, s'efforceront en cas de crise d'éviter un conflit avec la Russie.

Par ailleurs, il est fort étonnant que l'UE n'ait pas réussi jusqu'à présent à développer une relation privilégiée avec l'Algérie pour laquelle les mêmes conditions devraient être valables que pour la Russie. Le gazoduc entre l'Algérie et l'Espagne devrait être intégré entièrement dans le réseau européen.

Conclusion

L'Europe mettra encore quelques années pour être en mesure de parler d'un marché unique européen en matière d'énergie : jusque-là le visage des marchés nationaux, les mix énergétiques ainsi que les technologies utilisées auront encore changé.

Soyons d'abord conscients du fait que le développement de ce nouvel ordre énergétique est peut-être en premier lieu un formidable programme de relance économique et technologique pour plusieurs années.

Néanmoins, afin de promouvoir nos ambitieux objectifs et de gérer ce marché de manière optimale, la création d'une instance européenne permanente de coordination, de surveillance, de médiation et d'arbitrage est absolument nécessaire.

Face aux défis énergétiques de nos jours nous nous trouvons en Europe dans une situation comparable à celle de 1950 où des personnalités politiques courageuses ont créé une nouvelle institution, la Haute Autorité pour le Charbon et l'Acier, précurseur de la Commission européenne.

Conscients de la réticence des États membres à confier un tel rôle à la Commission européenne ainsi que des compétences partagées dans ce domaine sensible, ayons au moins le courage de créer aujourd'hui, à notre tour, une Haute Autorité européenne pour l'Énergie afin d'assurer le cadre, la cohésion et la cohérence de notre futur ordre énergétique.

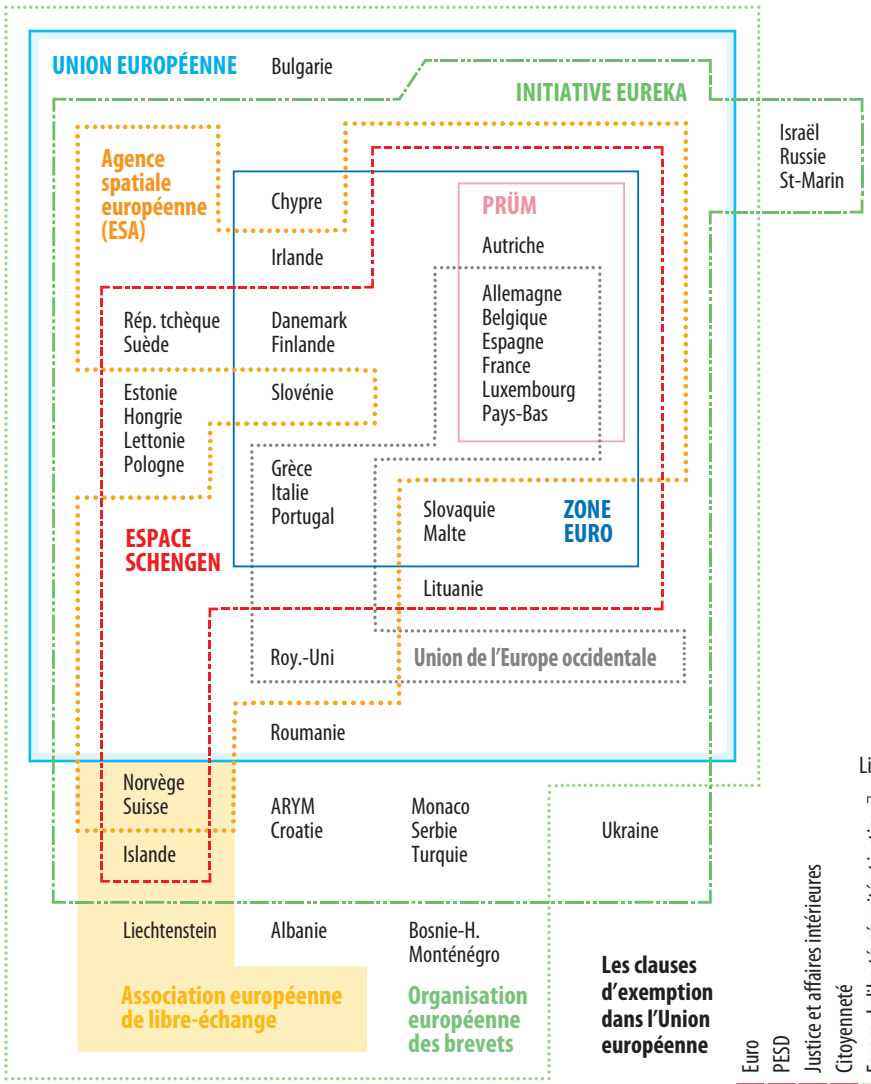
Quelle unité pour quelle diversité ? L'intégration différenciée : avancée ou régression ?

Lenka Anna ROVNÁ

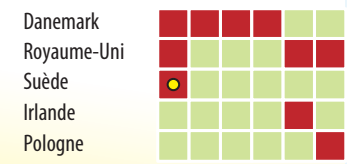
Le cinquième anniversaire du dernier élargissement sera marqué par les élections du Parlement européen en juin 2009 et la formation d'une nouvelle Commission. Nombre de responsables politiques, personnalités, politologues et citoyens espéraient qu'un nouveau traité institutionnel serait entré en vigueur et contribuerait à rendre l'Union européenne plus efficace pour résoudre les problèmes auxquels doit faire face notre monde en crise. Le traité de Lisbonne, dont l'élaboration a été lente et difficile, a été confronté à de nombreux problèmes, notamment en Irlande et sème la confusion parmi les responsables politiques du pays assurant la présidence tournante du Conseil de l'Union européenne au premier semestre 2009, la République tchèque. L'élargissement sans précédent de 2004/2007 avait lancé un défi à la devise de l'Union européenne « Unie dans la diversité ». Quel est le degré d'unité possible pour 27 États membres, voire plus ? Quel peut être le degré de diversité d'une UE élargie ? En analysant plusieurs événements récents et en examinant les positions des différents États membres, nous constatons que l'unité n'est pas vraiment le point fort de l'Europe, comme en témoignent les exemples de la reconnaissance du Kosovo, de la guerre en Géorgie, de l'attitude à l'égard de la Russie, des solutions aux crises énergétique et surtout financière, etc.

Serait-il réaliste d'attendre d'une UE comptant plus de 27 États membres qu'elle fonctionne de manière monolithique ? Est-il nécessaire pour l'Union européenne dans son ensemble de continuer à avancer à 27 ? Ne risquons-nous pas la paralysie politique ? Si certains pays vont plus loin et approfondissent leur coopération, créant ainsi une intégration différenciée, cela signifie-t-il qu'ils constitueront le fleuron européen et une sorte de centre de gravité pour les autres ? Ou l'intégration différenciée conduit-elle à la fragmentation, créant des clivages plus profonds entre les États membres participant ou ne participant pas aux projets en question ? Le terme d'intégration différenciée est utilisé dans le vocabulaire politique courant mais aussi dans la littérature académique et est devenu « à la mode ». Faut-il considérer cela comme un danger ou comme un défi et une solution possible pour approfondir le processus d'intégration ? Cet article soutient que si l'intégration différenciée est mesurée, elle peut contribuer à approfondir le processus d'intégration. Il considère qu'il existe deux formes d'intégration différenciée, l'une formelle et l'autre

Différenciation, 2009



Les clauses d'exemption dans l'Union européenne



Notes : **Organisation européenne des brevets**
- État d'extension et invité à adhérer : Albanie, Serbie
- État invité à adhérer : Saint-Marin
- État d'extension : Bosnie-Herzégovine

Association européenne de libre-échange (AELE)
- L'UE et l'AELE (exceptée la Suisse) forment l'EEE ou Espace économique européen

Agence spatiale européenne (ESA)
- État coopérant : Roumanie, Pologne, Hongrie
- Accord de coopération : Estonie, Slovénie
- Signature d'un accord de coopération (1er semestre 2009) : Chypre, Lettonie
- Début des négociations d'un accord de coopération (début 2009) : Lituanie, Slovaquie

○ La Suède ne dispose pas de clause d'exemption concernant l'euro mais n'a pas adopté une législation nationale permettant son intégration dans l'Eurosystème et donc l'adoption de l'euro.

Source : Compilation de la Fondation Robert Schuman à partir du portail de l'Union européenne (http://europa.eu)

Atelier de cartographie de Sciences Po pour la Fondation Robert Schuman, janvier 2009, ©FRS.

informelle. L'intégration différenciée formelle concerne l'espace politique (polity), la politique (politics) et les politiques publiques (policy) tandis que l'intégration différenciée informelle est un produit dérivé qui conduit à une intégration par le bas ou à une intégration horizontale à travers diverses strates de la société européenne.

La différenciation : un concept à « géométrie variable » déjà ancien

Le terme d'intégration différenciée n'est pas nouveau. Il est apparu après le traité de Maastricht qui avait vu la négociation de clauses d'exemption (opt-outs) par le Royaume-Uni et le Danemark. Certains États membres avaient pris conscience que des institutions trop fortement unifiées d'une part et la volonté de certains États membres de poursuivre l'approfondissement du processus d'intégration d'autre part pouvaient bloquer l'intégration. L'intégration différenciée a été juridiquement adoptée dans le traité d'Amsterdam qui introduit la coopération renforcée [1]. Le fait que l'UE s'élargisse et devienne plus hétérogène, notamment après le grand élargissement de 2004, a rendu l'unité difficile à atteindre. Concernant la coopération renforcée, le traité de Nice est même allé plus loin encore, en détaillant davantage les règles d'établissement d'une coopération renforcée entre les États souhaitant poursuivre le processus d'intégration dans les domaines relevant des 2e et 3e piliers [2]. Le projet de Constitution européenne, puis le traité de Lisbonne vont encore plus loin : le nombre minimum d'États membres participants est réduit à neuf États membres (ce qui correspond à un tiers des pays membres de l'Union), tandis que la clause de flexibilité permet de faire passer certaines procédures de prise de décision de l'unanimité au vote à majorité qualifiée, si tous les États membres sont d'accord. Le processus peut aussi être inversé, certaines compétences européennes retournant alors au niveau national [3]. La coopération renforcée et la flexibilité représentent ainsi des exemples d'intégration différenciée.

Diverses conceptions de l'intégration différenciée ont été introduites au cours des 15 dernières années. Des exemples sont apparus après le débat de 1994 suite à la difficile ratification du traité de Maastricht. Deux représentants du parti allemand CDU, Karl Lamers et Wolfgang Schäuble, avaient introduit en 1994 l'idée d'un noyau dur (Kern Europa) qui comportait surtout les membres de la zone euro, à savoir essentiellement des États membres fondateurs : France, Allemagne, pays du Benelux, mais assez curieusement, pas l'Italie. Ces États au cœur de l'Europe devaient poursuivre l'intégration et approfondir leur coopération non seulement économique mais aussi politique. La proposition allemande avait été soutenue par le Premier ministre français Edouard Balladur. Il faisait référence à une Europe des « cercles concentriques », qui constituaient une plateforme commune pour la politique économique, la coopération politique et les frontières communes, tout en renforçant la solidarité dans d'autres domaines tels que l'UEM et la défense, un cercle étant prévu pour les candidats et les futurs membres. Ce concept soutenait donc bien la proposition allemande et soulignait le rôle de la coopération franco-allemande et son rôle moteur en Europe, ce qui alimentait les inquiétudes de l'autre côté de la Manche. Le Premier ministre britannique, John Major, avait répondu à ces propositions dans son discours à l'université de Leiden, au cours duquel il avait évoqué sa conception de la flexibilité et d'une « Europe à la carte [4] ».

Au tournant du siècle, l'idée que plusieurs États membres puissent poursuivre leur intégration dans de nouveaux domaines politiques était soutenue par certains responsables politiques et plusieurs expressions ont été utilisées telles que « centre de gravité » par

Joschka Fischer, « avant-garde » par Jacques Delors ou encore « groupe pionnier » par Jacques Chirac. Cela signifie-t-il que le processus d'intégration différenciée peut conduire à la « dilution de l'UE » comme s'en inquiétait J. Delors ou à son « érosion » comme s'alarmait J. Fischer ? Les responsables britanniques acceptaient mal de ne pas appartenir à « l'avant-garde » et de n'avoir donc que des possibilités limitées pour influencer le cours futur de l'intégration. Les États les plus petits s'inquiétaient du renforcement de la position des États les plus grands, comme le montre l'exemple de la création des « Amis de la méthode communautaire » durant la Convention. Ce groupe avait été créé par certains petits États membres de l'UE et par des pays candidats après la publication d'une proposition franco-allemande de réforme des institutions européennes considérée comme un renforcement du rôle des grands États. L'opposition de pays comme l'Irlande, le Portugal, le Danemark, la Finlande, l'Autriche et des pays candidats avait été atténuée par le ministre allemand des Affaires étrangères, Joschka Fischer, qui avait avancé que le rejet de la proposition du Présidium de la Convention par ces pays pourrait conduire à l'établissement d'un noyau dur européen excluant ces pays. Il avait ajouté que c'était précisément ce qu'il ne souhaitait pas voir arriver [5].

L'intégration différenciée : un risque pour l'Union européenne ?

L'intégration différenciée, c'est-à-dire le processus par lequel un groupe d'États membres favorise une coopération plus étroite, constitue-t-elle un risque pour l'approfondissement et l'élargissement de l'UE ? De nombreux spécialistes et responsables politiques estiment que ce n'est pas le cas.

Tout d'abord, elle existe déjà : la zone euro, l'espace Schengen, la coopération dans le cadre du traité de Prüm ou la politique spatiale. Tous ces exemples s'appliquent à un nombre restreint d'États membres de l'UE.

Ensuite, il est difficile d'envisager, dans une Europe de plus de 27 États membres que le processus d'approfondissement et d'élargissement se déroule sans problème s'il reprend les anciennes dispositions valables pour une UE à 12 ou 15.

De nombreux auteurs considèrent que l'intégration différenciée constitue une véritable solution pour sortir de l'impasse institutionnelle actuelle. Jan Emmanuel De Neve, dans son article « The European Onion ? How Differentiated Integration is Reshaping the EU [6] ». Pour lui, l'oignon représente les divers niveaux de coopération dans le cadre de l'UE et au-delà. Le cœur est formé par les pays ayant adopté la monnaie unique, le niveau suivant comporte les pays signataires de l'accord de Schengen, les États membres de l'UE, les pays de l'Espace économique européen et les signataires des accords de stabilisation et d'association. Il notait également qu'en raison de l'utilisation restreinte du vote à la majorité qualifiée, l'intégration différenciée resterait la voie la plus évidente pour avancer dans une Europe élargie [7]. La motivation des États à adhérer au projet pourrait avoir un effet centripète soutenu soit par un effet « carotte », les États adhérant avec la perspective d'une récompense ou par un effet « bâton », les États adhérant sous la menace d'être exclus d'un degré d'intégration plus avancé [8]. Thierry Chopin et Jean-François Jamet perçoivent l'intégration différenciée comme une proposition concrète pour sortir de l'impasse actuelle et identifient plusieurs domaines, tels que les affaires économiques, la défense, les questions sociales, l'espace de justice, liberté et sécurité ainsi que l'énergie dans lesquels la différenciation pourrait effectivement s'appliquer [9].

De manière générale, le concept d'intégration différenciée devient de plus en plus fréquent dans la littérature spécialisée [10] et est généralement considéré, même s'il convient d'être vigilant, comme une solution possible pour un équilibre complexe entre l'élargissement et l'approfondissement du futur processus d'intégration. Comme le souligne A. Koelliker, s'il est utilisé avec précaution, il peut éviter la désintégration flexible et la fragmentation excessive [11]. La littérature relative à l'intégration différenciée évalue généralement ce phénomène de manière positive dans la mesure où il permet de poursuivre l'approfondissement du processus d'intégration et de renforcer l'efficacité de l'UE. Les pays rejoignent une coopération renforcée soit lorsqu'ils estiment qu'elle leur apporte un certain avantage (« carotte »), soit lorsqu'ils craignent d'être exclus (« bâton »). Généralement, les analyses se concentrent sur les États membres de l'UE en tant qu'acteurs décisifs de l'intégration et sur divers aspects de leur coopération (institutionnelle, économique, politique, etc.). L'auteur voit là une possibilité d'élargir la recherche à une conception de l'intégration différenciée comportant plusieurs acteurs, à différents niveaux.

Intégration différenciée formelle et informelle

Dans cette perspective, ce texte propose de distinguer deux grands types d'intégration différenciée : l'une formelle et l'autre informelle. L'intégration différenciée formelle correspond aux processus relevant de l'espace politique (polity), de la politique (politics) et des politiques publiques (policy), tandis que l'intégration différenciée informelle introduit un effet d'engrenage des processus d'intégration formelle et repose sur une intégration « bottom-up » (du bas vers le haut). Dans le cadre de l'espace politique (polity), l'intégration différenciée repose essentiellement sur les modifications institutionnelles et sur l'adoption de lois et de règles permettant la coopération d'un certain nombre d'États membres qui souhaitent aller plus loin dans l'approfondissement de l'intégration. Cette approche est apparue avec le traité de Maastricht et s'est poursuivie avec les traités d'Amsterdam, et maintenant de Lisbonne. Dans le domaine des politiques publiques (policies), l'intégration différenciée concerne les domaines dans lesquels un certain nombre d'États sont favorables à un renforcement de la coopération : l'Euro, Schengen, etc. Enfin, dans celui de la politique (politics), elle suit les étapes engagées par les responsables politiques et les groupes d'intérêts, y compris par exemple les partis politiques, leurs motivations et les moyens disponibles pour atteindre le but fixé.

Au-delà de l'intégration différenciée formelle, il existe une intégration différenciée informelle qui constitue en quelque sorte un effet secondaire ou d'engrenage. Alors que l'intégration différenciée formelle concerne les États membres, dans de nombreux domaines, l'intégration différenciée permet aussi de rassembler et de créer des réseaux informels qui permettent d'approfondir l'intégration. Elle est conforme à la théorie de la gouvernance multi-niveaux (multilevel governance) qui rassemble divers acteurs sur plusieurs niveaux. On peut citer par exemple la communauté universitaire européenne et les échanges d'étudiants. L'intégration dans le domaine de la formation universitaire est assez importante : le système de Bologne permet aux étudiants d'aller d'une université à une autre, comme au Moyen Age, et de créer ainsi un véritable espace européen d'éducation. À cet égard, divers processus peuvent être observés. D'une part, le processus peut partir du haut et aller vers le bas, les politiques officielles des gouvernements soutenant un approfondissement de l'intégration dans le domaine de la formation universitaire. D'autre part, il existe un effet

secondaire « officieux » qui conduit à la création de réseaux de professeurs et d'enseignants impliqués dans ce processus et exerce une certaine pression pour assurer la convergence des pratiques et des programmes d'étude [12]. Cela a pu être observé au niveau professionnel dans de nombreux États. Les spécialistes d'un domaine précis connaissent généralement leurs homologues européens ; ils se rencontrent régulièrement du fait de leurs activités professionnelles, de leurs projets de recherche, de conférences, etc. On peut observer un type particulier d'intégration différenciée à la base ; certains événements créés au niveau local conduisant à une coopération à des niveaux plus élevés et formant ainsi des réseaux, comme le mouvement écologiste par exemple. Une intégration différenciée informelle contribue à l'intégration et la favorise dans certains domaines ; on peut donc supposer que son influence contribue à la formation d'une société européenne.

Conclusion

Comprendre la théorie de l'intégration différenciée est quelque chose de très intéressant. Les grandes théories de l'intégration européenne sont d'un usage limité pour ce processus à plusieurs facettes. Il est donc recommandé d'utiliser des théories plus souples, et notamment celle de la gouvernance multi-niveaux [13] car l'intégration différenciée constitue un processus plus complexe impliquant non seulement les États membres mais également divers représentants de la société.

La structure de l'Union européenne et l'intégration peuvent être décrites comme « un ensemble de réseaux d'institutions régulatrices nationales et supranationales qui sont liées par une communauté de valeurs et d'objectifs, et par un style commun de prise de décision [14] ». Ainsi, en évitant les deux pièges consistant à tomber dans le stato-centrisme ou à ne voir l'Union européenne que du point de vue des institutions communautaires (comme un super État européen), il semble plus utile d'utiliser la théorie ou du moins une approche (selon l'expression utilisée par de nombreuses personnes) de « gouvernance multi-niveaux », qui est de plus grande portée et qui prend donc mieux en compte la substance complexe et à plusieurs facettes du processus d'intégration. Pour analyser les deux concepts, à savoir l'intégration différenciée formelle et informelle, la théorie de la gouvernance multi-niveaux et l'analyse des réseaux sont très utiles et contribuent à expliquer la complexité des relations entre l'intégration différenciée formelle et informelle.

La situation actuelle prouve qu'il existe plusieurs conceptions d'une « Union sans cesse plus étroite ». Le processus d'intégration européenne ne constitue pas un simple processus de fédéralisation progressive ou de formation d'un super État. Il ne s'agit pas non plus d'un processus de dilution ou d'affaiblissement du projet européen. L'UE s'étend et le processus d'élargissement ne cesse de déplacer les frontières orientales et méridionales de l'UE. L'adhésion de nouveaux membres complexifie la question de l'unité et ne facilite pas l'obtention d'un consensus. D'autre part, les défis du XXIe siècle montrent que, plus que jamais, les Européens demandent à avancer conjointement. La crise financière, les changements climatiques ou la menace terroriste ne peuvent être résolus par les seuls États nations. Une intégration différenciée pourrait combler l'éventuelle dichotomie entre élargissement et approfondissement de l'UE. Une intégration différenciée formelle touche l'espace politique (polity), les politiques publiques (policy) et la coopération politique entre les États membres qui sont prêts à avancer avec de nouvelles formes de coopération. L'intégration différenciée constitue une solution plus efficace pour parvenir aux objectifs

souhaités ou peut faire craindre d'être laissé à la traîne. Au-delà de l'intégration différenciée formelle, l'intégration différenciée informelle favorise le travail en équipe des divers niveaux de la société ; elle peut avoir un effet d'engrenage sur l'intégration différenciée formelle ou être initiée dans un processus « bottom-up », à partir de la base. Généralement, l'intégration informelle n'est pas nécessairement prévue et se révèle être un effet secondaire. Un usage rationnel de ces deux formes d'intégration peut servir de moteur à la poursuite de l'intégration. Mais le risque de dilution et de fragmentation doit aussi être pris en considération.

Traduit de l'anglais par Mathilde Durand.

Europe – États-Unis : accords/désaccords

Justin VAÏSSE

L'enthousiasme considérable qui a entouré, en Europe, la campagne présidentielle de Barack Obama tout au long de l'année 2008 a fait naître l'espoir d'une communion transatlantique retrouvée, dépassant le simple rétablissement à l'identique des relations Europe-États-Unis avant les années catastrophiques 2002 à 2004.

Cet espoir n'est pas sans fondement : sur la plupart des sujets politiques et géopolitiques du jour, le démocrate Obama est en effet bien plus proche des Européens que ne l'ont jamais été les républicains George W. Bush et John McCain – le concurrent malheureux d'Obama. Et le monde d'après le 20 janvier 2009 n'est pas celui du 11 septembre 2001. Avec la montée en puissance de la Chine et d'autres pays émergents, avec surtout la plus grande faiblesse relative des États-Unis consécutive à la guerre en Irak, les deux rives de l'Atlantique se trouvent mécaniquement plus dépendantes l'une de l'autre si elles veulent agir sur le monde. Un paysage plus multipolaire force à resserrer les rangs pour relever les défis, sauf à laisser d'autres puissances ou d'autres forces non-étatiques définir les contours de l'ordre mondial.

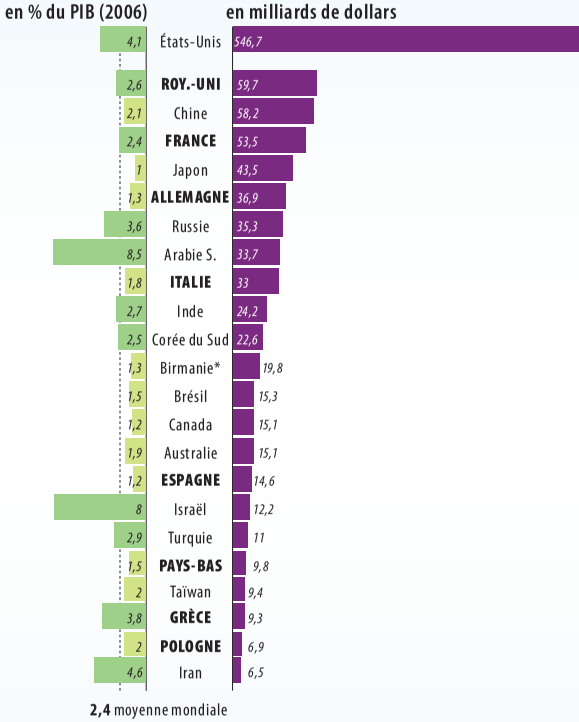
Et pourtant... pourtant, rien ne permet d'affirmer que cette « Amérique retrouvée », que ce jeune président dans lequel les Européens se sont projetés, dans lequel ils ont vu un reflet d'eux-mêmes, assure l'harmonie transatlantique. La raison en est simple : il persiste entre les États-Unis et l'Europe, sur le plan politique, des différences structurelles qu'une simple élection ne saurait effacer. De ce point de vue, l'année 2009 est une excellente occasion pour faire le bilan de l'après-guerre froide et pour faire un point prospectif sur ce qui nous divise encore, malgré l'élection d'Obama – un préalable indispensable à une bonne gestion des différends à venir.

L'Europe et l'Amérique à l'échelle du vaste monde

Remarquons d'abord combien la substance des relations transatlantiques a changé. Auparavant, les questions européennes constituaient l'essentiel de l'agenda entre Européens et Américains, à commencer par la sécurité du Vieux continent face à l'URSS pendant la

Etats-Unis / Union européenne : défense et accords multilatéraux

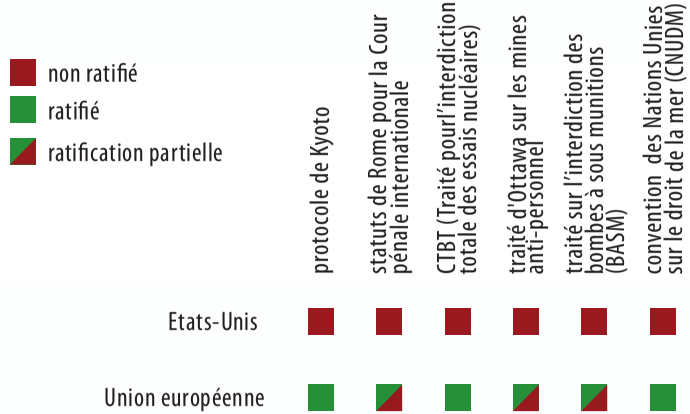
Dépenses militaires des 23 premiers États, 2007



Dépenses militaires des **États-Unis :** 546,7 milliards de $ > Dépenses militaires des **22 États suivants :** 545,6 milliards de $

*** estimations du SIPRI en 2006**

Signature des grands accords multilatéraux :
(situation au 15 janvier 2009)



La République tchèque n'a pas ratifié les statuts de Rome.

La Finlande et la Pologne n'ont pas ratifié le Traité d'Ottawa.

Chypre, l'Estonie, la Finlande, la Grèce, la Lettonie, la Pologne, la Roumanie et la Slovaquie n'ont pas ratifié le Traité BASM.

Sources : Catalina PERDOMO, The Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), *SIPRI data on arms transfers*, (http://www.sipri.org) ; Traité d'interdiction des armes à sous munitions (www.sousmunitions.org)

Conception : Fondation Robert Schuman,Réalisation : Pascal Orcier, Janvier 2009, © FRS.

guerre froide, ou encore les conflits des Balkans pendant les années 1990 – questions complétées par d'autres dossiers proprement bilatéraux comme celui des guerres commerciales. Dans les années 2000, le menu transatlantique est devenu moins « bilatéral » et plus tourné vers des sujets globaux et des tierces régions. La question du réchauffement climatique, les brèches dans le régime de non-prolifération nucléaire, la lutte contre le terrorisme ou contre la piraterie, le sort de l'Afrique, l'évolution du Moyen-Orient, la stabilité de l'Afghanistan : à chaque fois, la question est de savoir comment l'Europe et l'Amérique peuvent agir ensemble dans le vaste monde – quand elles le peuvent – et non plus comment elles doivent répondre à des défis spécifiquement européens. Seule exception relative : le dossier russe, qui touche directement le territoire européen, sans s'y limiter pour autant.

La conséquence logique de cette évolution, c'est que les différences entre l'Europe et l'Amérique quant à leur action extérieure, quant à leur rapport au reste du monde, se trouvent magnifiées. Pour prendre un seul exemple concret, le fait que l'Irak et le Moyen-Orient en général – une région sur laquelle Europe et Amérique ne se sont jamais bien entendus – en viennent à occuper le devant de l'agenda transatlantique après le 11 septembre 2001 rendait inévitable le creusement du fossé Europe-États-Unis, devenu béant au moment de la guerre en Irak. Mais quelles sont ces différences structurelles d'approche du monde ? On peut sans doute en distinguer trois.

Les effets de la géographie

La première découle tout simplement de la géographie. À l'âge des réseaux immatériels et de la globalisation, la proximité physique reste un facteur essentiel en politique internationale. Le rapport de l'Amérique à la Russie, au Maghreb ou au Proche-Orient ne peut être le même que celui de l'Europe, pour qui ces régions sont voisines, avec lesquelles elle entretient des flux humains permanents. L'Europe leur a toujours été liée par le commerce, la guerre ou la colonisation et elle ne peut, par exemple, se permettre d'initiatives trop radicales à leur égard. Par ailleurs, la géographie fait sentir ses effets d'une autre façon, dans le rapport à la coopération internationale : elle a incité les « petits pays » européens, après s'être battus entre eux pendant des siècles, à adopter des modes de concertation et de conciliation permanents, en un mot le multilatéralisme, que l'Amérique, puissance isolée par deux océans et flanquée de voisins faibles, n'a promu et pratiqué que par choix.

Un bon exemple de l'impact de ces différences de position géographique se lit dans le décalage entre les priorités européennes et les priorités américaines, tel qu'il ressort du document élaboré à l'automne 2008 par les 27 membres de l'UE lors de deux Gymnich (à Avignon puis Marseille) sous présidence française. Ce document, « The Transatlantic Partnership », qui s'adresse à la future Administration américaine, était à la fois une offre de coopération conjointe de tous les Européens et une façon de préciser, à l'attention de Washington, leur vision du monde. Les quatre priorités mises en avant étaient 1. le multilatéralisme efficace, 2. la situation au Proche-Orient, 3. la situation en Afghanistan et au Pakistan, et 4. les relations avec la Russie. Or, cet agenda ne coïncide pas avec celui de Barack Obama. On peut déduire des discours de campagne de ce dernier que ses priorités étaient plutôt 1. l'Irak et l'Afghanistan (les deux guerres en cours), 2. l'Iran, 3. la Russie et 4. le réchauffement climatique. Le multilatéralisme n'y figure pas, et le conflit israélo-palestinien – de basse intensité et sur lequel les conditions n'apparaissent pas, en 2008, prometteuses, hormis pour la piste syrienne – pas davantage.

Bref, que le président soit démocrate ou républicain, l'Europe et les États-Unis ne peuvent avoir la même vision du monde. Toute la question est de savoir si cette différence devient un différend, comme en 2003, ou si elle est gérée de façon constructive, de sorte à minimiser les disputes, comme sur les dossiers russe ou iranien au cours des années 2000.

La loi et l'ordre

Mais deux autres différences structurelles accentuent l'impact de ces dissonances géographiques : la répartition des responsabilités internationales et le rapport à la puissance militaire. Les États-Unis sont le seul acteur vraiment global, celui qui est partie prenante aux équilibres géographiques de chacune des grandes régions stratégiques du monde. Ils sont aussi la clé de voûte du système international, la puissance sur laquelle repose, au sens propre, l'ordre mondial – derrière le Conseil de sécurité de l'ONU quand c'est possible, sans lui quand ils le jugent nécessaire (au Kosovo par exemple), et non sans que leur performance à cet égard ne soit critiquée. Les Européens, de leur côté, participent de façon utile à ce maintien de l'ordre mondial, mais comme adjuvants, et non pas comme garants en dernier recours.

Ce décalage dans les responsabilités entraîne une dissymétrie d'intérêt, et, concrètement, des différences de priorités et d'arbitrage : quand ils doivent choisir entre la loi et l'ordre, les Européens tendent à choisir la loi (le droit international – le Kosovo constituant une exception notable), les Américains à choisir l'ordre. Cet arbitrage se lit dans les disputes transatlantiques au sujet d'accords multilatéraux dont Washington affirme qu'ils handicaperaient sa capacité à jouer son rôle de gardien de l'ordre, par exemple le Statut de Rome sur la Cour pénale internationale (qui pourrait être utilisée contre les soldats américains en mission à l'étranger, dénoncent ses détracteurs), la Convention d'Ottawa sur les mines antipersonnel (que le Pentagone juge nécessaires à son rôle d'endiguement de la Corée du Nord notamment), ou encore le traité d'Interdiction des Essais nucléaires (TICE ou CTBT, dont de nombreux stratèges américains estiment qu'il mettrait en péril l'avance américaine dans ce domaine).

On aurait pu citer les transgressions les plus célèbres commises par George W. Bush de 2001 à 2008, par exemple la prison de Guantanamo et l'usage de la torture en violation des Conventions de Genève, qui relèvent du même raisonnement, mais on a choisi délibérément ici des exemples qui remontent aux années 1990, à l'Administration démocrate de Bill Clinton, pour bien montrer que ce type de désaccord transatlantique est de nature structurelle et non pas conjoncturelle. L'Administration Obama – composée presque entièrement d'anciens de l'Administration Clinton – pourra bien sûr faire des choix politiques plus conformes aux souhaits des Européens, sur la torture, Guantanamo, ou le TICE. Elle n'en sera pas moins confrontée à ce dilemme entre la loi et l'ordre qui la sépare de l'expérience européenne.

Des rapports divergents à la puissance

La dernière dissonance structurelle du couple transatlantique dans le domaine international est liée de près à cette question des responsabilités de maintien de l'ordre : elle concerne le rapport à la puissance militaire. Il n'est pas besoin d'évoquer la caricature proposée par Robert Kagan en 2002, dans *La Puissance et la faiblesse* (l'Europe-Vénus vivant

dans un paradis kantien illusoire, l'Amérique-Mars les pieds bien plantés dans la réalité et dans l'histoire tragique, toujours bien consciente de la nécessité de l'outil militaire) pour constater que les cultures stratégiques du Vieux continent et du nouveau monde ont divergé au cours du demi-siècle écoulé. L'Amérique compte pour à peu près la moitié des dépenses militaires du monde, elle possède les forces armées les plus avancées technologiquement et les plus rapidement projetables à l'étranger. L'Europe, de son côté, a construit son identité sur le rejet des rivalités de voisinage qui, jusqu'au milieu du XXe siècle, lui faisaient entretenir les armées les plus puissantes qu'on ait connues. Protégée par le parapluie américain pendant la guerre froide, elle a réduit ses dépenses de sécurité et s'est pour partie déprise d'une culture de guerre offensive, insistant sur d'autres aspects de la puissance que l'exercice de la force militaire.

À y regarder de plus près, plutôt qu'un schisme transatlantique, on observe surtout de grandes divergences entre pays européens, doublées par ailleurs d'une différence d'échelle entre les deux rives de l'Atlantique. D'un côté, la France et la Grande-Bretagne, puissances nucléaires, et qui représentent près des deux-tiers des dépenses de l'UE en la matière, maintiennent des outils militaires solides et technologiquement avancées, avec des forces de projection conséquentes. Proches, sur ce plan, des États-Unis, elles sont rejointes par certains pays d'Europe orientale comme la Pologne, dont la culture stratégique est marquée par la menace venue de l'Est, et qui, en dépit de leurs moyens réduits, veulent être présents dans le domaine de la sécurité. Mais d'un autre côté, nombre de pays européens ont pour l'essentiel tourné le dos à la puissance militaire, soit du fait de leur histoire (Allemagne, voire Italie), soit parce qu'ils ne ressentent pas le besoin d'investir dans le domaine militaire, puisqu'ils sont protégés par le parapluie de l'OTAN.

Du coup, et en dépit de ces différences entre pays européens, il existe un décalage d'ensemble entre une Amérique qui possède des capacités militaires robustes dont elle n'hésite pas à se servir et une Europe, de surcroît divisée, qui ne peut envisager le recours à la force (au-delà d'un certain seuil) parmi ses options politiques crédibles – du moins sans l'appui de Washington – et qui rechigne en tout état de cause à le faire, par préférence stratégique. Que le titulaire de la Maison Blanche soit Bill Clinton, Barack Obama ou bien George Bush, cette ligne de faille joue sur les relations transatlantiques, comme on peut le voir en Afghanistan au cours des années 2000. Si les Européens ont massivement approuvé cette intervention quand elle a été lancée, ils n'auraient pu la lancer tout seuls, et il leur a été difficile, par la suite, de trouver des troupes à y envoyer, tant par manque de moyens disponibles que par réticence des opinions publiques.

Ces trois différences structurelles expliquent pourquoi l'Europe et les États-Unis ne se trouvent presque jamais en accord spontané sur les affaires internationales, devenues le cœur de l'agenda transatlantique, et pourquoi il leur faut constamment trouver des modes de conciliation et de coordination pour pouvoir agir ensemble dans le monde. Mais justement, si ces modes de conciliation et de coordination peuvent être facilités par une certaine convergence idéologique et politique, telle que celle qu'on observe sous Bill Clinton ou sous Barack Obama, et qui a fait défaut sous George W. Bush, ils sont par ailleurs obérés par des facteurs de friction secondaires qui contribuent à expliquer les malentendus même dans les moments de plus grande convergence.

Ainsi, on observe que les cycles politiques de part et d'autre de l'Atlantique sont le plus souvent décalés. Au moment où l'Union européenne se relance, elle rencontre une Amérique qui lui tourne le dos (début des années 2000), ou dont le leadership s'éclipse

(2007-2008). Inversement, Barack Obama prend le pouvoir, début 2009, à un moment où l'UE n'a pas fini de régler sa crise institutionnelle, à un moment de faiblesse relative. Du coup, ce sont les grands pays qui fournissent – s'ils arrivent à s'entendre – le leadership nécessaire, mais au détriment du renforcement des structures communautaires. Ce qui conduit à cette autre difficulté persistante de la conciliation transatlantique : la dissymétrie des structures de part et d'autre de l'Atlantique. L'Amérique a beau être une fédération, elle a beau posséder un système de prise de décision complexe, elle n'en est pas moins un acteur unitaire, quand l'Europe reste divisée, ne possédant toujours pas ce fameux « numéro de téléphone » que Kissinger appelait de ses vœux dans les années 1970. Présidence tournante, Commission, Haut représentant : elle en possède de trop nombreux, en fait, qui incitent à revenir vers les grandes capitales pour espérer traiter efficacement des grands dossiers du monde.

Conclusion

En conclusion, il faut souligner combien ces « grands dossiers », ces sujets « tiers », vont occuper une part sans cesse croissante de la relation transatlantique, faisant ressortir les divergences entre deux rapports au monde bien distincts, par-delà les différences politiques. C'est pourquoi, dépassant l'illusion d'une communion retrouvée avec l'Amérique de Barack Obama, et dépassant l'illusion d'une convergence naturelle fondées sur les « valeurs communes », l'Europe doit se préparer, pour les quatre années à venir, à défendre ses intérêts et à négocier pied à pied avec Washington sur les sujets brûlants de la planète, sans jamais tenir pour acquise une convergence spontanée.

4

Grand entretien

Wolfgang Schäuble, ministre de l'Intérieur de la République fédérale d'Allemagne

1. En janvier 2007, vous aviez initié, avec le vice-président de la Commission européenne en charge de la Justice, de la Liberté et de la Sécurité, Franco Frattini, la création d'un groupe informel, au niveau ministériel, afin d'évoquer l'avenir de l'espace européen de liberté, de sécurité et de justice. Vous avez remis, en juin 2008, votre rapport à la Commission européenne qui doit s'en inspirer pour l'élaboration des propositions qu'elle doit rendre publiques au printemps 2009. Qu'attendez-vous de la Commission européenne sur ce sujet ?

Dans le cadre du groupe consultatif de haut niveau sur l'avenir de la politique intérieure européenne, appelé Groupe du futur, nous avons – bien en amont de la présentation, par la Commission européenne, de sa proposition de programme de Stockholm, projetée pour mai 2009 – mené une réflexion approfondie sur la conception future des affaires intérieures européennes. Le rapport contient nos recommandations sur les éventuelles priorités du prochain programme pluriannuel. À mon avis, trois questions centrales nous accompagneront tout au long des années à venir, et ce dans la quasi-totalité des domaines relatifs aux affaires intérieures :

– Comment préserver le « modèle européen » de l'équilibre entre mobilité, sécurité et respect de la vie privée ?

– Comment gérer l'enchevêtrement croissant entre sécurité extérieure et intérieure ?

– Comment organiser l'échange européen d'informations dans une société de l'information mondialisée ?

Notre rapport final a servi de base pour une discussion ouverte sur la conception future de la politique européenne en matière d'affaires intérieures avec les autres États membres de l'Union européenne, le Parlement européen, les parlements nationaux et le public intéressé. À la fin de l'année 2009, le « programme de La Haye visant à renforcer la liberté, la sécurité et la justice au sein de l'Union européenne », datant de novembre 2004 et fixant les objectifs et orientations politiques de l'Union européenne, touchera à son terme. S'agissant de sa succession, la Commission européenne a projeté de soumettre une proposition de programme au mois de mai 2009. Ce programme fera l'objet d'une décision du Conseil

européen sous présidence suédoise, au deuxième semestre de 2009, et portera ainsi le nom de la capitale suédoise. Ce « programme de Stockholm » fixera les priorités dans le domaine des affaires intérieures et judiciaires de l'Europe pour la période de 2010 à 2014.

J'attends du « programme de Stockholm » qu'il tienne compte des citoyens et offre davantage de transparence et de clarté concernant les responsabilités. Par ailleurs, le moment est venu de moderniser le système Schengen en matière de gestion des frontières et des visas, qui date des années 1990. Concrètement, cela veut dire que nous devrions faire appel aux nouvelles technologies et rechercher une approche du guichet unique, plus centrée sur les besoins des citoyens et où seront réalisés ensemble les différents contrôles : contrôles des personnes, contrôles douaniers etc. De plus, nous avons besoin d'une stratégie commune pour l'échange et la gestion des informations. Ceci suppose que nous nous mettions d'accord sur les catégories de données dont nous avons besoin, sur la question de centraliser ou non les systèmes – dans ce deuxième cas de figure, les systèmes devant toutefois être techniquement compatibles – et sur les normes communes que nous souhaitons appliquer. Dans nos relations avec les États-Unis, nous devrions viser une plus grande convergence, entre autres, dans la lutte contre le terrorisme et en ce qui concerne le régime de la protection des données. Il conviendrait d'approfondir la coopération en matière d'affaires intérieures entre l'Union européenne et la Russie en tant que partenaire stratégique, et de l'institutionnaliser par des réunions régulières entre l'Union européenne, les États-Unis et la Russie.

2. Au cours des dernières années, le contexte en Europe a beaucoup changé et la plupart des États membres mettent en œuvre des politiques d'immigration plus restrictives. Quel jugement portez-vous sur cette tendance européenne généralisée en faveur de législations migratoires plus sévères ? Par ailleurs, comment être efficaces dans le respect des valeurs européennes ?

Une politique migratoire européenne doit être bien équilibrée et adéquatement tenir compte des intérêts de toutes les parties prenantes, donc des sociétés d'accueil, des migrants et de leurs pays d'origine. Une immigration incontrôlée de migrants, c'est-à-dire une immigration pas ou peu assortie de conditions d'accueil et ne tenant pas compte notamment de la volonté et de la capacité des migrants de s'intégrer dans la société d'accueil, ne saurait aboutir. Bien au contraire, elle peut provoquer de grands problèmes pour toutes les parties prenantes, déboucher, par exemple, sur un repli communautariste. Il n'est ni dans l'intérêt des migrants, ni dans celui des pays d'accueil que, par exemple, les migrants ne trouvent pas de travail faute de connaissances linguistiques ou de qualifications suffisantes, et qu'ensuite, étant au chômage, ils grèvent les systèmes sociaux. Ces dernières années, l'idée a fait son chemin, tant en Allemagne que dans d'autres États membres de l'Union européenne, que la migration doit être gérée pour qu'elle puisse déployer des effets bénéfiques pour toutes les parties prenantes. C'est dans ce souci que nous avons adopté des réglementations au niveau européen ; je mentionnerai, à titre d'exemple, les réglementations européennes pour les étudiants et les chercheurs ou celles concernant le régime linguistique pour le regroupement familial ou encore les cours d'intégration. Que l'on qualifie ces réglementations de « restrictives » ou de « sévères », n'en déplaise : elles offrent en fait des marges de manœuvre pour plus de migrations légales. En Allemagne, nous offrons d'ailleurs un large soutien aux migrants pour aider à leur intégration, notamment par les cours d'intégration

qu'organise l'administration fédérale. À cet égard, il est bien sûr tenu compte des valeurs européennes telles qu'elles sont consacrées dans la Convention européenne des droits de l'Homme et la Charte des droits fondamentaux ; et les cours de justice nationales et européennes se portent garantes de leur respect.

3. Le Conseil européen d'octobre 2008 a adopté la création d'un Pacte européen sur l'immigration et l'asile. Qu'attendez-vous de cette initiative ?

Le pacte sur l'immigration et l'asile, initié par la France et adopté au plus haut niveau politique, contient les principes communs et les orientations stratégiques pour l'organisation de la politique migratoire, tant au niveau des États membres que de l'Union européenne. Au regard des défis et opportunités qu'offre la migration, l'Union européenne et ses États membres s'engagent à mener une politique migratoire juste, efficace et cohérente. Elle doit couvrir tout aussi bien la gestion de la migration légale que la lutte efficace contre la migration illégale, l'octroi efficace d'une protection internationale pour les réfugiés ainsi que le renforcement du partenariat avec les pays d'origine et de transit qui vise à combattre les causes menant au départ et à la migration illégale.

Je me félicite de l'orientation du pacte, signe d'un nouvel engagement politique renforcé de l'Union européenne en matière d'immigration et d'asile. Ce signal est important pour les citoyens européens ; en effet, le pacte témoigne de la volonté et de la capacité de l'Europe d'agir et de progresser dans ces domaines importants. En outre, le pacte joue aussi un rôle important pour les États tiers et les migrants ; il montre que l'Union européenne ne se cloisonne pas vis-à-vis de l'extérieur mais qu'elle s'efforce de favoriser une bonne gestion des flux migratoires.

4. Quelles sont les dispositions concrètes permettant de préserver le « modèle européen » dans le domaine des affaires intérieures, notamment pour asseoir la politique de sécurité sur le respect des valeurs de l'Union ?

Nous souhaitons que les citoyens en Europe puissent mener une vie libre et autodéterminée, et ce dans un espace de « liberté en sécurité et basée sur la justice, » – pour reformuler l'idée contenue dans le traité sur l'Union européenne. Le modèle européen vient ainsi refléter les attentes des citoyens et citoyennes de l'Union européenne vis-à-vis du niveau politique : maintenir un équilibre entre liberté et sécurité, la liberté étant l'objectif, la sécurité sa condition préalable – et non pas l'inverse. Or, ceci ne saurait se faire une fois pour toutes en un simple geste ; c'est une tâche permanente touchant de manière générale chaque champ réglementaire des affaires intérieures européennes. Que ce soient la lutte contre la criminalité transfrontalière, le terrorisme international ou les défis que posent les phénomènes migratoires et l'asile : le respect des droits de l'Homme – d'ailleurs non seulement valables pour les Européens mais pour toutes les personnes vivant dans l'Union européenne – est un élément contraignant pour le droit et la loi tant européenne que de chaque État membre. Ceci se concrétise, par exemple, dans le fait que nous avons amélioré l'échange d'informations policières au sein de l'Union européenne tout en veillant à une protection transfrontalière adaptée des données des citoyens. Lors de la présidence allemande du Conseil de l'Union européenne, j'ai particulièrement tenu à obtenir une

décision cadre sur la protection des données qui fournisse un cadre juridique pour l'équilibre entre, d'une part, la coopération entre nos autorités de sécurité dans le domaine de l'échange de données à caractère personnel, et le droit au respect de la vie privée d'autre part, et qui offre ainsi la possibilité pour les citoyens de faire valoir, le cas échéant, leurs droits. Dans la présentation de ma position sur la politique en matière de sécurité aérienne au sein de l'Union européenne, j'ai aussi essayé de montrer tout récemment comment préserver la cohérence pratique entre mobilité, sécurité et respect de la vie privée. Nous avons besoin de contrôles de sécurité aux aéroports, mais nous risquerions un déséquilibre entre la sécurité et le droit au respect de la vie privée si – pour quelques petits avantages en matière de contrôles – nous exposions régulièrement et systématiquement l'intimité humaine en utilisant, par exemple, une technologie encore mal développée de scanner corporel. Ces exemples montrent à quel point il faut systématiquement tenir compte des incidences juridiques concrètes que peuvent avoir des mesures de sécurité, et examiner leur compatibilité avec les valeurs fondamentales de notre ordre libéral.

5. Comment concilier la promotion de ce modèle européen et l'objectif de réalisation en 2014 d'une aire euro-atlantique de coopération avec les États-Unis ?

Les États-Unis sont le partenaire stratégique de l'Union européenne. Ensemble, l'Europe et les États-Unis disposent du poids nécessaire pour construire l'avenir et faire face aux défis mondiaux dans le domaine des affaires intérieures, notamment la lutte contre le terrorisme. Ni les États-Unis ni l'Europe ne sauraient maîtriser seuls les menaces qui pèsent sur eux, ces menaces communes requièrent des réponses communes. Je suis confiant que le nouveau gouvernement américain misera encore davantage sur la contribution européenne pour relever les défis mondiaux.

La coopération avec les États-Unis dans le domaine des affaires intérieures et judiciaires est très étroite ; j'en veux pour preuve que les ministres européens de l'Intérieur et de la Justice se réunissent régulièrement, une fois sous chaque présidence, avec ceux des États-Unis afin d'aborder toute la panoplie des questions d'actualité. Dans le cadre de cette coopération, nous avons pu consacrer, dans l'accord sur le transfert de données personnelles des passagers aériens (données PNR) de 2007, des normes contraignantes pour la protection des données lors de l'utilisation, par les États-Unis, de données se référant à des citoyens européens. L'Union européenne a aussi convenu avec les États-Unis que l'échange d'autres catégories de données devra s'appuyer, à l'avenir, sur un accord de protection de données juridiquement contraignant. Les pourparlers sur cet accord ont déjà bien progressé et seront finalisés après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne.

6. La protection des données personnelles fait actuellement l'objet d'un vaste débat en Allemagne. Quels sont, selon vous, les instruments appropriés permettant de lutter contre l'usage frauduleux des données personnelles ?

Il est important de prévoir des dispositifs juridiques et techniques pour protéger les données sensibles et de veiller, en même temps, à la transparence afin d'éviter que les citoyens aient le sentiment d'être exposés, sans défense aucune, à des pouvoirs anonymes dans un monde numérique.

À cet égard, il y a d'une part l'État qui est appelé à suivre de très près les évolutions récentes et à intervenir et réglementer si cela s'avère nécessaire. L'Allemagne a récemment initié une loi visant à améliorer la transparence concernant le *scoring* et travaille actuellement sur une réglementation visant à rendre le commerce des adresses plus transparent pour l'individu. Dorénavant, l'utilisation de données à caractère personnel à des fins de publicité, de prospection commerciale ou de sondages d'opinion ne sera licite qu'avec l'accord exprès de la personne concernée. De plus, nous sommes en train de développer une loi relative à un audit sur la protection des données qui devra offrir aux entreprises la possibilité de se faire auditer, sur une base volontaire, sur leurs procédures de protection des données. Le projet de texte prévoit, en même temps, que les entreprises auditées auront droit à un label concernant leurs mesures de protection des données, ce qui aura un effet publicitaire et servira d'orientation aux consommateurs.

D'autre part, les mesures étatiques ne sauraient à elles seules garantir efficacement la protection des données. En effet, nombreux sont ceux qui, actuellement, mettent volontairement des données très intimes sur Internet, sans qu'il y ait une restriction à leur accès et sans que ces personnes soient conscientes du fait que de telles entrées inconsidérées peuvent avoir des effets négatifs, même des années après – par exemple lorsqu'elles recherchent un emploi. Outre l'action législative, il importe donc de faire prendre conscience aux citoyens et citoyennes de leur propre responsabilité et de mener des campagnes ciblées destinées au monde économique et à la société pour les sensibiliser à la protection des données.

7. Quel bilan tirez-vous de la première phase de la mise en œuvre de l'agence Frontex ? Comment expliquer la réticence des États membres à mutualiser leurs moyens ? Comment voyez-vous la mise en place du système EUROSUR (budget, moyens, articulation entre contribution des États membres et de la Commission) ? Faut-il limiter les activités de Frontex au seul contrôle migratoire ? Quid du contrôle d'autres activités illicites ?

J'ai une appréciation très positive du développement qu'à connu jusqu'ici l'agence européenne de gestion des frontières Frontex. Il y a maintenant trois ans que Frontex a entamé ses activités à Varsovie. L'agence compte aujourd'hui un effectif de près de 200 collaborateurs originaires des États membres, dispose d'un budget d'environ 72 millions d'euros et est un partenaire important dans la coordination des polices des frontières des États membres pour la gestion des frontières extérieures.

En outre, nous avons créé au niveau européen des outils importants pour Frontex, en adoptant le règlement instituant un mécanisme de création d'équipes d'intervention rapide aux frontières (RABIT – **Ra**pid **B**order **I**ntervention **T**eams) et en instituant un inventaire des équipements techniques. Les équipes d'intervention rapide peuvent maintenant être affectées par Frontex sur demande d'un État membre particulièrement exposé à l'immigration illégale et n'étant pas en mesure de répondre directement avec ses propres moyens à la situation donnée. En ce qui concerne l'inventaire des équipements techniques, je ne constate aucune réticence de la part des États membres. Ceux-ci ont signalé leurs disponibilités à cet inventaire en termes de moyens d'intervention de leurs polices aux frontières, ces moyens pouvant être affectés à la protection des frontières extérieures sur une base temporaire. Avec plus de 100 navires et environ 45 avions et hélicoptères, ce mécanisme

est, à mon avis, bien doté et offre une base solide pour des opérations communes au niveau européen.

Je me félicite de la proposition de la Commission européenne visant à créer un cadre technique de surveillance des frontières extérieures, EUROSUR, car celui-ci viendra fournir une contribution importante pour une gestion intégrée des frontières extérieures au niveau européen et augmentera l'efficacité du contrôle et de la surveillance des frontières extérieures. Élément clé de ce concept EUROSUR : l'amélioration du partage d'informations entre les États membres, l'objectif étant que les informations nécessaires soient disponibles au bon moment et à la bonne adresse.

À moyen terme, Frontex deviendra au niveau européen un acteur central de la coordination et de la gestion des frontières extérieures de l'Union européenne. Le mandat actuel de Frontex offre, à mon avis, l'assise nécessaire. En même temps, je considère comme inéluctable la coopération étroite et de confiance de toutes les organisations compétentes en matière de lutte contre la criminalité transfrontalière. L'Allemagne continuera, à l'avenir, à soutenir activement le processus visant à renforcer davantage Frontex.

8. Le projet de protection civile européenne (rapport Barnier) fondé sur la coopération entre États est utile et populaire. Comment le mettre effectivement en place ?

Le rapport Barnier a été publié en 2006, à un moment où la discussion sur la révision du mécanisme communautaire de protection civile et sur l'instrument financier y afférent n'en était qu'à ses premiers balbutiements, et il lui a donné des impulsions décisives. Avec la création de ces deux instruments juridiques, l'intensification de la coopération entre les États membres et la Commission européenne dans le domaine de la protection civile s'est vue dotée d'une bonne base. Ces instruments intègrent certaines – même si ce n'est pas la totalité – des idées du rapport Barnier. En adoptant le nouveau mécanisme communautaire, il a surtout été possible de définir les conditions de base pour la mise à disposition de modules interopérables de protection civile des États membres et d'améliorer les réglementations pour la coordination d'opérations des États membres dans des États tiers. L'instrument financier permet, entre autres et pour la première fois, des contributions de la Commission aux frais de transport pour des opérations qui ont lieu dans le cadre du mécanisme communautaire. Il s'agit là de l'un des objectifs du rapport Barnier – même si c'était sous une forme légèrement différente. En revanche, bon nombre d'États membres – dont l'Allemagne – rejettent l'idée, stipulée dans le rapport, de prévoir de larges compétences de financement pour l'achat de moyens supplémentaires dans le budget communautaire, tout comme celle de transformer le centre d'information et de suivi de la Commission en un centre opérationnel.

S'agissant du développement futur de la protection civile en Europe, je continuerai à œuvrer en faveur d'une meilleure coordination et d'une plus grande efficacité dans la répartition du travail entre les États membres lors de la coopération en matière de protection civile et aussi en faveur d'un bon équilibre entre responsabilité nationale des États membres et solidarité européenne.

9. Au plan politique, partagez-vous le diagnostic que l'attente des Européens à l'égard des institutions européennes est d'abord la protection ?

Oui, les Européens attendent de l'Europe qu'elle leur offre une politique qui protège leur liberté dans un espace sûr. Sans sécurité, la liberté ne vaut rien. Les citoyens et les citoyennes le ressentent ainsi. Par exemple, selon les résultats du sondage Eurobaromètre 11/2008 publié par la Commission, environ 80 % des Européens considèrent la lutte contre le terrorisme international comme une tâche à remplir par le niveau européen, ce qui rejoint mon impression personnelle de l'opinion publique en Allemagne et dans l'Union européenne. Il est important que nous prenions très au sérieux le besoin de sécurité que ressentent nos populations et que nous ne le banalisions pas comme une inquiétude passagère, née des défis de la mondialisation. Les gens constatent que la mondialisation a donné un nouveau rythme au monde et que la nouvelle mobilité des personnes, des communications et des marchandises fait naître une certaine concurrence entre les différents espaces habités et sites économiques et industriels. Ne réduisons pas, à cet égard, le besoin de sécurité au simple aspect économique ! Les gens craignent aussi que la mondialisation, et par exemple les migrations qui y sont associées, ne vienne mettre en cause leur manière de vivre européenne. Ceci dit, nous ne saurions préserver notre modèle de vie d'une « liberté assumée, exercée dans un espace sûr » si nous nous satisfaisons de le défendre uniquement en réaction aux changements dans le monde ; nous devons activement plaider la cause et nous engager en faveur du modèle européen de « liberté dans un espace sûr » également à l'extérieur de l'Europe. Nous devons exporter la sécurité si nous ne souhaitons pas importer l'insécurité. Nos résultats en matière de sécurité de l'Europe et de sentiment de sécurité de nos citoyens seront d'autant plus grands que nous aiderons les personnes à l'extérieur de l'Europe à vivre une vie libre et autodéterminée.

10. Afin d'améliorer le dialogue avec les musulmans, et donc leur intégration, en Allemagne, vous avez pris un certain nombre de mesures visant à favoriser le dialogue et l'intégration (Conférence allemande sur l'islam, Conseil de coordination des Unions du dialogue christiano-islamique en Allemagne – KCID). Pensez-vous que ce dialogue soit possible à l'échelle européenne ? Alors que les questions migratoires sont actuellement au centre des problématiques européennes, pensez-vous que ce type de mesures permettra de faciliter l'intégration des immigrés musulmans ?

Dans de nombreux États membres, la vie en communauté avec la minorité musulmane est devenue un sujet important. À cet égard, les approches choisies pour le dialogue varient. En Allemagne, nous avons opté, avec la Conférence allemande sur l'islam, pour un cadre durable qui permette le dialogue de l'État avec la population musulmane vivant en Allemagne, l'objectif étant une meilleure intégration de l'islam dans notre système sur les plans religieux et sociétal. De nombreux autres États membres ont également lancé des initiatives pour un dialogue dans ce domaine. Le partage des expériences pour apprendre les uns des autres revêt alors une forte importance.

En ce qui concerne une éventuelle autorité musulmane servant d'interlocuteur unique en Europe, nous parions, en Allemagne, en premier lieu sur la naissance d'une théologie musulmane indépendante auprès de nos universités, qui puisse, sous des formes diverses, venir représenter les besoins particuliers des musulmans. Nous n'en sommes à cet égard

qu'au tout début, avec nos quatre chaires universitaires pour la religion musulmane, détenues par des théologiens musulmans. À mon avis, une autorité musulmane unique en Europe ne saurait naître qu'à la fin d'un long processus d'intégration des musulmans – majoritairement venus d'ailleurs – dans leurs sociétés d'accueil en Europe (occidentale) et une fois que des structures représentatives au niveau national auront vu le jour.

11. En 1994, vous aviez proposé avec Karl Lamers, la création d'un « noyau dur » au sein de l'Union européenne. Pensez-vous que ce type de différenciation soit envisageable et opportun dans le contexte actuel, et notamment dans le domaine « Liberté, Sécurité, Justice » ?

Dans les années 1980, la formation d'un noyau dur était un choix qui se prêtait, dans le domaine des affaires intérieures, pour Schengen. À l'époque, seule une partie des États membres parvenait à concevoir une suppression progressive des contrôles des personnes aux frontières intérieures. On avait le choix de laisser échouer le projet ou de le réaliser avec ceux des États membres qui s'y intéressaient. Après plusieurs élargissements, l'accord Schengen est désormais appliqué dans 25 pays, dont 22 sont des États membres de l'Union européenne auxquels s'ajoutent l'Islande, la Norvège et la Suisse. Actuellement, je ne vois pas d'autre projet comparable qui nécessiterait un tel groupe pionnier. Et d'ailleurs cela devrait rester l'exception. L'Union européenne devenant plus diversifiée, il importera d'autant plus de créer des points communs.

Ceci dit, le nombre d'États membres de l'Union européenne a presque doublé en quelques années seulement. Les réunions du Conseil avec ses 27 États membres se prêtent à peine à une discussion politique approfondie. Il apparaît ainsi nécessaire de sonder de nouveaux terrains – par la voie informelle, sans création d'un noyau dur – pour arriver à une position politique commune dans les discussions avec la Commission européenne, les États membres et le Parlement européen.

De petits groupes servant au débat politique existent d'ailleurs déjà aujourd'hui, parallèlement aux structures du Conseil. Il existe, par exemple, le forum de Salzbourg, institué en 2000 sur initiative autrichienne comme une coopération régionale dans le domaine de la sécurité intérieure. Ensuite il y a le groupe du G6, initié en 2003 par la France, le Royaume-Uni, l'Italie, l'Espagne et l'Allemagne, auquel est venu se joindre, en 2006, la Pologne. Les grands États membres de l'Union européenne ont une responsabilité particulière ; ils devraient ainsi travailler ensemble et pas les uns contre les autres. Il y a ensuite le Conseil des ministres franco-allemand qui se réunit une fois par semestre dans le souci d'approfondir la coopération franco-allemande.

Le Groupe du futur, lui, fut une nouvelle expérience. Il s'agissait d'avoir un groupe restreint, permettant un échange plus intensif, tout en travaillant de manière tout à fait informelle – donc en dehors des structures du Conseil. De plus, l'objectif consistait à avoir une représentation équilibrée qui ne soit pas basée sur des critères de sélection arbitraires. Le critère objectif choisi pour déterminer les États membres de l'Union européenne qui en feraient partie fut celui des présidences entre 2007 et 2011. Le résultat fut un échantillon représentatif des membres du Conseil : les ministres de l'Intérieur de grands et de petits États membres, d'États membres du Sud et du Nord, d'anciens et de nouveaux États membres se sont ainsi réunis autour d'une table. Les membres y ont tous participé à titre personnel, ils n'ont donc pris position que pour eux-mêmes, et n'ont pas dû représenter

la position officielle du gouvernement de leur pays. Ceci a permis une discussion plus franche que dans les réunions formelles du Conseil qui réunissent les ministres des 27 États membres. Le Groupe du futur s'est ainsi avéré un modèle utile pour le développement de nouvelles idées et orientations.

Tous ces groupes ont un point en commun : ils créent un forum pour un échange en toute confiance et pour des discussions politiques. Ceci implique un certain partage du travail, dans la mesure où les États membres qui s'intéressent à un sujet particulier viennent se regrouper. Or, les groupes n'ont pas un pouvoir de décision propre ; ils peuvent toutefois présenter leurs idées dans l'enceinte des 27 et contribuer ainsi à mieux étayer les décisions communes.

Traduit de l'allemand par Kerstin Freydank, Service linguistique du ministère fédéral allemand de l'Intérieur.

5

Synthèse de l'Europe politique

L'année électorale en 2008
La droite reste largement prédominante dans l'Union européenne

Corinne DELOY

Sept pays européens ont renouvelé leur Parlement national en 2008 (la seule Chambre basse dans le cas de la Slovénie et de l'Autriche). Les 7 scrutins ont eu des résultats différents (reconduction de la majorité sortante – de droite et de gauche –, alternance – de gauche à droite et de droite à gauche –, stabilisation ou effondrement des partis de gouvernement et enfin forte poussée de l'extrême droite) qui n'ont cependant pas bouleversé les rapports de force au sein de l'Union européenne où la droite reste prédominante puisqu'elle est au pouvoir dans les deux tiers des États membres (18/27).

Confiance renouvelée aux gouvernements maltais et espagnol

Le 2e week-end de mars a été celui de la reconduction des majorités en place. En effet, le 8 mars à Malte, le Parti nationaliste (PN) du Premier ministre sortant Lawrence Gonzi a remporté les législatives avec 49,3 % des voix, devançant d'une très courte tête (1 580 voix, soit le plus faible écart enregistré entre les 2 partis depuis l'indépendance en 1964) le Parti travailliste (MLP) d'Alfred Sant, qui a recueilli 48,7 % des suffrages. Le lendemain, le Parti socialiste (PSOE) du Premier ministre en place José Luis Rodriguez Zapatero sortait vainqueur du scrutin parlementaire espagnol avec 43,8 % des voix contre 39,9 % pour le Parti populaire (PP) de Mariano Rajoy. Les 2 principaux partis renforcent leur hégémonie sur la scène politique en remportant ensemble 83,7 % des suffrages mais le Chef du gouvernement échoue à obtenir la majorité absolue dont avaient bénéficié ses 2 prédécesseurs. En outre, si la gauche l'emporte, elle n'en perd pas moins des électeurs par rapport au précédent scrutin de 2004.

À Malte, un déficit public passé en 4 ans de 10 % à 1,6 % du PIB, une diminution de la dette publique (de 76 % à 63 % du PIB), une forte hausse des investissements, une inflation parmi les plus faibles de l'Union européenne (1,7 %) et un taux de croissance du PIB de 4,3 %, ont été les principaux arguments de campagne du Parti nationaliste au pouvoir.

Les majorités de gouvernement au sein de l'Union européenne au 31 décembre 2008

Pays gouvernés par une majorité de gauche	Pays gouvernés par une majorité de droite
Autriche (coalition gauche-droite)	Allemagne (coalition gauche-droite)
Bulgarie	Belgique
Chypre	Danemark
Espagne	Estonie (coalition gauche-droite)
Hongrie	Finlande
Portugal	France
Royaume-Uni	Grèce
Slovaquie	Irlande
Slovénie	Italie
	Lettonie
	Lituanie
	Luxembourg (coalition gauche-droite)
	Malte
	Pays-Bas (coalition gauche-droite)
	Pologne
	République tchèque
	Roumanie (coalition gauche-droite)
	Suède

Alfred Sant, n'aura pas su convaincre ses compatriotes de lui accorder leur confiance et l'opposition de gauche enregistre sa 3e défaite en 10 ans dans l'archipel.

Les Espagnols, de leur côté, se sont rendus aux urnes alors que les indicateurs économiques nationaux commençaient à se détériorer : ralentissement du secteur du bâtiment et des travaux publics (7,5 % du PIB), chute des transactions immobilières et de la consommation des ménages, hausse de l'inflation et du chômage. Le bilan économique honorable du Parti socialiste a néanmoins joué en sa faveur (croissance du PIB de 3,8 % en 2007, création de 3 millions d'emplois – plus que l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni réunis – et forte baisse du taux de chômage, PIB par habitant supérieur à la moyenne de l'Union européenne et, une première dans l'histoire espagnole, excédent budgétaire de 50 milliards d'euros, soit 2,3 % du PIB). En outre, le Parti populaire, fragilisé par des divisions internes, a semblé ne pas avoir pris la mesure des évolutions récentes de la société espagnole ni su convaincre qu'il ferait mieux que les socialistes. Fait notable toutefois : la droite est parvenue, pour la première fois dans l'histoire du pays, à faire de l'immigration l'un des principaux thèmes de la campagne électorale.

Votes sanction en Italie et en Slovénie

Les 13 et 14 avril, Silvio Berlusconi a nettement remporté les élections parlementaires anticipées. La coalition qu'il dirigeait, regroupant sa formation – le Parti du peuple pour la liberté (PdL) –, l'Alliance nationale (AN) de Gianfranco Fini, la Ligue du Nord (LN) d'Umberto Bossi – qui double quasiment son résultat de 2006 – et Alternative sociale (AS) d'Alessandra Mussolini, a recueilli 46,8 % des suffrages aux législatives. Le leader du Parti démocrate (PD), Walter Veltroni, a obtenu, en coalition avec le Parti radical d'Emma Bonino et Marco Panella et l'Italie des valeurs (IdV) d'Antonio Di Pietro, 37,5 % des voix. La Gauche arc-en-ciel de Fausto Bertinotti s'est effondrée : 3,1 % des suffrages.

Les « petits » partis ont souffert lors de ces élections qui, après des années de coalitions politiques fragiles et instables, pourraient marquer le premier pas de l'Italie sur le chemin du bipartisme. Vingt-deux partis étaient représentés dans le dernier Parlement, ils ne sont plus désormais que 5.

Ce scrutin faisait suite à la démission de Romano Prodi (L'Union) après que le Sénat lui eut refusé sa confiance. Le gouvernement Prodi, qui comprenait 102 membres issus de 10 partis différents – un record dans l'Union européenne – a été contraint de marchander sans cesse pour préserver sa majorité. Pour rompre avec cette « dictature des minorités » et rassembler les électeurs sans pour autant se lier les mains à la gauche radicale, Walter Veltroni a fondé en 2007 le Parti démocrate (PD) dont il veut faire la principale force politique de gauche, à distance de l'extrême gauche. L'avenir dira si cette formation constitue un renouveau de la politique italienne comparable à la percée de Silvio Berlusconi en 1994.

Le *Cavaliere* a donc célébré en 2008 sa 3e victoire à des élections parlementaires. Sa grande force réside dans sa relation aux électeurs à qui il parle réduction des impôts, liberté d'entreprendre, travail, mérite tout en leur promettant sécurité et protection. « Silvio Berlusconi exprime des choses profondes de la société italienne, insistant sur la liberté et le travail mais aussi le plaisir et l'affichage de la réussite » analyse le politologue et historien Marc Lazar [1].

Si l'Italie est passée de gauche à droite, la Slovénie a fait le chemin inverse le 21 septembre. Le Parti social-démocrate (SD) de Borut Pahor a recueilli 30,5 % des suffrages et devancé le Parti démocrate (SDS) du Premier ministre sortant, Janez Jansa, qui a obtenu 29,3 % des voix. Zares (Réel), parti de gauche fondé en 2007 et dirigé par Gregor Golobic, est arrivé en 3e position avec 9,4 % des suffrages. Ce scrutin redessine le paysage politique slovène : la division du Parti libéral-démocrate (LDS), qui avait exercé le pouvoir durant 12 ans, à l'issue de son échec aux législatives de 2004, aura indéniablement profité au Parti social-démocrate. L'alternance politique ne devrait cependant pas entraîner de grands changements en Slovénie, les programmes des 2 principaux partis, centrés sur la poursuite des privatisations et la lutte contre l'inflation, sont en effet très proches.

Janez Jansa s'est vu reprocher la hausse de l'inflation (3,8 % en 2007 et 5,6 % en 2008 alors que les salaires réels diminuaient en 2007 de 3,5 %), la perte de contact avec sa population et enfin sa proximité avec les milieux d'affaires. Durant ses 4 années au pouvoir, le Premier ministre sortant a dû faire de multiples concessions pour préserver sa coalition gouvernementale. En dépit de son échec, il peut se féliciter d'avoir maintenu le résultat de son parti par rapport à 2004 tandis que ses partenaires du gouvernement ont obtenu des résultats plus mitigés.

Fragiles coalitions en Lituanie et en Roumanie

La principale formation d'opposition de droite, l'Union de la patrie-Conservateurs (TS-LK) d'Andrius Kubilius, a remporté les législatives du 12 octobre en Lituanie. Elle obtient 45 des 141 sièges du Seimas, le Parlement lituanien. Le Parti social-démocrate (LSP) du Premier ministre sortant Gediminas Kirkilas (25 sièges) est le grand perdant du scrutin. Comme souvent dans les États baltes, un nouveau parti, le Parti populaire de la résurrection nationale (fondé en mai 2008) dirigé par Arunas Valinskas, producteur et présentateur de télévision, a créé la surprise en remportant 16 sièges. Cette formation, qui avait pour slogan « Le bateau coule ; au moins avec nous, les choses seront plus drôles », s'est fixé pour objectif de faire renaître la confiance des Lituaniens dans l'État et dans leurs institutions politiques. Dénué de toute idéologie et de tout programme, le parti peut aisément rejoindre l'un ou l'autre des camps politiques.

« La principale différence entre ces législatives et les précédentes, c'est que le pays connaît pour la première fois depuis 8 ans des difficultés économiques » analyse le politologue Kestutis Gernius. En effet, l'économie lituanienne est proche de la surchauffe et l'inflation a atteint en juin 2008 (12,6 %) son taux le plus élevé depuis 10 ans.

Le scrutin s'est tenu 2 mois après l'intervention de l'armée russe en Géorgie. Les tensions entre ces 2 pays ont certainement été favorables à l'Union de la patrie-Conservateurs qui avait fait de la sécurité nationale l'un des axes majeurs de son programme, « Qui est le suivant et quand l'agression touchera-t-elle la Lituanie ? » a répété Andrius Kubilius durant la campagne.

En Roumanie, si le Parti social-démocrate (PSD) est arrivé en tête des élections parlementaires du 30 novembre (qui se déroulaient pour la 1re fois au système majoritaire mixte) avec 33,1 % des suffrages, le Parti démocrate-libéral (PD-L) du Président Traian Basescu a cependant, avec 32,3 % des voix, obtenu un plus grand nombre de sièges dans les 2 Chambres. Le Parti national-libéral (PNL) du Premier ministre sortant Calin Popescu-Tariceanu est le grand perdant du scrutin avec 18,5 % des suffrages. Les « petites » formations, et notamment celles d'extrême droite, ont été laminées : le Parti de la grande Roumanie (PRM) a perdu ses 69 parlementaires. Mais le véritable événement de ce scrutin a été la chute de la participation (- 17,2 points en 4 ans) qui s'est établie à 39,2 %. Il faut rappeler que pour la 1re fois, le scrutin parlementaire n'était pas couplé à l'élection présidentielle.

Le gouvernement formé par les démocrates-libéraux et les sociaux-démocrates a la lourde tâche de gérer un pays frappé de plein fouet par la crise financière internationale. La Roumanie, dont le développement dépend largement des investissements étrangers, est en effet plus vulnérable que ses voisins et pourrait être contrainte de recourir à une aide extérieure. Les partis politiques ont rivalisé de promesses durant toute la campagne, prônant une hausse des dépenses publiques et évitant de parler sérieusement de la crise économique et des mesures d'austérité qui seront sans doute indispensables en 2009. Le Parti social-démocrate a promis de baisser les impôts, d'augmenter les subventions sociales et de doubler le salaire minimum. Quant au Parti démocrate-libéral, il a appuyé les augmentations de salaires des enseignants (de 50 %) et des professionnels de la santé.

Une extrême droite, divisée, talonne les sociaux-démocrates en Autriche

Les 2 « grandes » forces politiques du pays – le Parti social-démocrate (SPÖ) et le Parti populaire (ÖVP) – membres de la coalition gouvernementale sortante dirigée par Alfred Gusenbauer (SPÖ) – ont été sévèrement sanctionnées lors des législatives autrichiennes anticipées du 28 septembre. Les sociaux-démocrates ont recueilli 29,2 % des voix et le Parti populaire de Wilhelm Molterer, 25,9 %. Les 2 formations remportent conjointement 55,1 % des suffrages, soit leur plus faible résultat depuis la naissance de la République autrichienne en 1918. Cet effondrement profite à l'extrême droite : le Parti libéral (FPÖ) de Heinz-Christian Strache et l'Alliance pour l'avenir de l'Autriche (BZÖ) de Jörg Haider recueillent ensemble 28,2 % des voix (17,5 % pour le FPÖ et 10,7 % pour le BZÖ), soit 13 points de plus qu'en 2006.

« Il n'existe pas en Autriche de parti populiste d'extrême gauche. Par conséquent, le vote protestataire se porte sur l'extrême droite » indique le politologue Peter Filmzmaier. Ces élections signent la mort du *Proporzsystem*, modèle dans lequel les 2 « grands » partis dominaient la vie politique (jusque dans les années 1970, ils rassemblaient en moyenne 90 % des voix) et se répartissaient de façon équitable les postes publics.

Le Parti social-démocrate n'a pas hésité à renchérir sur les partis populistes, notamment s'agissant de l'Europe, et est parvenu à séduire un électorat populaire en adoptant à la veille du scrutin une série de mesures pour améliorer la vie quotidienne des Autrichiens (diminution de moitié de la TVA sur les produits alimentaires, hausse des pensions des personnes âgées et des subventions accordées aux familles, etc.).

En dépit de l'insatisfaction exprimée par les Autrichiens à l'égard des 2 « grands » partis, l'arithmétique et surtout la logique politique ont conduit à la reconduction de la grande coalition SPÖ-ÖVP.

À l'issue de cette année électorale, la gauche ne semble toujours pas en mesure de regagner le terrain perdu en Europe, et ce en dépit de la crise financière qui *a priori* aurait dû lui être profitable. Les sociaux-démocrates européens, presque tous convertis au libéralisme économique, se sont fait subtiliser leurs idées (étatisme, demande de régulation) par une droite qui s'est plus rapidement adaptée aux évolutions du monde. Cette droite est jugée aujourd'hui plus crédible par les électeurs qui la pensent également davantage en mesure de les protéger et d'agir sur les événements. De leur côté, les sociaux-démocrates se montrent incapables à l'ère de la mondialisation de formuler un nouveau modèle de gouvernement. Radicalisation ou virage vers le centre ? La question traverse toute la gauche européenne, que celle-ci soit socialiste, comme en France, en Grèce ou encore au Portugal ; social-démocrate, comme en Allemagne ou dans les pays nordiques ; ou encore social-libérale, comme au Royaume-Uni mais aussi dans certains États d'Europe centrale et orientale telles que la Slovénie ou la Hongrie. À moins d'un an de ses élections fédérales, le Parti social-démocrate allemand, menacé par le Parti de gauche et largement devancé dans les sondages par l'Union chrétienne-démocrate d'Angela Merkel, n'a toujours pas choisi.

Ce désarroi de la gauche déconcerte les électeurs qui peinent à voir une véritable alternative entre les 2 bords de l'échiquier politique. L'absence de conflictualité conduit parfois les électeurs à voter pour de « petits » partis, souvent populistes, extrémistes ou, comme on l'a vu en Lituanie, atypiques.

En ce début de siècle, la gauche, si elle veut revenir au pouvoir, se doit de redéfinir son identité et revoir sa stratégie. Un travail qui ne peut se faire qu'à l'échelle de l'Europe toute entière.

CONTINUITÉ À PRAGUE ET ESPOIR À CHYPRE

Deux États de l'Union européenne ont élu leur président de la République en 2008, de façon indirecte en République tchèque et au suffrage direct à Chypre.

Le Président tchèque sortant, Vaclav Klaus (Parti démocrate-civique, ODS), a été réélu le 15 février par les membres des 2 Chambres du Parlement (200 députés et 81 sénateurs [2]). Il a recueilli 141 voix lors du 3e tour de scrutin tandis que son adversaire, Jan Svejnar, professeur d'économie et de politique publique à l'université du Michigan (États-Unis), soutenu par la principale formation d'opposition – le Parti social-démocrate (CSSD) –, les Verts (SZ), l'Association des indépendants-Démocrates européens (SNK-ED) et le Club de la démocratie ouverte (KOD), a obtenu 111 voix. Pour la 1re fois dans l'histoire tchèque, le vote a eu lieu à main levée.

Eurosceptique, Vaclav Klaus s'est toujours refusé à faire flotter le drapeau européen au fronton du château, siège de la présidence tchèque.

Le 24 février, les Chypriotes ont porté Demetris Christofias (Parti progressiste des travailleurs, AKEL) à la présidence de la République de Chypre, avec 53,3 % des voix contre 46,6 % à son adversaire, Ioannis Kasoulidès (Rassemblement démocratique, DISY). Le Président sortant, Tassos Papadopoulos (Parti démocratique, DIKO) a été remercié dès le 1er tour. « 65 % des Chypriotes grecs ont voté pour des candidats clairement favorables à une solution, tel est le message politique du 1er tour » soulignait le politologue Hubert Faustmann.

Demetris Christofias, qui a fait campagne sur la nécessaire ouverture des négociations avec la partie turque de Chypre, est favorable à une solution fédérale et à l'établissement d'un pays indépendant, démilitarisé et non aligné pour régler le problème de la division de l'île. Son élection a permis l'ouverture en septembre 2008 d'un nouveau cycle de négociations entre Chypriotes grecs et turcs.

Élu pour 5 ans, le président chypriote exerce également la fonction de Premier ministre et nomme les membres de son gouvernement.

Récapitulatif des résultats électoraux de l'année 2008 dans l'Union européenne (Élections législatives) en %

Pays	Participation	Extrême gauche	Gauche de gouvernement	Droite de gouvernement	Extrême droite	Divers
Malte	93,3		48,7	49,3		2
Espagne*	75,3	1,2	49,2	39,9	0,2	9,5
Italie*	80,4	1,8	41,5	55,1	2,4**	5,1
Slovénie	62,1		45	37,6	5,4	12
Autriche	78,8	0,7	39,6	25,9	28,2	5,5
Lituanie***	48,1 (1er tour) et 32,3 (2e tour)		25,4	47,4		27,2
Roumanie*	39,2	0,1	33,1	50,9	3,1	6,6

** Ce tableau ne prend pas en compte les résultats des élections sénatoriales qui se sont déroulées le même jour.*
*** La Ligue du Nord, membre du gouvernement actuel dirigé par Silvio Berlusconi, est comptabilisée dans le résultat de la droite de gouvernement ; elle aurait également pu être comptabilisée dans le résultat des forces d'extrême droite.*
**** En raison de la complexité du mode de scrutin (71 députés sont désignés au système majoritaire et 70 au scrutin proportionnel), ce calcul a été réalisé à partir du nombre de sièges obtenus par les partis en lice pour le scrutin.*

Les mouvements électoraux en Europe en 2008

Pays	Mouvement électoral	
	Élection précédent	Élection 2008
Malte	Droite	Droite
Espagne	Gauche	Gauche
Italie	Gauche	Droite
Slovénie	Droite	Gauche
Autriche	Gauche	Gauche
Lituanie	Gauche	Droite
Roumanie	Droite	Droite

Élections prévues en Europe en 2009

Date	Pays	Type d'élection
21 mars – 4 avril	Slovaquie	Présidentielle
22 mars – 5 avril	Macédoine	Présidentielle
22 mars	Moldavie	Législatives
29 mars	Monténégro	Législatives
25 avril	Irlande	Législatives
Avril – Mai	Moldavie	Présidentielle
17 mai – 4 juin	Lituanie	Présidentielle
23 mai	Allemagne	Présidentielle (par le Parlement)
4-7 juin	Union européenne	Élection des députés européens
7 juin	Luxembourg	Législatives
14 juin	Bulgarie	Législatives
28 juin	Albanie	Législatives
Juin ou Octobre	Portugal	Législatives
Septembre – Octobre	Pologne	Législatives et sénatoriales
14 septembre	Norvège	Législatives
27 septembre	Allemagne	Législatives
Octobre	Ukraine	Présidentielle
28 novembre – 12 décembre	Roumanie	Présidentielle

L'Europe au féminin

Pascale JOANNIN

Le continent européen reste celui des femmes. Il est celui où la place des femmes dans la société, sans être encore parfaite, est la meilleure. Il reste encore beaucoup à faire pour que l'égalité de traitement à tous les niveaux soit réellement assurée. Les choses bougent encore trop lentement, tout comme les mentalités, mais l'existence d'inégalités entre les femmes et les hommes devient de moins en moins acceptable et acceptée. L'Union européenne, avec ses initiatives et sa législation, incite ses États membres à prendre des mesures audacieuses pour définir un véritable modèle européen de parité. L'Europe constitue peu à peu un modèle pour d'autres continents où la place des femmes reste encore précaire sans parler des nombreux pays où les droits des femmes sont bafoués.

Promouvoir les droits des femmes, c'est vraiment l'un des moyens efficaces de faire progresser la civilisation et de conforter la démocratie. Car finalement, le premier des droits de l'Homme, c'est le droit de la femme.

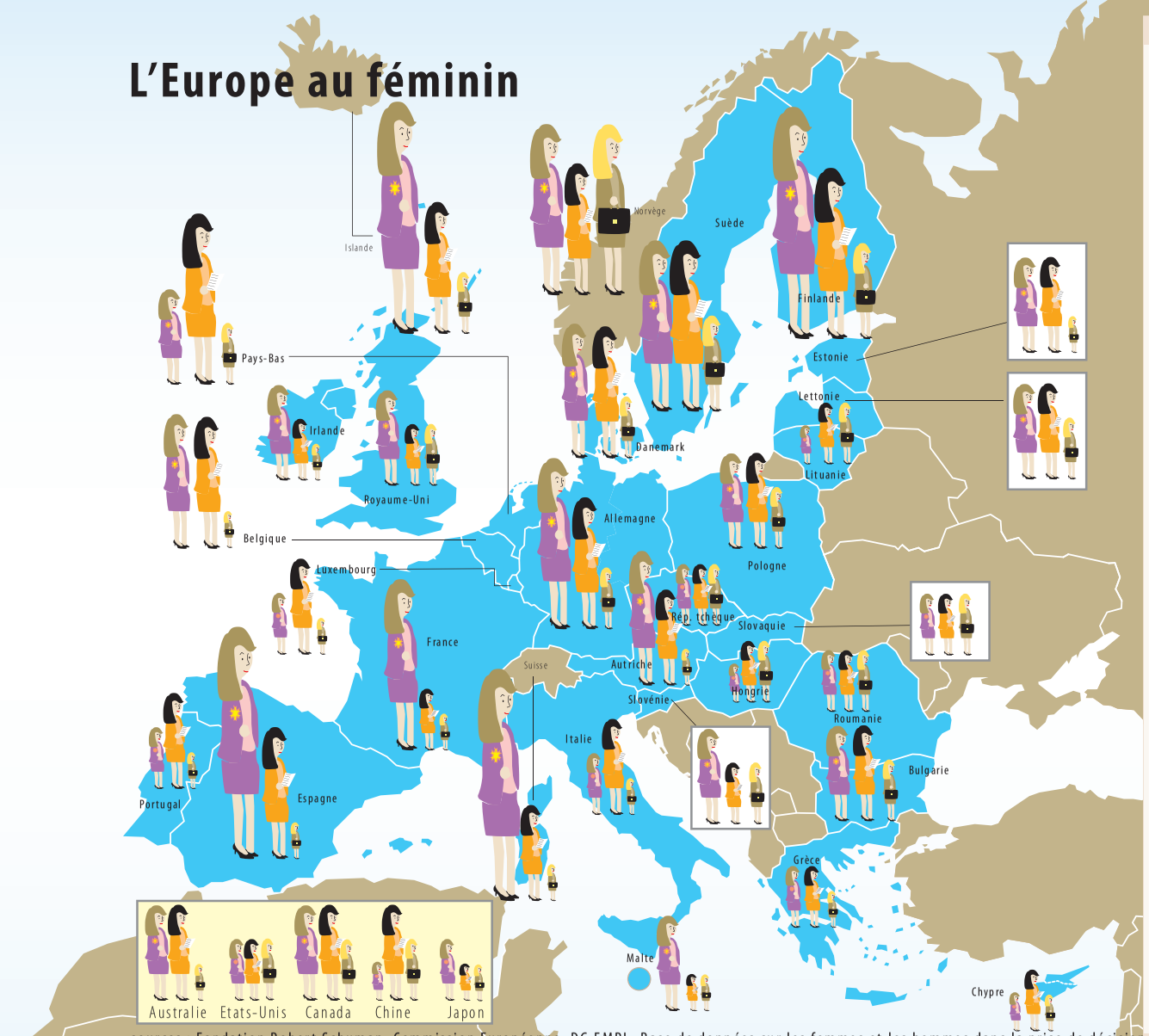
Les femmes dans la vie économique

Si les femmes ont peu à peu conquis tous les secteurs professionnels, elles rencontrent encore de sérieux freins pour accéder aux postes à responsabilité. C'est la raison pour laquelle la Commission européenne a lancé en juin 2008 le Réseau européen de femmes occupant des postes à responsabilités dans la politique et l'économie [1].

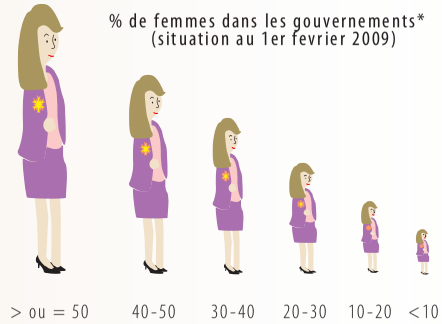
En effet, elles comptent pour un peu plus de 44 % de l'ensemble des personnes qui travaillent en Europe, mais elles sont davantage employées dans des positions subalternes et ne représentent donc que 32 % des personnels dirigeants (directeurs exécutifs, directeurs et managers de petites entreprises). La sous-représentation des femmes est manifeste dans les grandes entreprises où les hommes comptent pour près de 90 % des membres des conseils d'administration des sociétés les plus importantes (cotées en bourse et constituant l'indice boursier national). Selon une enquête de juin 2008 portant sur les 300 principales entreprises européennes [2], on recense seulement 9,7 % de femmes au sein de leurs Conseils d'administration (contre 8 % en 2004). Sur un total de 5 146 sièges, seuls 501 étaient occupées par des femmes.

L'exception notable est la Norvège, où le gouvernement a mené une action positive pour corriger le déséquilibre en imposant la parité au sein des conseils d'administration des

L'Europe au féminin



sources : Fondation Robert Schuman, Commission Européenne, DG EMPL, Base de données sur les femmes et les hommes dans la prise de décision



% de femmes dans les gouvernements*
(situation au 1er fevrier 2009)

> ou = 50 | 40-50 | 30-40 | 20-30 | 10-20 | <10

moyenne de l'UE à 27 : 25%

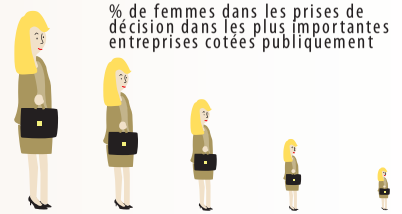
* Le Premier ministre est comptabilisé mais pas les Secrétaires d'Etat.

% de femmes dans les Parlements nationaux (Chambres basses ou uniques)
(situation au 1er fevrier 2009)

>40 | 30-40 | 20-30 | 10-20 | <10

moyenne de l'UE à 27: 24%

Parlement européen : 31%



% de femmes dans les prises de décision dans les plus importantes entreprises cotées publiquement

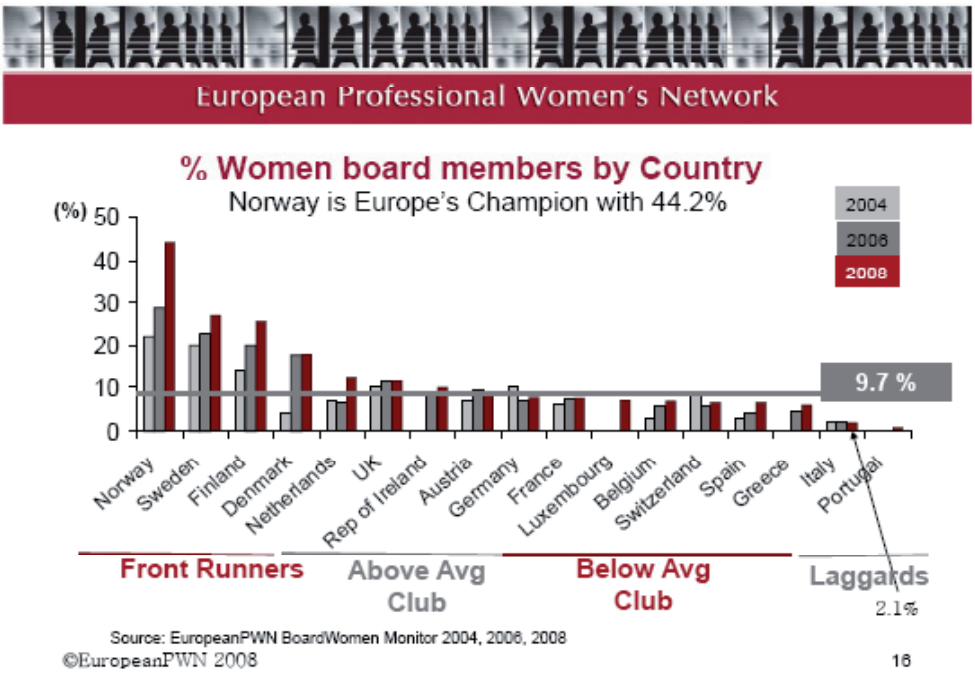
>40 | 30-40 | 20-30 | 10-20 | <10

moyenne de l'UE à 27: 10%

Extrait de: T. Chopin, M. Foucher (dir.), L'état de l'Union 2009.Rapport Schuman sur l'Europe, Editions Lignes de Repères, A paraître.

Conception : Fondation Robert Schuman,Réalisation : Pascal Orcier, février 2009, © FRS.

entreprises publiques et privées (40 % de femmes minimum). Avec des sanctions prévues en cas de non-conformité, cette législation a déjà conduit à un niveau de participation féminine de 44,2 %. Cette initiative fera-t-elle tache d'huile ?



Dans les banques, la situation est très déséquilibrée puisque toutes les banques centrales des 27 États membres sont dirigées par des hommes. En moyenne, les organes décisionnels les plus élevés des banques centrales comptent 5 hommes pour 1 femme. La Suède et la Norvège sont en tête, mais ce sont les 2 seules banques centrales européennes où plus d'un poste décisionnel sur 3 est occupé par une femme. Dans 7 États membres (République tchèque, Allemagne, Grèce, Italie, Chypre, Portugal et Slovénie), les organes décisionnels les plus élevés de chaque banque comprennent seulement des hommes.

Les 3 institutions financières (Banque centrale européenne, Banque européenne d'investissement et Fonds européen d'investissement) sont aussi dirigées par des hommes et seules 16 % de femmes y occupent une position influente.

Dans les administrations centrales des 27 États membres, les femmes occupent actuellement près de 33 % des positions dans les deux plus hauts niveaux de hiérarchie (17 % en 1999). Dans les administrations européennes, les femmes représentent un peu moins de 20 % (14 % en 1999). Il faudrait d'ores et déjà nommer plus de femmes au sein de la Commission (10 sur 27 actuellement) pour assurer une vraie parité et pourquoi pas désigner une femme présidente de la Commission européenne ?

Dans le secteur judiciaire, les groupes de juges présidant chaque Cour suprême nationale comprennent une moyenne de 70 % d'hommes et de 30 % de femmes.

Les femmes dans la vie politique

Dans ce domaine, rien n'est vraiment possible sans volonté politique. Les exemples de l'Espagne, de la Finlande ou de la Norvège en sont la preuve tangible. Quand on veut, on peut et on parvient à des résultats.

Dans les assemblées, locales ou nationales, qui sont pourtant censées représenter l'ensemble de la population, les femmes restent encore trop souvent sous-représentées : selon l'Union interparlementaire (UIP [3]) au 30 novembre 2008, sur les 44 158 membres que comptent les parlements dans le monde (chambres basses et hautes confondues), on dénombre 8 119 femmes, soit une proportion de 18.4 % (16,1 % en 2006). Ce sont les pays scandinaves qui ont la proportion de femmes parlementaires la plus élevée (41,4 %). Viennent ensuite l'Union européenne (23,94 %) suivie des Amériques (21,7 %), de l'Asie (18,3 %) et de l'Afrique subsaharienne (18 %). Les pays arabes ne comptent que 9,7 % de femmes parlementaires.

D'où la prise de conscience depuis quelques années et l'encouragement à promouvoir et à soutenir la parité selon laquelle les femmes doivent désormais obtenir, au besoin par la loi, la même place que les hommes dans la vie publique. Le concept de parité stipule que les postes ouverts aux élections soient répartis de manière égale entre les hommes et les femmes. Il s'impose dans plusieurs pays. S'il ne constitue sans doute pas la solution idéale, il a permis le déblocage de situations qui, autrement, n'auraient pas évolué.

Pour le nombre de femmes élues dans les Parlements, les pays européens occupent la moitié des 10 premières places du classement mondial. Selon l'Union interparlementaire (UIP [4]) au 30 novembre 2008, 5 pays de l'Union européenne (Suède, Finlande, Danemark, Pays-Bas et Espagne) figurent parmi les 10 premiers. Il en va de même pour le nombre de femmes qui président une des chambres du Parlement. Sur les 31 femmes recensées par l'UIP [5] au 28 février 2009, 11 sont Européennes dont 7 issues d'États membres de l'Union européenne (Autriche, Estonie, Hongrie, Pays-Bas, Roumanie, Royaume-Uni) ; 6 représentent des îles des Caraïbes, 7 sont Africaines, 3 Américaines, 3 Asiatiques, 1 au Moyen-Orient.

Depuis le 7 janvier 2009, la moyenne de l'Union européenne s'établit à 23,94 %. (23,04 % en 2006). Les disparités entre la Suède, qui compte 46,70 % de députées, et Malte, qui n'en a que 8,70 %, sont grandes. L'UE est devancée par l'Australie : 26,1 % (23,3 % en 2006), mais elle reste devant le Canada à 22.1 % (20,8 % en 2006), les États-Unis à 17,4 % et le Japon à 9,4 %.

Femmes au sein des 27 Parlements nationaux (chambres basses ou uniques)

	État membre	Parlement	Date de l'élection	Sièges totaux	Nombre de femmes	%
1	SUÈDE	Riksdag	2006	349	163	46,70
2	FINLANDE	Eduskunta	2007	200	83	41,50
3	PAYS-BAS	Tweede Kamer	2006	150	62	41,33
4	DANEMARK	Folketinget	2007	179	68	37,99
5	BELGIQUE	La Chambre	2007	150	56	37,33
6	ESPAGNE	Congreso	2008	350	125	35,71
7	ALLEMAGNE	Bundestag	2005	613	197	32,14
8	AUTRICHE	Nationalrat	2006	183	52	28,42
9	PORTUGAL	Assembleia da Republica	2005	230	65	28,26
10	LUXEMBOURG	Chambres des Députés	2004	60	14	23,33
11	LETTONIE	Saeima	2006	100	22	22,00
12	BULGARIE	Narodno Sabranie	2005	240	52	21,67
13	ITALIE	Camera dei Deputati	2008	630	134	21,27
14	ESTONIE	Riigikogu	2007	101	21	20,79
15	POLOGNE	Sejm	2007	460	94	20,43
16	ROYAUME-UNI	House of Commons	2005	646	125	19,35
17	SLOVAQUIE	Narodna Rada Slovenskej Republiky	2006	150	29	19,33
24	FRANCE	Assemblée Nationale	2007	577	107	18,54
18	LITUANIE	Seimas	2008	141	26	18,44
19	RÉPUBLIQUE TCHÈQUE	Poslanecka Snemovna	2006	200	33	16,50
20	CHYPRE	House of Representatives	2006	56	9	16,07
21	GRÈCE	Vouli	2007	300	44	14,67
22	SLOVÉNIE	Zbor	2004	90	12	13,33
23	IRLANDE	Dáil Éireann	2007	166	22	13,25
25	ROUMANIE	Camera Deputaților	2008	334	38	11,38
26	HONGRIE	Az Orszag Haza	2006	386	43	11,14
27	MALTE	Kamra Tad Deputati	2008	69	6	8,70
	TOTAL			**7 110**	**1 702**	**23,94**

Source : Fondation Robert Schuman ©

Dans les gouvernements, la moyenne de l'Union européenne s'établit à 25,27 % (contre 22,81 % en 2006) ; La Finlande est le seul pays qui compte plus de ministres femmes que de ministres hommes (60 %), l'Espagne suit avec une égalité stricte (50 %). Il n'y a plus aucun gouvernement européen sans femmes même si Chypre, la Lituanie et la Hongrie n'en ont qu'une seule.

Femmes ministres* au sein des 27 gouvernements

	État membre	Date de l'élection	Ministres membres du gouvernement*	Nombre de femmes	%
1	FINLANDE	2007	20	12	60,00
2	ESPAGNE	2008	18	9	50,00
3	SUÈDE	2006	22	10	45,45
4	ALLEMAGNE	2005	16	7	43,75
5	FRANCE	2007	17	7	41,18
6	DANEMARK	2007	19	7	36,84
7	BELGIQUE	2008	15	5	33,33
8	AUTRICHE	2008	13	4	30,77
9	POLOGNE	2007	18	5	27,78
10	SLOVÉNIE	2008	19	5	26,32
	BULGARIE	2005	19	5	26,32
12	PAYS-BAS	2006	18	4	22,22
	MALTE	2008	9	2	22,22
14	ROYAUME-UNI	2007	23	5	21,74
15	ESTONIE	2007	14	3	21,43
16	IRLANDE	2008	15	3	20,00
17	ITALIE	2008	22	4	18,18
18	LUXEMBOURG	2004	13	2	15,38
19	ROUMANIE	2008	21	3	14,29
20	LETTONIE	2007	15	2	13,33
21	SLOVAQUIE	2006	16	2	12,50
22	GRÈCE	2007	17	2	11,76
	PORTUGAL	2005	17	2	11,76
24	RÉPUBLIQUE TCHÈQUE	2008	18	2	11,11
25	CHYPRE	2008	11	1	9,09
26	LITUANIE	2008	14	1	7,14
27	HONGRIE	2006	16	1	6,25
	TOTAL		**455**	**115**	**25,27**

Source : Fondation Robert Schuman ©
** N.B. : Le Premier ministre est comptabilisé mais pas les Secrétaires d'État.*

Sept femmes sont actuellement Premier ministre de leur pays, dont 4 en Europe (Allemagne, Ukraine, Moldavie et Islande), 1 au Mozambique, 1 à Haïti et 1 au Bangladesh.

Élu au suffrage universel direct depuis 1979, le Parlement européen a vu au fil du temps son rôle et ses pouvoirs s'accroître. Le nombre de femmes en son sein a augmenté ; elles sont beaucoup plus présentes au Parlement européen (31,2 %) que dans les Parlements nationaux. 2 États membres (Chypre et Malte) n'ont pas envoyé de femmes au Parlement européen. Peut-être le feront-ils lors des élections européennes de juin 2009 ?

Femmes au sein du Parlement européen

	État membre	Nombre de députés européens	Nombre de Femmes	%
1	ESTONIE	6	3	50
	LUXEMBOURG	6	3	50
3	PAYS BAS	27	13	48,15
4	SUÈDE	19	9	47,37
5	FRANCE	78	35	44,87
6	BULGARIE	18	8	44,44
7	DANEMARK	14	6	42,86
	SLOVÉNIE	7	3	42,86
	FINLANDE	14	6	42,86
10	IRLANDE	13	5	38,46
	LITUANIE	13	5	38,46
12	HONGRIE	24	9	37,5
13	SLOVAQUIE	14	5	35,71
14	ALLEMAGNE	99	33	33,33
15	BELGIQUE	24	7	29,17
	GRÈCE	24	7	29,17
17	ROUMANIE	35	10	28,57
18	ESPAGNE	54	15	27,78
	AUTRICHE	18	5	27,78
20	ROYAUME-UNI	78	21	26,92
21	PORTUGAL	24	6	25
22	LETTONIE	9	2	22,22
23	RÉPUBLIQUE TCHÈQUE	24	5	20,83
24	ITALIE	78	16	20,51
25	POLOGNE	54	8	14,81
26	CHYPRE	6	0	0
	MALTE	5	0	0
	TOTAL	**785**	**245**	**31,2**

Source : Fondation Robert Schuman ©

Les femmes président 6 commissions et 13 délégations. Le Parlement européen dispose d'une commission permanente des droits de la femme et de l'égalité de genre qui œuvre et veille au rôle et à la place des femmes dans la société.

Enfin, il convient de noter que deux Françaises ont présidé le Parlement européen : Simone Veil de 1979 à 1982 et Nicole Fontaine de 1999 à 2001, alors qu'aucune femme n'a encore présidé l'Assemblée nationale ou le Sénat français.

Les Françaises, qui représentent 52 % de la population, possèdent cette particularité d'être représentées par 44,87 % de femmes au Parlement européen contre 21,9 % au Sénat et seulement 18,5 % à l'Assemblée nationale ! Le seul mode de scrutin n'explique pas tout.

Les femmes investissent l'assemblée de Strasbourg qui devient incontournable au sein des institutions européennes. Elles maîtrisent de mieux en mieux le processus d'élaboration de la législation communautaire qui devient de plus en plus essentiel.

Les partis politiques en tireront-ils toutes les conséquences ? On le mesurera au nombre de femmes têtes de listes aux élections européennes du mois de juin 2009.

L'opinion européenne en 2008
Le rôle de l'Union dans la mondialisation conditionnera le soutien des Européens

Dominique REYNIÉ

En février 2009, l'inflation n'est plus d'actualité, mais le contexte dans lequel s'est déroulée la vague 69 de l'Eurobaromètre (printemps 2008) était alors saturé par ce thème. Problème de type économique, l'inflation possède une forte dimension sociale et politique. C'est une machine à fabriquer de la protestation. Dans les contextes inflationnistes, les institutions politiques et sociales sont généralement confrontées à un affaiblissement de leur légitimité. Il en va de même au niveau européen.

Le thème du retour de l'inflation surgit en pleine séquence historique nouvelle, qualifiée de globalisation. On sait quelles inquiétudes elle suscite auprès des Européens. La coexistence de l'inflation et de la globalisation pourrait amener à considérer que l'une, l'inflation, est la conséquence de l'autre, la globalisation. L'expérience de la hausse des prix accroît très sensiblement le risque de voir l'opinion européenne confondre le contexte et l'événement. En d'autres termes, il existe un risque important de voir les Européens juger la globalisation au seul prisme de l'inflation. Les Européens qui pensent ainsi appréhendent l'avènement du monde nouveau comme l'annonce d'une période de régression, pour eux personnellement mais aussi pour l'ensemble du continent.

En dehors de la conjoncture, il y a les structures qui caractérisent les sociétés européennes. Certaines données peuvent contribuer à une accentuation des difficultés. Il en va ainsi du vieillissement démographique de l'Union que l'on ne citera ici que pour mémoire, non sans le souligner avec force. Le vieillissement démographique constitue une variable suffisamment lourde pour déterminer à lui seul une évolution pessimiste de l'esprit public, indépendamment du contexte de globalisation. Parce qu'elles vieillissent de plus en plus, dans un monde de moins en moins familier, les populations européennes amplifient leurs réactions et l'intensité de leurs peurs.

Pour n'en rester qu'aux peurs économiques, on voit qu'immédiatement après la peur des délocalisations, la crainte de l'inflation est venue s'installer, non pas à la place de la peur antérieure, mais en plus, à côté. Inflation et délocalisations : la conjonction de tels phénomènes renforce l'inquiétude. Crainte de la paupérisation, pour soi-même, puis crainte d'une

paupérisation collective, et enfin crainte d'un déclassement civilisationnel dont les signes annonciateurs seraient visibles par tous dans l'enchevêtrement de mutations, d'événements qui donnent le sentiment de toujours aller dans la même direction : la globalisation, les délocalisations, le glissement démographique de l'Occident, l'affirmation de nouvelles puissances, la consécration de l'Asie, la Chine triomphante aux JO de Pékin [1], etc.

Les réponses aux questions portant sur la globalisation éclairent particulièrement l'arrière-fond actuel de l'opinion européenne. Le jugement des Européens entre dans une phase d'incertitude. S'ils n'ont pas encore opté pour un refus du nouveau monde, ils manifestent une disposition plus grande à la critique. Plus les Européens porteront sur la globalisation un regard critique, plus ils adresseront à l'Union une demande de protection... et plus l'Union sera embarrassée pour leur répondre... et plus les Européens seront exaspérés car ils y verront une expression d'indifférence, de mépris ou d'impuissance.

Les Européens peinent à comprendre quelles sont les perspectives que leur offre la globalisation

Le jugement porté sur la globalisation est traversé par le doute, voire la crainte. Certes, une large majorité des Européens (56 %) sont d'accord avec l'idée selon laquelle la globalisation est une chance pour la croissance économique contre seulement un quart (27 %) qui ne sont pas d'accord [QA47 [2]]. Mais une telle réponse mesure l'adhésion avec une pensée générale, d'ailleurs conforme à la réalité observée, consistant à admettre que la globalisation est source d'enrichissement. Au fond, les Européens considèrent que la globalisation va accroître la richesse du monde, mais ils savent en même temps que cela n'implique pas qu'ils en seront les principaux bénéficiaires. Les réponses montrent qu'ils sont loin d'en être convaincus. Ainsi, une proportion comparable (56 %) juge que la globalisation accroît les inégalités sociales (contre 26 % qui ne le pensent pas). L'opinion européenne entrevoit

Selon vous, parmi les propositions suivantes, quels sont les principaux problèmes auxquels est confronté le monde dans son ensemble ?

Pauvreté, pénurie de nourriture et d'eau potable	68
Réchauffement et changement climatique	62
Terrorisme international	53
Conflits armés	38
Ralentissement économique mondiale majeur	24
Prolifération d'armes nucléaires	23
Propagation de maladies infectieuses	23
Accroissement de la population mondiale	19
Autres	0
NSP	3

donc la possibilité d'un monde à la fois plus riche et moins juste. Pour les Européens, le doute existe aussi pour ce qui concerne les pays extérieurs à l'Union, puisque moins de la moitié des personnes interrogées (48 %) est d'accord avec l'idée selon laquelle la globalisation favorise le développement des pays pauvres, contre 36 % qui ne le pensent pas.

Les Européens n'ont pas été convaincus par le dernier rapport de la Banque mondiale soulignant qu'il n'y a jamais eu aussi peu de pauvres dans le monde, et ceci grâce à la globalisation de l'économie. L'opinion européenne reste persuadée que l'image correcte est celle d'un monde de pauvreté, comme en témoignent leurs réponses [QE1a].

Finalement, il n'est peut-être pas pertinent de se demander si les Européens sont favorables ou hostiles à la globalisation puisque eux-mêmes ne le savent pas, dans la mesure où leur réponse dépend de leur capacité à comprendre quels bénéfices ils peuvent en tirer. Il appartient aux responsables nationaux et européens de le leur expliquer. Ainsi, d'un côté, on trouve parmi les personnes interrogées une large majorité (57 %) qui est d'accord avec l'assertion selon laquelle la globalisation signifie un accroissement des investissements dans son propre pays [QA47] ; mais d'un autre côté, les Européens sont plus nombreux encore (63 %) à penser que la globalisation ne profite qu'aux grandes entreprises et non aux citoyens. En même temps, 41 % des Européens interrogés pensent avant tout « aux délocalisations » quand ils entendent le mot globalisation, loin devant « l'opportunité pour les entreprises de son propre pays d'accéder à de nouveaux marchés » (16 %) et devant l'idée d'une « concurrence accrue pour les entreprises nationales » (13 %) [QA51].

Délocalisations + inflation = désunion

Pour les Européens, l'expérience de la nouvelle compétition économique de ces derniers mois cumule deux défauts : elle confirme leurs craintes, avec les délocalisations, et elle ne remplit pas ses promesses, avec la hausse des prix. Il est difficile de demander aux Européens de rester optimiste malgré tout et de maintenir à un bon niveau la confiance qu'ils placent dans les institutions publiques nationales et européennes.

Le fait : la globalisation intensifie la concurrence

	Résultat attendu par les Européens	Résultat perçu par les Européens
Sur l'emploi	*Délocalisation* = résultat négatif	*Délocalisation* = résultat négatif
Sur les prix	*Baisse des prix* = résultat positif	*Hausse des prix* = résultat négatif
BILAN	1 résultat négatif et 1 résultat positif	2 résultats négatifs

C'est ainsi que le tableau de la globalisation peut se présenter au regard des Européens : si les entrepreneurs délocalisent vers les pays où le coût du travail est réputé moins cher tandis que, dans le même temps, les prix des produits ont tendance à augmenter, on peut s'autoriser à penser que les délocalisations n'ont, en fait, pas pour but de faire baisser les prix afin de gagner des parts de marché mais celui, bien différent, d'accroître les profits des entrepreneurs. Interrogés à ce sujet, les Européens expriment sans aucune ambiguïté leur point de vue, puisqu'ils sont près des trois-quarts (72 %) à penser que si les

entreprises délocalisent, c'est afin d'accroître leur profit. Moins d'un cinquième (17 %) considèrent qu'elles le font parce qu'elles n'ont pas le choix si elles veulent éviter la faillite [QA52].

Parce qu'elle valide une interprétation pessimiste de la globalisation, l'inflation sape le soutien à l'Union

Les personnes interrogées ne sont généralement pas des spécialistes d'économie. Si l'on dit que la globalisation effectue une intensification de la concurrence parce qu'elle est portée à l'échelle de la planète tout entière, cela semble logique et chacun peut comprendre. Mais on pensera tout aussi logiquement que l'accroissement de la concurrence devrait provoquer une baisse des prix. Perdants sur l'emploi, les Européens pourraient s'imaginer gagnants sur les prix. Dans ce cas, la globalisation permettrait aux consommateurs, en l'espèce les Européens, de gagner un pouvoir d'achat supplémentaire ou *a minima* de maintenir leur niveau de consommation. L'absence de hausse des prix, voire la baisse des prix amènerait les Européens à un jugement de la globalisation plus équilibré.

Loin de cela, le cycle 2007/2008 offre aux Européens l'expérience d'une globalisation combinée avec un retour de l'inflation. Ainsi, il n'est pas surprenant de relever qu'une large majorité des personnes interrogées (61 %) n'est pas d'accord avec l'idée selon laquelle la globalisation les protégerait contre la hausse des prix [QA47].

La conjonction de la globalisation avec l'inflation serait difficilement intelligible pour l'opinion européenne et presque impossible à justifier. Au regard de l'opinion, un tel résultat prend la forme d'une anomalie, d'une aberration ou d'un scandale puisque l'intensification de la concurrence cohabite avec une hausse des prix. Le problème n'est pas seulement que l'inflation peut être perçue, à tort ou à raison, comme une conséquence de la globalisation ; il est plus encore qu'une partie des Européens seront tentés d'expliquer la conjonction d'une concurrence accrue avec une hausse des prix en introduisant l'hypothèse d'un enrichissement injuste de la part de ceux qui, d'un côté, produisent avec un coût du travail plus bas mais qui, d'un autre côté, vendent pourtant leur production à un prix plus élevé. C'est pourquoi la question de l'inflation est potentiellement explosive.

Un jour peut-être, les spécialistes admettront de manière unanime que la politique monétaire conduite par la Banque centrale européenne au cours de la période 2007/2009 a permis de contenir en Europe les poussées inflationnistes. Si ce fait devait être établi, il faudra alors en conclure que c'est une institution publique non-élue, austère et à vocation financière, la BCE, qui aura particulièrement contribué à préserver l'opinion européenne de la tentation nationaliste lors de la crise des années 2007/2009. En effet, l'importance que l'opinion publique accorde au problème de l'inflation est telle qu'il paraîtrait bien difficile de justifier l'utilité de l'Union auprès des Européens s'ils devaient penser qu'elle ne peut rien pour eux en cette matière.

Au cours de la période couverte par la vague 69, et peut-être 70, de l'Eurobaromètre, l'expérience de l'inflation aura conditionné l'évolution de la perception de la globalisation, de la confiance dans les institutions nationales comme de la relation à l'Union. Ainsi, c'est face aux items qui évoquent explicitement les conséquences ou les manifestations de l'inflation que les Européens jugent le plus sévèrement les performances de leur Gouvernement national [QA5a] : 72 % pensent que la situation de leur pays est moins bonne que celle de la moyenne des pays européens pour ce qui concerne le « coût de la vie », tandis

qu'ils sont 73 % à faire cette évaluation pour ce qui concerne « les prix de l'énergie ». La préoccupation des Européens pour l'inflation semble pouvoir tourner à l'obsession si la hausse des prix devait se maintenir. Ainsi, la hiérarchie des préoccupations [QA6] place loin devant l'inflation comme le problème le plus important auquel il faut faire face.

Classement des problèmes par ordre d'importance

	EB 69	EB 68
La hausse des prix	37	26
Le chômage	24	27
La situation économique	20	17
L'insécurité	20	24
Le système de santé	19	21
Les retraites	12	14
L'immigration	11	15
Les impôts	10	9
Le logement	9	8
Le système éducatif	8	9
Le terrorisme	7	10
La protection de l'environnement	5	7
Les enjeux énergétiques	5	4
La défense et la politique étrangère	2	2

Les données recueillies permettent au passage de noter que la sensibilité au thème de l'énergie est en fait fonction du prix et non de l'enjeu énergétique lui-même – indépendance énergétique, approvisionnement énergétique, énergies renouvelables, etc. –, comme le montre le peu d'importance accordée par l'opinion européenne à cet enjeu dans la hiérarchie des problèmes. Il faut donc comprendre que, à ce moment-là, le thème de l'énergie est davantage une expression de la préoccupation publique pour l'inflation que pour la question énergétique.

C'est en cela que l'inflation contribue à renforcer les interprétations pessimistes de la globalisation. On voit peu à peu se mettre en place une inquiétude radicalement nouvelle pour les Européens : la globalisation les inquiète non pas parce qu'elle risque d'appauvrir le monde au lieu de l'enrichir, mais parce qu'elle risque d'appauvrir l'Europe en enrichissant le reste du monde. La crainte d'un reclassement historique planétaire, au détriment de l'Europe et plus généralement de l'Occident est palpable si l'on réunit les réponses aux questions de la série QA47/QA52. De la lecture de ces résultats, il ressort que :

a) la plupart des Européens (56 %) sont d'accord avec l'idée selon laquelle la globalisation est une chance pour la croissance économique (contre 57 %) ;

b) la plupart des Européens (48 %) sont d'accord avec l'idée selon laquelle la globalisation favorise le développement des pays pauvres (contre 36 %) ;

c) la plupart des Européens (41 %) pensent d'abord aux délocalisations lorsqu'ils entendent le mot « globalisation » ;

d) la plupart des Européens (43 %) sont d'accord avec l'idée selon laquelle la globalisation représente une menace pour les emplois nationaux (contre 39 %).

Dans les années à venir, la crainte du déclassement de l'Europe pourrait jouer un rôle déterminant dans l'orientation de l'opinion publique. Le thème des délocalisations cristallise et incarne en même temps cette inquiétude, de même que le thème, plus nouveau, de l'inflation. Dans les deux cas, il s'agit bien de décrire un processus de paupérisation. Avec les délocalisations, les emplois quittent l'Europe pour gagner des pays où le prix de la main-d'œuvre est beaucoup moins cher. Ici, la globalisation fabrique des chômeurs européens. Avec l'inflation, c'est le coût de la vie qui augmente et donc le pouvoir d'achat qui diminue, dès lors qu'il est réputé impossible d'augmenter les salaires parce que la globalisation intensifie la concurrence sur le marché du travail. Les délocalisations appauvrissent les salariés en les privant de leur emploi ; l'inflation appauvrit les salariés qui ont encore un emploi en dégradant la valeur réelle de leur pouvoir d'achat. Le tableau devient très sombre.

L'inquiétude des Européens se renforce évidemment dès lors qu'ils ont le sentiment d'être abandonnés à eux-mêmes. Dans le passé récent du Vieux continent, lorsque les nations ont eu le sentiment d'être menacées dans leur existence, elles ont pu trouver dans le monde un soutien efficace, en l'espèce du côté des États-Unis. Or, la menace que peuvent éprouver aujourd'hui les Européens n'est pas susceptible de trouver une solution à l'extérieur des frontières européennes. Qui sont nos alliés dès lors qu'il s'agit d'une globalisation de la concurrence ? Pour l'opinion européenne l'universalisation de la compétition économique opère comme un levier fracturant l'homogénéité occidentale : seulement 37 % des personnes interrogées sont d'accord avec l'idée selon laquelle les États-Unis et l'Union ont les mêmes intérêts dans la globalisation, contre 41 % qui pensent le contraire [QA47]. Ce n'est pas seulement l'Europe mais l'Occident tout entier qui est menacé de déclassement. Les réponses à la question sur les performances économiques des principales puissances [QA49] mettent en lumière une perception publique que l'on pourrait assimiler au diagnostic d'une « asiatisation » de l'excellence économique, autrement dit d'un processus en cours de déplacement du centre de l'économie planétaire, depuis l'Occident vers l'Asie :

Les Européens évaluent les performances de l'économie européenne dans la globalisation

	… plus performante	… moins performante	… aussi performante	Sans opinion
… que l'économie **américaine**	36	28	21	15
… que l'économie **japonaise**	22	**42**	16	20
… que l'économie **chinoise**	30	**39**	11	20
… que l'économie **indienne**	45	22	9	24
… que l'économie **russe**	49	17	11	23
… que l'économie **brésilienne**	48	15	8	29

En manifestant publiquement sa volonté de juguler l'inflation, la Banque centrale européenne prend en charge un rôle attendu par les Européens et déterminant leur soutien à l'Union

Invités à définir le but que devrait s'efforcer d'atteindre leur gouvernement national au cours des 10 ou 15 prochaines années [QD6a], les Européens placent massivement la lutte contre la hausse des prix en 1re ou 2e position (66 %), devant le maintien de l'ordre public (53 %), la démocratisation des décisions publiques (45 %) ou la protection de la liberté d'expression (28 %). Les Européens doivent peut-être à leur propre histoire d'être instruits sur le système des causes et des conséquences, lequel a montré que l'inflation pouvait entraîner d'importants désordres publics facilitant particulièrement l'avènement de régimes politiques dictatoriaux.

La lutte contre l'inflation est certainement la meilleure façon de répondre aux attentes des Européens, de réduire le niveau de leurs craintes et de renforcer leur soutien de l'Union, dès lors qu'une institution européenne, la BCE, apparaît comme la principale instigatrice de ce combat. Les polémiques nationales qui fustige l'action de la BCE contre l'inflation n'affaiblissent pas cette institution mais la renforcent. En pratique, la plupart des Européens ne comprendraient pas et n'accepteraient pas que l'inflation puisse s'installer si le niveau des salaires devait rester le même. Or, les informations en circulation et les signaux émis par le commentaire public ne permettent pas aux Européens d'imaginer que la période est favorable à une augmentation du niveau des rémunérations. La lutte contre la hausse des prix est donc pour eux prioritaire. Il faut d'ailleurs observer que la BCE est la seule institution publique, nationale ou européenne, à ne pas subir une érosion de la confiance, ce qui est inattendu compte tenu du contexte inflationniste et des polémiques qui ont pu se déployer ici ou là, notamment en France et en Italie. On doit relever l'exception notable de la lutte contre l'inflation pour la conduite de laquelle les personnes interrogées réclament une européanisation de l'action publique plus fermement que lors de la vague précédente.

Dans le même sens, on doit noter que la Banque centrale est la seule institution commune à bénéficier d'un progrès de la notoriété, avec 73 % des personnes interrogées qui répondent avoir déjà entendu parler de la BCE, soit +2 points par rapport à EB 68 [QA18]. Ce progrès de la notoriété est d'autant plus significatif qu'il s'accompagne d'un progrès de la confiance de 3 points par rapport à la vague précédente. Avec 50 % de personnes interrogées déclarant lui faire plutôt confiance, la Banque centrale est d'ailleurs la seule institution commune à enregistrer un progrès en ce domaine.

Les Européens demandent à l'Union de réguler la globalisation.

Le soutien de l'opinion à l'Europe dépend de la capacité de l'Union à prendre en compte les préoccupations suscitées par la globalisation. La perception d'une Europe ne souhaitant pas ou ne pouvant pas répondre aux interrogations conditionnerait l'affaiblissement du soutien public, puis son effondrement. Inversement, l'affirmation d'une disponibilité à réguler la globalisation serait de nature à diminuer le niveau d'inquiétude des Européens. C'est au moins ce qu'ils semblent souhaiter et cela conformément à la culture politique du

Vieux continent, historiquement organisé autour de l'idée qu'il appartient à la puissance publique d'encourager l'activité économique mais aussi d'en corriger les effets jugés négatifs. La puissance publique agit en fonction d'un système de valeurs combinant l'impératif de production des richesses avec l'impératif du progrès social et humain.

D'ailleurs, à une très large majorité (64 %), les Européens adhèrent à l'idée selon laquelle la globalisation rend nécessaire l'élaboration de règles communes au niveau mondial [QA47]. Le jugement qu'ils portent sur l'Union à ce sujet doit faire l'objet d'une attention particulière [QA49]. Ils sont 44 % à considérer que l'Union contribue à les protéger des effets négatifs de la globalisation, contre 35 % qui ne le pensent pas (21 % disent ne pas avoir d'avis à ce sujet). La perception publique n'est donc pas encore défavorable à l'Union. Les Européens sont plus nombreux encore (48 %) à juger symétriquement que l'Union permet aux citoyens de bénéficier davantage de la globalisation, contre 31 % qui ne le croient pas (21 % sans opinion). De la même façon, 49 % des Européens ont le sentiment d'être plus en sécurité parce que leur pays est membre de l'Union [QA15], contre 41 % qui ne partagent pas cet avis. Notons qu'il s'agit ici de sécurité en général. En revanche l'opinion est moins marquée si l'on évoque une forme de sécurité économique : 46 % des personnes interrogées se disent d'accord avec l'idée selon laquelle l'appartenance de leur pays à l'Union les rend plus stable économiquement, mais ils sont 43 % à ne pas être d'accord avec cette proposition.

Il est frappant de constater que le principe d'une union entre leurs États est largement accepté par les Européens [QA37], comme le montre le soutien particulièrement marqué à une politique monétaire commune (60 %), d'ailleurs plus fort encore au sein de la zone euro (67 %), le soutien à une politique étrangère commune (68 %) ou le soutien à une politique commune de défense et de sécurité (76 %). Ces grandes politiques communes constituent la meilleure illustration d'une politique transnationale européenne. Le haut niveau d'adhésion qu'elles suscitent exprime la nature du nouveau soutien à l'Union. On le sait, le moteur du soutien à l'Europe n'est plus la pacification. Cet argument, fondateur du soutien public, demeure pertinent mais il n'est plus suffisant, et depuis longtemps. La pacification de l'espace commun est un acquis reconnu par l'opinion européenne qui le met clairement au crédit de l'Union. Tout se passe aujourd'hui comme si les Européens attendaient une réponse inédite pour conjurer des menaces jugées nouvelles. Hier, les Européens redoutaient le retour de la guerre, aujourd'hui, ils redoutent le choc de la globalisation. Hier, ils demandaient à l'Union d'accomplir la fin des frontières nationales, aujourd'hui, ils lui demandent la construction de protections communes.

Il est donc vain de rappeler, sauf pour mémoire, l'œuvre pacificatrice de l'Union à des Européens qui ne la méconnaissent pas mais qui attendent une adaptation de cet ensemble aux défis du monde nouveau. On retrouve cet élément déjà présent dans l'enquête précédente (EB68) : les Européens ne se font guère d'illusion sur les capacités de leur État national pour les protéger des méfaits de la globalisation. Ils croient davantage à la pertinence d'une puissance publique européenne, plus adaptée à leurs yeux au monde nouveau que les puissances publiques nationales de taille moyenne ou petite. Cependant, si l'Union en tant que telle ne leur donne pas le sentiment d'accepter de prendre en charge la régulation de la globalisation, ils ne se résoudront pas à affronter seuls le vaste monde et ses grands tourbillons. Ils délaisseront l'Union, qu'ils regarderont comme un pouvoir devenu inutile ou dépassé par l'histoire. Ils se replieront alors sur leur État national, en lui adressant la demande de protection que l'Union n'aura pas su entendre ou qu'elle aura jugée étrangère à sa mission historique.

Invités à choisir les enjeux sur lesquels les institutions communes devraient mettre l'accent dans les années qui viennent pour renforcer l'Union [QA39], les Européens expriment des préférences qui font clairement écho aux préoccupations suscitées par le monde global (3 réponses possibles) :

	EB 69	EB 68	ÉCARTS
Lutte contre l'insécurité	33	36	- 3
Questions environnementales	33	33	=
Questions d'immigration	32	33	- 1
Questions énergétiques	30	27	+ 3
Questions sociales	24	26	- 2
Solidarité avec les régions plus pauvres	20	20	=
Politique étrangère européenne	15	17	- 2
Marché intérieur	15	15	=
Recherche scientifique	14	15	- 1
Politique européenne de défense	13	15	- 2
Politique européenne de l'éducation	11	14	- 3
Politique culturelle	6	6	=
Aucun de ceux-ci (spontané)	1	1	=
Autres (spontané)	1	1	=
NSP	5	4	+1

Ce classement reflète une opinion européenne tentée par le repli. Les Européens délaissent les enjeux du développement (éducation et innovation), mais tout autant ceux de la cohésion sociale (questions sociales et solidarité avec les régions pauvres). Même la construction d'une Union plus ambitieuse, dotée d'un plus grand pouvoir d'action dans le monde est en repli (politique étrangère et politique de défense). Si la demande de protection contre la délinquance, l'immigration et la dégradation de l'environnement restent largement en tête des attentes, elle recule également. Seule la question de l'énergie progresse (+3 points). À travers ce tableau, au printemps 2008, les Européens ne projetaient aucune ambition dans l'Union.

Année hors norme ou nouveau départ ? L'actualité législative de l'Union européenne en 2008

Jean-Philippe MOCHON

Du référendum irlandais au conflit en Géorgie et à la tourmente financière, l'année 2008, et singulièrement son second semestre, auront pu sembler tout entiers absorbés par la gestion des crises. Et pourtant, comme l'aboutissement du paquet climat énergie au Conseil européen de décembre l'a illustré, elle aura également été une année très chargée au plan législatif. Car, autant qu'un projet politique à l'échelle d'un continent ou un acteur international de plus en plus reconnu, l'Europe communautaire est aussi, peut-être plus prosaïquement mais aussi très concrètement, une puissante machine à produire de la norme. L'analyse de cette production normative, et en particulier de son volet législatif, est riche d'enseignements sur les dynamiques propres à la construction communautaire, sur ce que l'on peut en attendre et sur la façon dont elle fonctionne. C'est ce à quoi s'attachera cette contribution, qui, après avoir dressé le panorama des grands chantiers législatifs, sans oublier ni les succès ni les blocages, tentera d'en dégager les principaux enseignements sur la dynamique des acteurs et du projet communautaire.

Les grands chantiers législatifs : en quête de l'Europe des résultats

Au centre des ambitions législatives, « L'Europe des résultats » chère à José Manuel Barroso a pris la place qu'occupait la construction du marché intérieur du temps de Jacques Delors. Les causes de cette substitution sont sans doute multiples, à commencer par l'épuisement de l'agenda du marché intérieur et par l'affaiblissement du consensus politique qu'il rencontrait, comme l'ont illustré les débats autour de la Directive sur les services dans le marche intérieur adoptée en 2006. Quoi qu'il en soit, le mot d'ordre du « Mieux légiférer » que le Parlement, le Conseil et la Commission ont fait leur par l'accord interinstitutionnel du 16 décembre 2003 reflète une certaine volonté d'autocensure législative, que seule l'identification de bénéfices concrets pour les citoyens et les entreprises permettrait de surmonter.

Dans cette justification de l'Europe par ses résultats, la lutte contre le changement climatique a en 2008 occupé une place emblématique, en premier lieu par l'adoption du paquet climat énergie. « Le paquet de mesures le plus complet au monde » en matière de climat, selon M. Barroso, a été singulier par son ambition et par ses enjeux économiques et environnementaux, mais aussi par sa complexité technique et par ses modalités de négociation hors normes. C'est en effet au Conseil européen du 13 décembre que s'est achevée la négociation entre les États membres, après l'engagement du Président de celui-ci de réunir l'unanimité, sur un dossier qui n'aurait juridiquement nécessité qu'une majorité qualifiée. Complété par l'adoption d'autres textes, notamment sur les émissions de carbone des véhicules ou sur le secteur de l'aviation, le bon aboutissement de ce dossier dès la première lecture a illustré l'efficacité que peuvent atteindre des procédures législatives portées par une forte volonté politique, au Conseil comme au Parlement. Dans le même esprit, la conscience de l'enjeu industriel et politique a permis l'adoption d'un règlement qui a probablement sauvé de l'échec le système de radionavigation par satellite (Galileo), tandis que des négociations approfondies ont débouché sur un accord politique en troisième lecture sur les sept textes du paquet sécurité maritime dit « Erika III ».

Même lorsque le degré d'ambition n'était pas le même, les dossiers relatifs au marché intérieur ont obéi au même impératif de recherche d'une Europe des résultats, qui a permis l'adoption rapide de textes qui relèvent de la protection des consommateurs (paquet sur la libre circulation des biens, règlement sur les tarifs des SMS et de l'itinérance, directive sur la sécurité des jouets). Le caractère sensible du secteur de la défense n'a pas empêché des accords politiques sur le marché intérieur des produits de défense (règlement sur les transferts intracommunautaires et directive sur les marchés publics). Sur le « paquet télécommunications », la complexité des enjeux industriels et institutionnels n'a pas permis un accord en première lecture mais une position commune a été adoptée par le Conseil à l'unanimité en décembre. Les textes sur le marché intérieur qui posaient des questions de principes en matière de reconnaissance mutuelle et d'harmonisation se sont révélés autrement plus délicats, au point de freiner l'adoption des propositions par la Commission et de laisser présager des discussions prolongées au Parlement et au Conseil. Ce fut par exemple le cas de la révision de l'acquis sur la protection des consommateurs ou, sur un autre plan du projet de directive sur la libre circulation des patients, deux textes complexes que la Commission a présentés en 2008 sans pouvoir espérer leur adoption avant la prochaine législature. De même, la Commission a renoncé après le référendum irlandais à présenter son projet d'assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés. Même si les conclusions du Conseil européen de décembre sur les taux réduits de TVA ont laissé entrevoir un aboutissement législatif prochain, la règle de l'unanimité est restée en matière fiscale un verrou efficace à la prise de décision.

Le domaine de la régulation financière mérite une mention particulière. Dans le cadre de la réponse à la crise financière, quatre projets de directives ont fait l'objet d'une orientation générale du Conseil (exigences de fonds propres des banques, solvabilité des compagnies d'assurance, organismes de placement collectif en valeurs mobilières, protection des dépôts des épargnants), sans compter les travaux engagés sur les agences de notation, la supervision financière et les normes comptables. Ces textes ont bénéficié d'un investissement fort de la Présidence française du Conseil de l'Union européenne comme du Parlement européen, ce qui a permis de surmonter les réticences parfois exprimées au sein de la Commission.

Dans le domaine social, la persistance des divergences entre États membres n'a pas empêché tout progrès. Un accord politique a été obtenu sur les modalités de la coordination

des régimes de sécurité sociale. L'adoption de la directive sur le travail intérimaire, qui applique un principe d'égalité de traitement avec les autres travailleurs au sein de l'entreprise, a mis fin à un long blocage. Même si elle a progressé, puisque le Conseil a pu arrêter une position commune, la révision de la directive de 1993 sur le temps de travail n'a en revanche pu aboutir du fait du désaccord avec le Parlement. L'agenda social rénové présenté par la Commission en juillet a marqué une volonté de sa part de réinvestir le domaine, même si l'essentiel des 19 initiatives recensées ne ressortait pas du domaine législatif. Outre la proposition sur les comités d'entreprise européens, qui a fait l'objet d'un accord politique en première lecture dès décembre, l'accent a surtout été mis au plan législatif sur la lutte contre les discriminations. Ce thème de la lutte contre les discriminations fait d'ailleurs figure de nouvelle terre promise pour une Europe sociale qui doit apprendre à se penser sur un autre mode que la transposition de mécanismes de protection sociale appelés à rester durablement nationaux. Dans le domaine des services sociaux d'intérêt général, la renonciation de la Commission en novembre 2007 à présenter un projet de directive a en revanche coupé court à tout travail législatif.

Quant à la construction de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, elle s'est poursuivie au gré de dynamiques variables suivant les secteurs dans l'application du programme de La Haye (2005-2009). En matière pénale, la règle d'unanimité n'a pas empêché l'adoption de plusieurs décisions-cadres sur la protection des données, la lutte contre le terrorisme, le racisme et la xénophobie et le mandat européen d'obtention de preuves. Alors que les chantiers d'harmonisation étaient largement bloqués, comme l'avait montré en 2007 l'échec du texte sur les garanties procédurales, le programme de reconnaissance mutuelle a ainsi pu être achevé. Ces progrès n'ont pu cependant être obtenus qu'au prix de concessions aux partenaires les moins ambitieux, comme la renonciation à appliquer le texte sur la protection des données aux traitements de données internes, autres que celles échangées entre les États membres. En matière de coopération judiciaire civile, l'application de la méthode communautaire (codécision avec le Parlement et majorité qualifiée au Conseil) offre un cadre différent et a permis l'adoption du règlement relatif à la coopération en matière d'obligations alimentaires. L'application de la règle de l'unanimité dans le domaine du droit de la famille a en revanche empêché l'obtention d'un accord sur la loi applicable en matière matrimoniale et notamment le divorce (règlement dit Rome III), au point de conduire une dizaine d'États membres à envisager de faire usage pour la première fois sur ce sujet de la possibilité de « coopération renforcée » offerte par le traité. Enfin, la politique de l'asile et de l'immigration a été marquée par l'adoption en Conseil européen d'un Pacte européen sur l'immigration et l'asile, instrument non législatif mais destiné à poser au plus haut niveau les bases d'une politique commune dans un domaine relativement neuf et où s'imbriquent compétences nationales et communautaires. Parallèlement, l'année 2008 voyait l'accord politique ou l'adoption suivant la procédure de codécision de directives importantes sur le retour des immigrés en situation irrégulière, l'accueil des travailleurs qualifiés (« carte bleue ») et les sanctions contre les employeurs d'immigrés illégaux.

Dynamiques législatives : le retour de l'Europe politique ?

En prenant du recul par rapport à ce panorama trop rapide et – le croira-t-on ? – sélectif, plusieurs enseignements peuvent être tirés sur le fonctionnement des mécanismes législatifs communautaires et, au-delà, sur les dynamiques des acteurs et du projet communautaire.

Le premier constat est que 2008 aura été une année particulièrement chargée et riche en réalisations. Un décompte rapide des textes adoptés au cours de l'année permet de dénombrer 64 directives, dont 52 en codécision, 179 règlements, dont 46 en codécision, et 5 décisions cadres [1]. Même si cet indicateur est imparfait, puisqu'il ne rend pas compte de la complexité des textes et qu'il reprend les seuls textes formellement adoptés, et non ceux qui ont fait l'objet d'un accord politique qui reste à formaliser par la traduction, la signature et la publication (par exemple sur le paquet changement climatique), il reste significatif. Avec 249 textes en 12 mois, ce bilan témoigne d'un rythme aussi élevé que lors du point haut atteint juste avant l'élargissement de 2004 (336 actes législatifs entre janvier 2003 et avril 2004 [2]). Quant aux 96 actes adoptés en codécision, ils se comparent aux 105 adoptés entre juillet 2003 et juillet 2004, passés à 30 en 2004-2005, avant de remonter à 64 en 2005-2006 et à 102 en 2006-2007. Le volontarisme de la présidence française du second semestre 2008 et son attention, comme celle avant elle d'autres Présidences de grands États membres, à ne laisser aucun sujet de côté, contribuent à expliquer ce résultat. Un effet de cycle classique en dernière année pleine de la législature et du mandat de la Commission a également puissamment joué, concentrant sur la Présidence française de l'Union un agenda lourdement rempli.

Avec l'aboutissement d'un tel agenda, et notamment du paquet climat énergie, l'année 2008 aura démontré que, contrairement aux craintes largement exprimées, la machine législative n'était aucunement paralysée, mais elle n'apparaît pour autant pas à l'abri des blocages. L'hétérogénéité accrue des situations et des préoccupations au sein des 27 est un fait indéniable : il est rare que des oppositions, lorsqu'elles existent, restent isolées et tous les projets sont à la merci de coalitions plus faciles à rassembler dans une Union aux membres plus nombreux et plus divers. Lorsque la pression politique se relâche, ou lorsque les règles de décision ne sont pas propices aux compromis, le risque de blocage est toujours présent, comme le montrent les péripéties du règlement Rome III en matière matrimoniale. Souvent, c'est d'ailleurs avant même la présentation du projet par la Commission que sont donnés les coups d'arrêt, comme en matière de services sociaux d'intérêt général, ou parfois en matière fiscale. Dans d'autres domaines, c'est par la révision à la baisse des ambitions que se payent les lacunes du processus de décision, comme en matière de coopération judiciaire pénale. C'est d'ailleurs essentiellement dans le domaine de l'espace de liberté, de sécurité et de justice que le traité de Lisbonne permettrait des progrès substantiels, avec l'extension de la codécision et de la majorité qualifiée.

Troisième constat : l'autocensure du législateur qui avait parfois été transformée en doctrine dans l'application du programme « Mieux légiférer » a trouvé ses limites. D'abord parce que cette inspiration, qui n'avait pas échappé à une tentation de systématiser le « Moins légiférer », n'a pas empêché le foisonnement des chantiers législatifs, comme l'a montré l'inventaire dressé plus haut. Plus fondamentalement, avec le statut emblématique donné à la lutte contre le changement climatique, les débats des années 2005-2006 sur les arbitrages au sein de la Commission entre législation environnementale et ardeur dérégulatrice paraissent lointains. Dans le domaine financier, l'accélération donnée aux projets législatifs en matière de régulation sous la pression de la crise financière à partir de l'automne a manifestement pris à contre-pied une Commission qui s'était longtemps complue dans le discours de l'autorégulation et du « less is more ». Sur ces sujets de régulation au moins, la crise financière a semblé amorcer un changement d'époque, donnant une nouvelle urgence aux travaux législatifs et à la décision politique.

Quatrième constat, cette re-légitimation, au moins sectorielle, de l'action législative, correspond à un réaménagement des rôles entre les institutions. Le volontarisme et l'efficacité de la Présidence française de l'UE auront sans doute été décisifs dans le domaine législatif comme dans d'autres. Ils ne doivent pas pour autant occulter, le rôle central que le Parlement européen occupe désormais dans le domaine législatif. Cette place centrale du Parlement, qui peut sembler naturelle si l'on raisonne à partir des modèles parlementaires nationaux, ne l'est pas autant dans le contexte communautaire, où la Commission a longtemps joué les premiers rôles. La quasi généralisation des accords en première lecture fait prévaloir un mode de fonctionnement informel entre Conseil et Parlement, où le rapporteur du Parlement, entouré des rapporteurs fictifs des autres groupes parlementaires et des rapporteurs saisis pour avis, est à armes égales pour négocier directement avec la Présidence du Conseil. La montée en puissance de l'expertise et du professionnalisme des rapporteurs du Parlement vient ainsi parachever dans la pratique l'égalité institutionnelle établie entre les co-législateurs par la procédure de codécision. La Commission, pour aussi active qu'elle demeure, n'est donc plus l'intermédiaire presque obligé dans le dialogue entre Conseil et Parlement qu'elle était aux premiers temps de la codécision. La Présidence française ne s'est d'ailleurs pas trompée sur cette évolution du rôle du Parlement. Trois discours du Président de la République en séance plénière, 111 déplacements ministériels et des contacts constants avec les Présidents des groupes politiques et des commissions, voilà qui n'était pas forcément attendu de la part d'une Présidence française.

Face aux situations de crise, climatique ou financière, l'année 2008 a montré que l'Union européenne parvenait, malgré ses lourdeurs et même en l'absence des réformes prévues par le traité de Lisbonne, à apporter, au plan législatif comme à d'autres, des réponses aux citoyens. Il lui reste à déterminer si ses acteurs institutionnels principaux peuvent en avoir la volonté sur le plus long terme. C'est seulement à cette condition que l'Europe peut, au-delà d'une année 2008 hors normes, efficacement s'imposer, sur les sujets qui le justifient, comme un acteur décisif d'une « régulation mondiale [3] ».

6

L'Europe en chiffres commentés

Jean-François JAMET

Cette annexe statistique met à disposition du lecteur les dernières données sur l'économie de l'Union disponibles au moment de la rédaction de cet ouvrage, c'est-à-dire le plus souvent les données de l'année 2007. Autant que les sources existantes le permettent, nous avons mis en perspective les statistiques des pays de l'Union en donnant des éléments de comparaison avec les États-Unis, le Japon, le Canada et quelques économies émergentes (Chine, Inde, Brésil, Russie).

Cette année, toutes les données sont indiquées en euros.

Liste des abréviations

UE27 : Union européenne à 27. Les 27 États membres sont l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, la Bulgarie, Chypre, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Italie, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, Malte, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République tchèque, la Roumanie, le Royaume-Uni, la Slovaquie, la Slovénie et la Suède.

PPA : parité de pouvoir d'achat. Comme le précise l'INSEE, « la parité de pouvoir d'achat (PPA) est un taux de conversion monétaire qui permet d'exprimer dans une unité commune les pouvoirs d'achat des différentes monnaies. Ce taux exprime le rapport entre la quantité d'unités monétaires nécessaire dans des pays différents pour se procurer le même « panier » de biens et de services ». Le taux utilisé pour la normalisation en PPA est calculé par les instituts de statistique fournissant les données. Il est important de noter que le FMI a modifié sa méthode de calcul en 2008, ce qui explique certaines différences notables avec les chiffres présentés dans le *Rapport Schuman 2008*.

nd : indique qu'une donnée n'est pas disponible.

Abréviation des pays

DE	Allemagne	GR	Grèce	PT	Portugal	CA	Canada
AT	Autriche	HU	Hongrie	CZ	Rép. tchèque	US	États-Unis
BE	Belgique	IE	Irlande	RO	Roumanie	CN	Chine
BG	Bulgarie	IT	Italie	UK	Royaume-Uni	IN	Inde
CY	Chypre	LV	Lettonie	SK	Slovaquie	TR	Turquie
DK	Danemark	LT	Lituanie	SI	Slovénie	RU	Russie
ES	Espagne	LU	Luxembourg	SE	Suède	BR	Brésil
EE	Estonie	MT	Malte			W	Monde
FI	Finlande	NL	Pays-Bas	ZE	Zone euro		
FR	France	PL	Pologne	UE	UE27		

Légende des couleurs

Dans les histogrammes présentant des comparaisons internationales, les États membres de l'Union européenne sont représentés en bleu, l'UE en rouge, la zone euro en orange et les États-Unis en vert.

Sommaire

Croissance et niveau de vie en Europe

a. Poids économique de l'UE et des États membres

1.1 PIB comparé de l'Union européenne, des États-Unis, du Japon et de la Chine (1957-2009)
1.2 Répartition du PIB mondial, à parité de pouvoir d'achat (2007)
1.3 PIB des États membres de l'UE27 à parité de pouvoir d'achat et rang mondial (2007)

b. Croissance et convergence économique

1.4 Taux de croissance du PIB réel en 2007, 2008 et 2009 : comparaisons internationales
1.5 Taux de croissance du PIB réel dans les pays de l'Union européenne en 2008
1.6 PIB par habitant en 2007 et taux de croissance annuel moyen du PIB entre 1997 et 2007
1.7 Existe-t-il une convergence économique entre les régions de l'Union européenne à 27 ?
1.8 Évolution de l'écart-type de croissance entre États aux États-Unis et dans la zone euro (1999-2008)

c. Pouvoir d'achat et niveau de vie

1.9 Évolution du pouvoir d'achat et de la consommation des ménages dans la zone euro entre 1998 et 2007
1.10 Les prix qui ont le plus/le moins augmenté dans la zone euro entre 2001 et 2008
1.11 Inégalités et pauvreté
1.12 Revenu moyen, revenu médian et inégalité des salaires hommes/femmes

Les Européens : démographie, immigration, emploi

a. Population et migrations

2.1 Démographie
2.2 Population en âge de travailler en 1950, 2007 et 2050
2.3 Part du solde migratoire dans l'accroissement de la population des État membres de l'UE (1961-2007)

b. Emploi

2.4 Chômage et croissance de l'emploi en Europe
Carte : Chômage et croissance du PIB
2.5 L'emploi aux différents âges de la vie : taux d'emploi des jeunes et des seniors, âge moyen de sortie du marché du travail et part du travail à temps partiel
2.6 Efficacité du travail et capacité à répartir l'effort productif : productivité horaire et taux d'emploi (2007)
2.7 Le coût économique du vieillissement : part des dépenses de retraites dans le PIB de certains États membres de l'UE (2005)
2.8 Le coût horaire de la main-d'œuvre dans les États membres de l'UE (2006)

L'Europe face aux crises

a. L'Europe face à la crise énergétique

3.1 La dépendance énergétique des États membres de l'UE : importations nettes d'énergie, en % (2005)
Carte : Réserves et production énergétiques
3.2 Le rôle protecteur de l'euro face à l'envolée des prix du pétrole (2002-2008)
3.3 Évolution comparée du cours du dollar en euros et du prix du baril de Brent en dollar (2002-2008)
3.4 Prix de l'électricité, du gaz et de l'essence dans les États membres (2007)

b. L'Europe face à la crise environnementale

Carte : L'économie européenne face à l'enjeu environnemental

3.5 Revenus de la fiscalité environnementale en pourcentage du PIB dans quelques États membres (2005)

c. L'Europe face à la crise alimentaire

3.6 Augmentation des prix de l'alimentation dans les États membres de l'UE (2005-2008)
3.7 Augmentation des prix de l'alimentation dans le monde (2001-2008)
3.8 Production et consommation de blé et de riz dans le monde et dans l'UE (2000-2010)
3.9 Balance commerciale de l'UE pour le blé et le riz (2000-2010)
3.10 Principaux fournisseurs de l'UE pour les produits agro-alimentaires (2007)
3.11 Tarifs douaniers moyens appliqués par l'UE et par ses principaux fournisseurs – produits agricoles, 2007

d. L'Europe face à la crise financière

3.12 Évolution des prix de vente de l'immobilier résidentiel dans certains États membres (en moyenne annuelle entre 1997 et 2006)
3.13 Niveau de la dette hypothécaire et taux d'endettement des ménages dans les États membres
3.14 Une bulle immobilière dans la zone euro ? (1997-2007)
3.15 Évolution des marchés boursiers (2000-2008)
3.16 Divergence des politiques monétaires de la BCE, la banque d'Angleterre et de la FED : taux d'intérêt directeurs (1999-2008)

Le policy mix européen : politique monétaire et politiques budgétaires dans l'UE

4.1 L'inflation dans la zone euro, aux États-Unis et au Japon (2000-2008)
4.2 L'inflation dans les pays membres de l'Union européenne (2008)
4.3 Déficit et dette publique dans les pays de l'UE (2007)
Carte : Géographie de l'euro
4.4 Niveau et structure des prélèvements obligatoires en % du PIB (2006)
4.5 Fiscalité des États membres : taux d'imposition implicite sur la consommation, le capital et le travail et taux de prélèvement sur les bas salaires
4.6 Taux de l'impôt sur les sociétés (2007)

L'Europe dans la mondialisation : compétitivité et commerce extérieur

a. Compétitivité et productivité

5.1 La compétitivité de l'UE : indicateurs synthétiques (2007)
5.2 Cours de l'euro face aux principales monnaies (1999-2008)
5.3 Productivité de la main-d'œuvre : comparaisons internationales
5.4 Taux de croissance annuel moyen de la productivité par personne occupée (2000-2007)

b. Les entreprises européennes et les délocalisations

5.5 Les investissements directs étrangers dans le monde en 2007
5.6 Part de l'industrie dans le PIB et l'emploi des États membres (1996-2006)
5.7 La spécialisation productive de l'UE, des États-Unis, de la Chine et du Japon : principales industries à l'exportation (2005)
5.8 Recul de l'emploi industriel en Europe (2000-2006)
Carte : Délocalisations au sein de l'Union européenne

c. Économie de la connaissance

5.9 Les dépenses de R&D dans l'UE par secteur d'exécution, en % du PIB (2006)
5.10 Indicateurs de l'innovation en Europe (2007)
5.11 Brevets et revenus de la propriété intellectuelle
5.12 Dépenses annuelles d'éducation par étudiant dans l'enseignement supérieur (2005)
5.13 Éducation et formation professionnelle

d. L'Europe dans le commerce international

5.14 L'UE dans le commerce mondial : principaux exportateurs participant au commerce mondial de marchandises et de services commerciaux (à l'exclusion du commerce intra-UE)
Carte : L'Union européenne dans le commerce mondial de marchandises
Carte : Commerce intracommunautaire
5.15 Exportations et balance commerciale
5.16 La croissance annuelle moyenne des exportations de marchandises des États membres (2000-2007)
5.17 D'où viennent les importations européennes ? Les principaux pays fournisseurs de l'UE en 2007
5.18 Où vont les exportations européennes ? Les principaux pays clients de l'UE27 en 2007
5.19 Tarifs douaniers moyens appliqués par l'UE et par ses principaux fournisseurs – ensemble des produits exceptés les produits agricoles, 2007

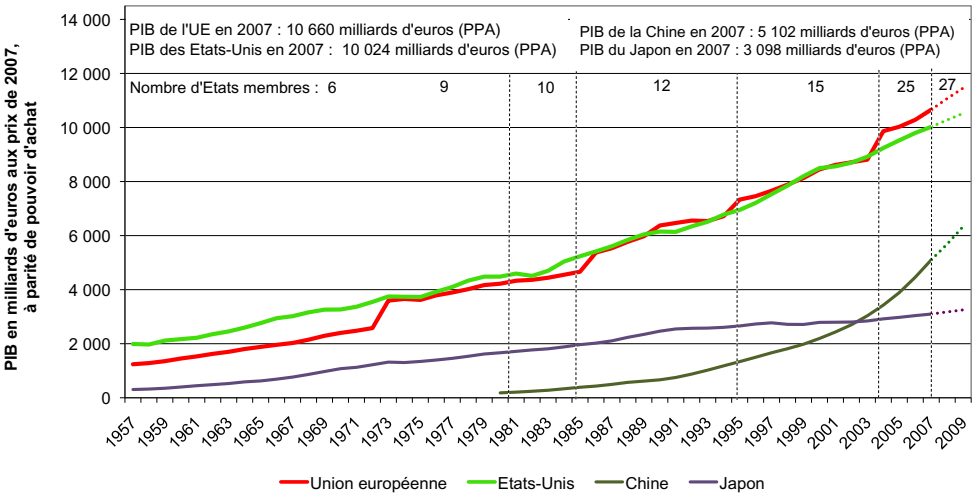
Le budget de l'Union européenne

6.1 Cadre financier 2007-2013
6.2 Décomposition du budget communautaire par principaux postes (2008)
6.3 Budget dédié à la politique agricole, à l'environnement et au développement rural (2008)
6.4 Budget dédié aux politiques de cohésion (2008)
6.5 L'UE en tant qu'acteur mondial (2008)
6.6 Le budget dédié aux politiques de compétitivité (2008)
6.7 Répartition du financement du budget communautaire par type de recettes (2007)
Carte : Budget de l'Union européenne

Croissance et niveau de vie en Europe

a. Poids économique de l'UE et des États membres

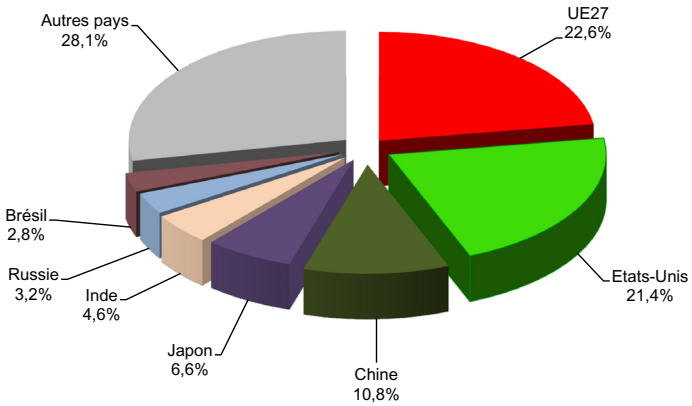
1.1. PIB comparés de l'Union européenne, des États-Unis, de la Chine et du Japon (1957-2009)



Sources : Groningen Growth and Development Center, FMI et calculs de l'auteur.
Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

En 50 ans, l'UE est devenue la première puissance économique mondiale : elle a rattrapé puis devancé les États-Unis en rassemblant 27 États pour créer un marché de 495 millions de consommateurs où est assurée la liberté de circulation des biens, des personnes et des capitaux. En 1957, le poids économique de la Communauté économique européenne (composé alors de 6 membres : la France, la RFA, l'Italie, la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg) était inférieur de 37 % à celui des États-Unis. Il lui est aujourd'hui supérieur de 6 %. Entre 1957 et 1973, l'Europe des Six a bénéficié d'une croissance plus rapide que les États-Unis (5 % en moyenne contre 4 %) puis le premier élargissement (l'entrée du Royaume-Uni, de l'Irlande et du Danemark) lui a permis de devenir une puissance comparable à l'économie américaine. Depuis 1973, l'Union européenne a connu une croissance plus lente en moyenne que les États-Unis, compensée par les élargissements successifs. Le leadership économique européen est donc en grande partie le fruit des élargissements. Cependant, les Européens doivent réfléchir au moyen de transformer cette puissance économique en poids politique sur la scène mondiale et être conscients des efforts qu'ils devront consentir pour préserver leur leadership économique face aux États-Unis et à la Chine. En particulier, le poids économique de la Chine a cru exponentiellement au cours des quinze dernières années. **Si la tendance actuelle se poursuit** [1], **la Chine pourrait devenir la première puissance économique mondiale dès 2018.**

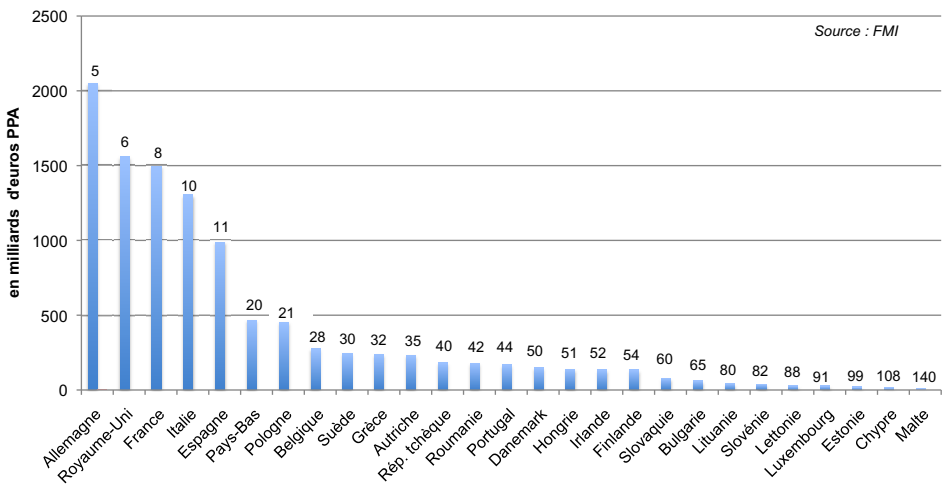
1.2. Répartition du PIB mondial, à parité de pouvoir d'achat (2007)



Sources : FMI et calculs de l'auteur.
Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

L'Union européenne est le principal ensemble économique mondial, concentrant 22,6 % de la richesse de la planète. Elle devance les États-Unis, la Chine, le Japon et l'Inde. Ces 5 puissances économiques représentent à elles-seules deux tiers du PIB mondial exprimé à parité de pouvoir d'achat.

1.3. PIB des États membres de l'UE à parité de pouvoir d'achat et rang mondial (2007)

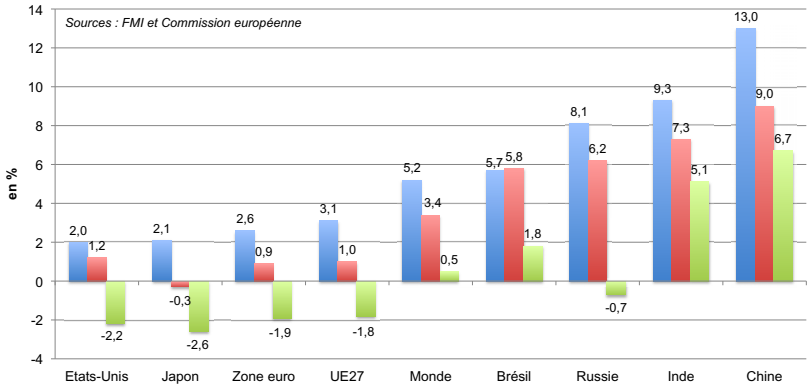


Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

Désormais devancées par la Chine et l'Inde au niveau mondial, les principales puissances économiques européennes (Allemagne, Royaume-Uni, France, Italie et Espagne) continuent néanmoins à représenter 69 % du PIB de l'UE. Malgré la faible croissance des grands pays, les différences restent considérables parmi les États membres. Le PIB de la France est par exemple plus de 3 fois supérieur à celui de la Pologne et plus de 8 fois supérieur à celui de la Roumanie.

b. Croissance et convergence économique

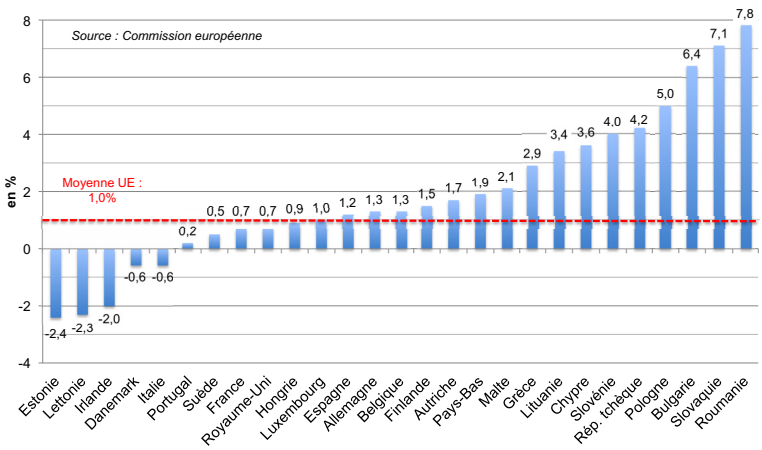
1.4. Taux de croissance du PIB réel (en %) en 2007, 2008 et 2009 : comparaisons internationales



Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

La croissance de l'Union européenne a atteint 3,1 % en 2007, dépassant ainsi celle des États-Unis et du Japon, mais a ralenti fortement en 2008 et sera négative en 2009 en raison des effets de la crise financière. Elle est en outre éloignée de la moyenne mondiale. La croissance de la zone euro est quant à elle inférieure à celle de l'Union européenne dans son ensemble mais suit les mêmes tendances, tandis que les pays émergents sont devenus le principal moteur de l'économie mondiale, la Chine bénéficiant par exemple d'une croissance proche de 10 %.

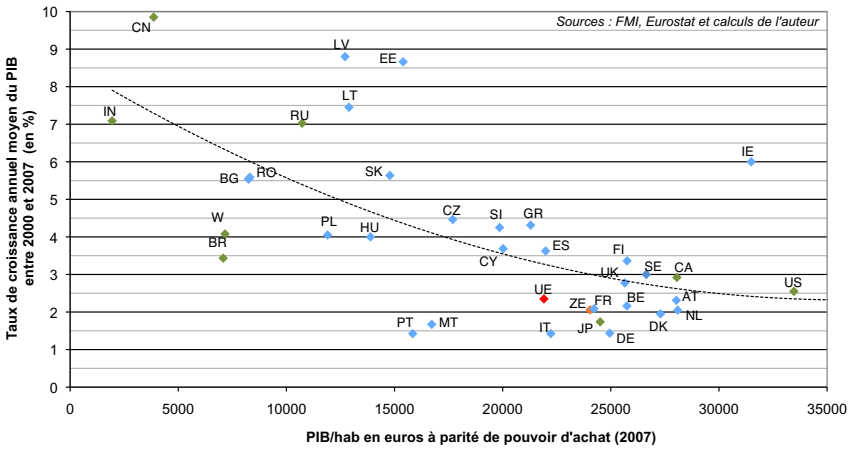
1.5. Taux de croissance du PIB réel dans les pays de l'UE en 2008



Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

Si les pays d'Europe centrale et orientale (à l'exception de la Hongrie) **ont continué à avoir une croissance forte en 2008 malgré la crise, la Lettonie, l'Estonie et l'Irlande ont vu leurs performances s'effondrer par rapport à 2007** (entre - 7 et - 13 points de croissance du PIB). Ces trois pays ainsi que l'Italie et le Danemark ont vu leur PIB diminuer en 2008.

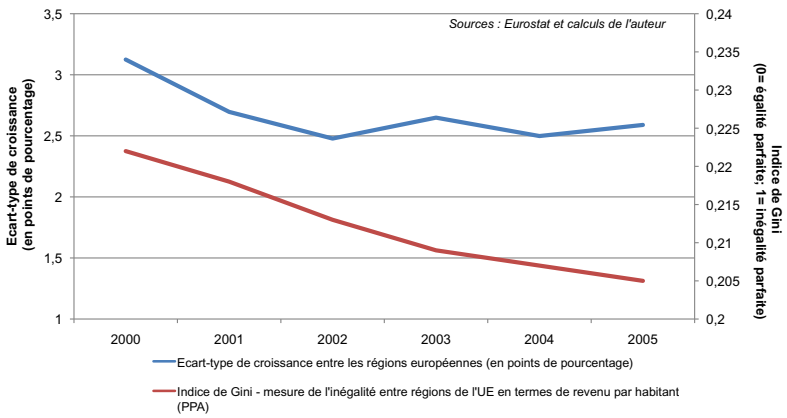
1.6. PIB par habitant en 2007 et taux de croissance annuel moyen du PIB entre 2000 et 2007



Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

Si l'Union européenne conserve un revenu par habitant enviable (24 043 euros PPA en 2007), ses performances de croissance au cours des dix dernières années (2,3 % en moyenne annuelle) ont été inférieures à celles des États-Unis (2,6 %) et des économies émergentes. Le graphique met aussi en évidence l'hétérogénéité des performances au sein de l'UE en termes de revenus par habitant et de croissance : tandis que les économies allemande et italienne ont subi un fort ralentissement, les pays baltes mais aussi l'Irlande ont connu une croissance extrêmement rapide avant la crise.

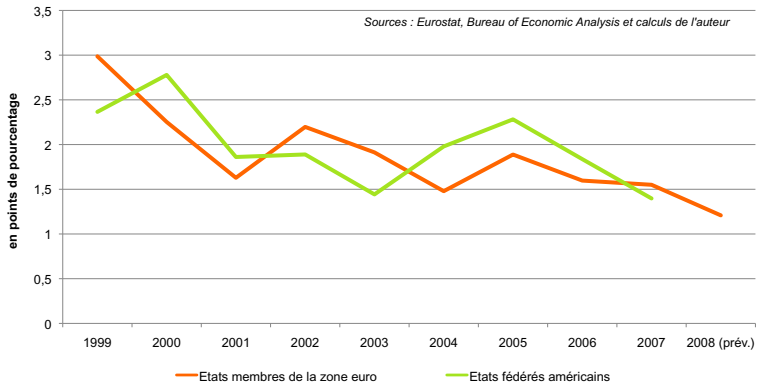
1.7. Existe-t-il une convergence économique entre les régions de l'Union européenne à 27 ? (2000-2005)



Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

Le début des années 2000 a vu un mouvement de convergence économique modéré entre les régions de l'Union européenne à 27. L'écart-type de croissance a ainsi diminué de 17 % tandis que les inégalités de revenu entre régions se sont réduites légèrement, l'indice de Gini diminuant de 8 %.

1.8. Évolution de l'écart-type de croissance entre États aux États-Unis et dans la zone euro (1999-2008)

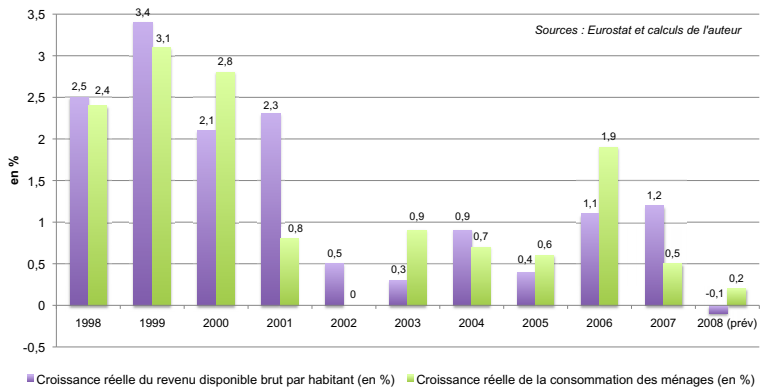


Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

L'hétérogénéité des conjonctures des États membres a nettement reculé dans la zone euro. Les économies des États membres suivent des cycles économiques de plus en plus similaires : la réduction de l'écart-type de croissance entre pays de la zone euro tend à montrer que les phases de ralentissement ou d'accélération de l'activité économique sont de plus en plus concomitantes. Le graphique 1.8. montre aussi que **les écarts-types de croissance entre États américains et entre pays de la zone euro sont très proches**. Ceci souligne que la critique faite à la zone euro d'appliquer une politique monétaire commune à des situations économiques divergentes est peu pertinente.

c. Pouvoir d'achat et niveau de vie

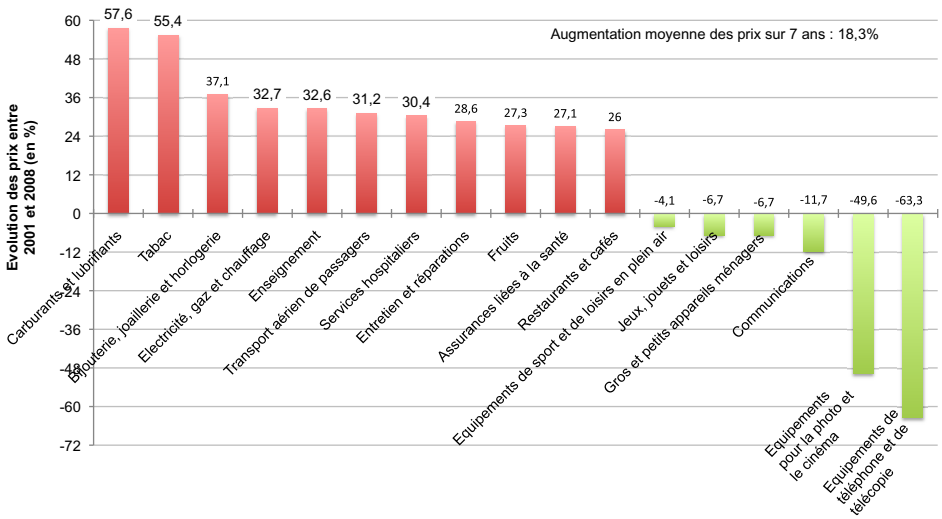
1.9. Évolution du pouvoir d'achat et de la consommation des ménages dans la zone euro entre 1998 et 2007



Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

Au cours des dix dernières années, le pouvoir d'achat[2] a augmenté de 1,5 % en moyenne annuelle dans la zone euro et la consommation des ménages de 1,4 %. Après une forte expansion entre 1998 et 2001, il a été nul en 2002, puis faiblement augmenté depuis. **En 2008, le pouvoir d'achat et la consommation des ménages ont stagné dans la zone euro**.

1.10. Les prix qui ont le plus/le moins augmenté dans la zone euro entre janvier 2001 et juin 2008



Sources : Eurostat et calculs de l'auteur.
Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

Entre janvier 2001 et juillet 2008, le prix de certains biens a fortement augmenté, mais ces augmentations ont été partiellement compensées par des diminutions de prix. Parmi les biens dont le prix a le plus augmenté, on trouve certains biens énergétiques (carburants, chauffage, gaz) mais aussi le tabac, le transport aérien, la santé, les fruits et la restauration. Au nombre des prix qui ont le plus baissé figurent les appareils de son et d'image, les communications, les biens et services culturels et de loisirs, et les appareils ménagers. On remarquera les effets ambivalents de la mondialisation et de la croissance rapide des pays émergents : elles offrent de nouvelles sources de baisses de prix (sur les biens industriels non énergétiques et sur les vêtements par exemple) mais accroissent considérablement la demande d'énergie mondiale, contribuant ainsi à la hausse des prix de l'énergie (dont nous protège, en partie, l'appréciation de l'euro).

Le tableau 1.11. présente des indicateurs de l'inégalité de distribution des revenus et de la pauvreté. L'indice de Gini mesure les inégalités de revenus, une valeur de zéro correspondant à une égalité parfaite et une valeur de 100 à une inégalité parfaite. Une autre mesure d'inégalité est également présentée : il s'agit du ratio entre les revenus du décile des ménages les plus riches et ceux du décile des ménages les plus pauvres. D'une façon générale, **les inégalités de revenus sont bien plus faibles dans l'UE qu'aux États-Unis ou en Chine mais plus fortes qu'au Japon. Au sein de l'UE, c'est dans les pays scandinaves que les inégalités sont les plus faibles**. Le taux de pauvreté mesure quant à lui la part de la population dont le revenu disponible après impôt est inférieur à 60 % du revenu disponible médian dans le pays considéré. On remarquera que la pauvreté est ici entendue en un sens relatif puisqu'elle dépend du revenu médian du pays considéré. **Le taux de pauvreté après transfert sociaux est de 16 % dans l'Union européenne**, soit un taux assez nettement inférieur à celui observé aux États-Unis (24 %). Au sein de l'Union européenne, il est particulièrement élevé en Lituanie, en Pologne, en Grèce en Espagne et en Italie. **La part des travailleurs vivant en dessous du seuil de pauvreté (les « working poors ») est loin d'être négligeable puisqu'elle atteint 8 % dans l'UE**. Les chiffres consacrés à la « trappe

1.11. Inégalité et Pauvreté

	Inégalité de répartition des revenus - Ratio de Gini (0 = égalité parfaite, 100 = inégalité parfaite), 2006	Ratio entre le revenu des 10% des ménages les plus riches et celui des 10% les plus pauvres, 2006	Taux de pauvreté après transferts sociaux (seuil de pauvreté = 60% du revenu médian), en %, 2006	Working Poors : Taux de pauvreté au travail (seuil de pauvreté = 60% du revenu médian), en %, 2006	Trappe à chômage (*) 2006
Allemagne	27	6,9	13	5	75
Autriche	25	6,9	13	6	67
Belgique	28	8,2	15	4	83
Bulgarie	24	7,0	14	6	74
Chypre	29	nd	16	7	62
Danemark	24	8,1	12	4	91
Espagne	31	10,3	20	10	80
Estonie	33	10,8	18	8	64
Finlande	26	5,6	13	4	76
France	27	9,1	13	6	81
Grèce	34	10,2	21	14	59
Hongrie	33	5,5	16	7	78
Irlande	32	9,4	18	6	76
Italie	32	11,6	20	10	71
Lettonie	39	11,6	23	11	88
Lituanie	35	10,4	20	10	79
Luxembourg	28	nd	14	10	88
Malte	28	nd	14	5	62
Pays-Bas	26	9,2	10	4	86
Pologne	33	8,8	19	13	82
Portugal	38	15,0	18	11	81
Rép. tchèque	25	5,2	10	3	63
Roumanie	33	7,5	19	nd	71
Royaume-Uni	32	13,8	19	8	68
Slovaquie	28	6,7	12	6	44
Slovénie	24	5,9	12	5	94
Suède	24	6,2	12	7	87
UE27	**30**	**nd**	**16**	**8**	**75**
Etats-Unis	47	15,9	24 (2005)	nd	70
Chine	45	18,4	nd	nd	nd
Japon	25	4,5	nd	nd	59
Inde	33	7,3	nd	nd	nd
Brésil	58	57,8	nd	nd	nd
Canada	33	9,4	nd	nd	nd
Sources	*Banque mondiale, Eurostat et Census Bureau*	*PNUD*	*Eurostat*	*Eurostat*	*Eurostat*

**La trappe à chômage mesure le pourcentage de la rémunération brute (lors du passage d'une période de chômage vers un nouvel emploi) qui est «absorbé» par suite des effets combinés de l'accroissement des taux d'imposition et de cotisation sociale et de la perte des allocations. Cet indicateur couvre les personnes célibataires sans enfant qui gagnent, lorsqu'elles travaillent, 67% du salaire moyen. (définition Eurostat)*

Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

à chômage » montrent d'ailleurs que la différence entre travailler et ne pas travailler peut être faible pour la population la plus pauvre. Ainsi, en Slovénie, le revenu avant la reprise d'un emploi représente 94 % du revenu après l'obtention d'un emploi pour un célibataire sans enfant gagnant 67 % du salaire moyen. Ceci vient du fait que lorsqu'un individu reprend un travail, il perd ses allocations et voit son taux d'imposition augmenter.

1.12. Revenu moyen, revenu médian et inégalité des salaires hommes/femmes

	Revenu moyen par habitant (population âgée de 18 ans et plus), en euros PPA, 2006	Revenu médian par habitant (population âgée de 18 ans et plus), en euros PPA, 2006	Ecart de la rémunération horaire brute moyenne entre hommes et femmes en %, 2006
Allemagne	17 064	15 492	22
Autriche	20049	18245	20
Belgique	18 433	16 490	7
Bulgarie	nd	nd	14
Chypre	18 645	16 347	24
Danemark	17463	16402	17
Espagne	14332	12782	13
Estonie	6893	5752	25,0 (2005)
Finlande	16 657	15 087	20
France	17462	15412	11
Grèce	13 376	11 311	10
Hongrie	7527	6324	11
Irlande	19 570	16 485	9
Italie	16463	14354	9,0 (2005)
Lettonie	5 845	4 563	16
Lituanie	5737	4718	16
Luxembourg	33 366	29 280	14
Malte	13641	12192	3
Pays-Bas	19 300	17 198	18,0 (2005)
Pologne	6224	5249	12
Portugal	11 451	8 789	8
Rép. tchèque	9597	8492	18
Roumanie	nd	nd	10
Royaume-Uni	21423	18440	21
Slovaquie	7 017	6 104	22
Slovénie	13678	12587	8
Suède	16 418	15 456	16
Sources	Eurostat	Eurostat	Eurostat

Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

Le tableau 1.12 montre que **les inégalités de revenu sont encore importantes parmi les États membres de l'Union européenne** : le revenu moyen à parité de pouvoir d'achat est par exemple 3,4 fois plus élevé au Royaume-Uni qu'en Pologne. En outre, **les inégalités de salaire entre hommes et femmes restent considérables**. Le salaire horaire moyen des hommes est ainsi 22 % plus élevé que celui des femmes en Allemagne.

Les Européens : démographie, immigration, emploi

a. Population et migrations

2.1. Démographie

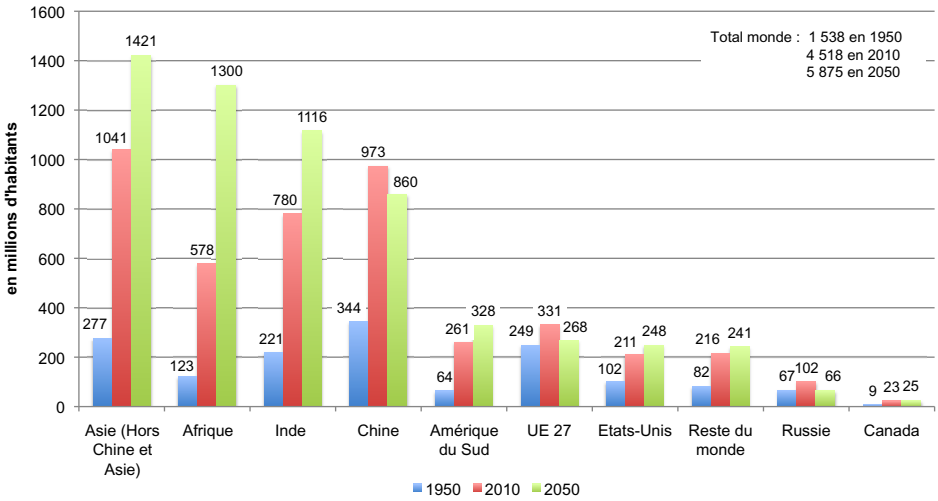
	Population en millions d'habitants (1950)	Population en millions d'habitants (2008)	Population en millions d'habitants (prévision 2050)	Taux moyen de croissance démographique (2005-2010)	Population âgée de moins de 15 ans, en % du total (2007)	Population âgée de 65 ans et plus, en % du total (2007)	Indice de fécondité (2007) *
Allemagne	68,4	82,1	78,8	0,0	13,9	19,8	1,34
Autriche	6,9	8,3	8,1	0,1	15,6	16,9	1,40
Belgique	8,7	10,7	10,3	0,1	17	17,1	1,66
Bulgarie	7,3	7,6	5,1	-0,7	13,4	17,3	1,23
Chypre	0,5	0,8	1,0	0,9	17,9	12,3	1,40
Danemark	4,3	5,5	5,9	0,3	18,6	15,3	1,76
Espagne	28,0	45,6	42,5	0,4	14,5	16,7	1,34
Estonie	1,1	1,3	1,3	-0,3	14,9	17,1	1,43
Finlande	4,0	5,3	5,3	0,2	17,1	16,5	1,72
France	41,8	62,0	63,1	0,3	18,6	16,2	1,86
Grèce	7,7	11,2	10,7	0,2	14,3	18,6	1,25
Hongrie	9,4	10,0	8,3	-0,3	15,2	15,9	1,28
Irlande	3,0	4,4	5,8	1,3	20,3	11,1	1,80
Italie	47,1	58,9	50,9	0,0	14,1	19,9	1,37
Lettonie	1,9	2,3	1,7	-0,5	14	17,1	1,29
Lituanie	2,6	3,4	2,6	-0,4	15,9	15,6	1,25
Luxembourg	0,3	0,5	0,5	0,0	18,3	14,0	1,70
Malte	0,3	0,4	0,4	0,0	16,7	13,8	1,40
Pays-Bas	10,1	16,7	17,1	0,4	18,1	14,5	1,73
Pologne	24,8	38,0	31,9	-0,1	15,8	13,4	1,23
Portugal	8,4	10,7	10,7	0,4	15,5	17,3	1,47
Rép. tchèque	8,9	10,3	8,5	-0,1	14,4	14,4	1,21
Roumanie	16,3	21,5	16,8	-0,4	15,4	14,9	1,25
Royaume-Uni	49,8	61,0	67,1	0,3	17,6	16,0	1,66
Slovaquie	3,5	5,4	4,6	0,0	16,1	11,9	1,18
Slovénie	1,5	2,0	1,6	-0,1	14	15,9	1,21
Suède	7,0	9,2	10,1	0,3	17	17,4	1,71
UE27	**373,6**	**495,0**	**470,7**	**-0,1**	**15,8**	**16,9**	**1,43**
Etats-Unis	157,8	305,0	395,0	0,9	20,7 (2006)	12,3 (2006)	2,04
Chine	554,8	1 327,7	1 392,3	0,6	21,1 (2006)	7,8 (2006)	1,73
Inde	357,6	1 139,9	1 592,7	1,4	32,5 (2006)	5,0 (2006)	2,79
Japon	83,6	127,8	112,2	0,1	13,8 (2006)	20,3 (2006)	1,36
Brésil	54,0	191,9	253,1	1,3	27,6 (2006)	6,3 (2006)	2,25
Canada	13,7	33,4	42,8	0,9	17,3 (2006)	13,3 (2006)	1,47
Russie	102,7	141,4	111,8	-0,4	14,9 (2006)	13,7 (2006)	1,40
Monde	**2 519,5**	**6 688,7**	**9 075,9**	**1,1**	**28,0 (2006)**	**7,4 (2006)**	**2,56**
Sources	*ONU*	*FMI et ONU*	*ONU*	*ONU*	*Eurostat, PNUD*	*Eurostat, PNUD*	*ONU*

**Le taux de fécondité nécessaire pour assurer le renouvellement de la population est de 2,1.*

Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

La population des États membres de l'Union européenne a augmenté de 32,5 % entre 1950 et 2008 mais devrait reculer d'ici 2050, d'après les prévisions de l'ONU. Alors qu'elle représentait 13,9 % de la population mondiale en 1950 et 7,4 % en 2008, elle n'en représentera plus que 5,2 % en 2050. En outre, **la population de l'UE est vieillissante** : la part des personnes âgées de moins de 15 ans est très faible (15,8 %) et est même parfois inférieure à 15 % dans certains États membres comme l'Allemagne, l'Espagne et l'Italie. Au contraire, la part des personnes âgées de 65 ans ou plus est relativement forte (16,9 %). Ce vieillissement de la population provient de l'allongement de la durée de vie en Europe mais aussi d'un indice de fécondité très faible : il s'élève à 1,43, soit un niveau très inférieur au seuil permettant le renouvellement des générations (estimé à 2,1).

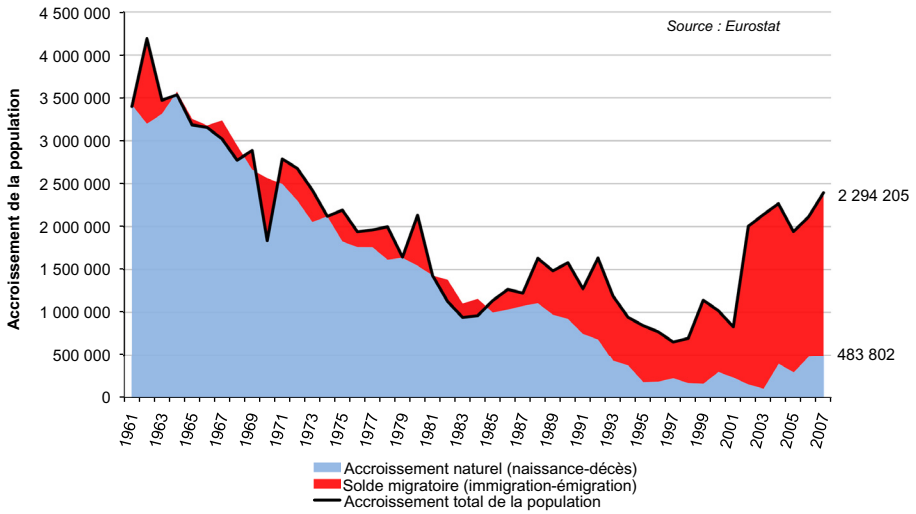
2.2. Population en âge de travailler en 1950, 2010 et 2050



Source : ONU (World Population ¨Prospects : The 2006 Revision) et calculs de l'auteur.
Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

La population mondiale en âge de travailler a été multipliée par 2,5 entre 1950 et 2000 et l'ONU prévoit qu'elle augmentera de 30 % entre 2010 et 2050. La population en âge de travailler des États membres de l'UE27 sera passée de 249 à 331 millions de personnes entre 1950 et 2010 mais serait ramenée à 268 millions de personnes en 2050, d'après les prévisions de l'ONU. Plus largement, ces données impliquent que **la croissance potentielle européenne sera affectée négativement par la réduction de la population en âge de travailler au cours de la période 2010-2050**.

2.3. Part du solde migratoire dans l'accroissement de la population des États membres de l'UE (1961-2007)



Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

La croissance démographique des pays membres de l'Union européenne à 27 a fortement ralenti entre le début des années 1960 et le milieu des années 1980 : la croissance annuelle de la population a été divisée par 3,6 dans cet intervalle. Au cours de cette période, le solde migratoire est resté légèrement positif, voire négatif certaines années : la croissance de la population des pays membres de l'UE27 était essentiellement liée à l'accroissement naturel[3] de la population. **Depuis 1992, le solde migratoire[4] est au contraire devenu le premier moteur de la croissance démographique en Europe, contribuant à un fort redressement de la croissance de la population de l'UE.** En 2007, le solde migratoire était quatre fois plus important que l'accroissement naturel de la population.

b. Emploi

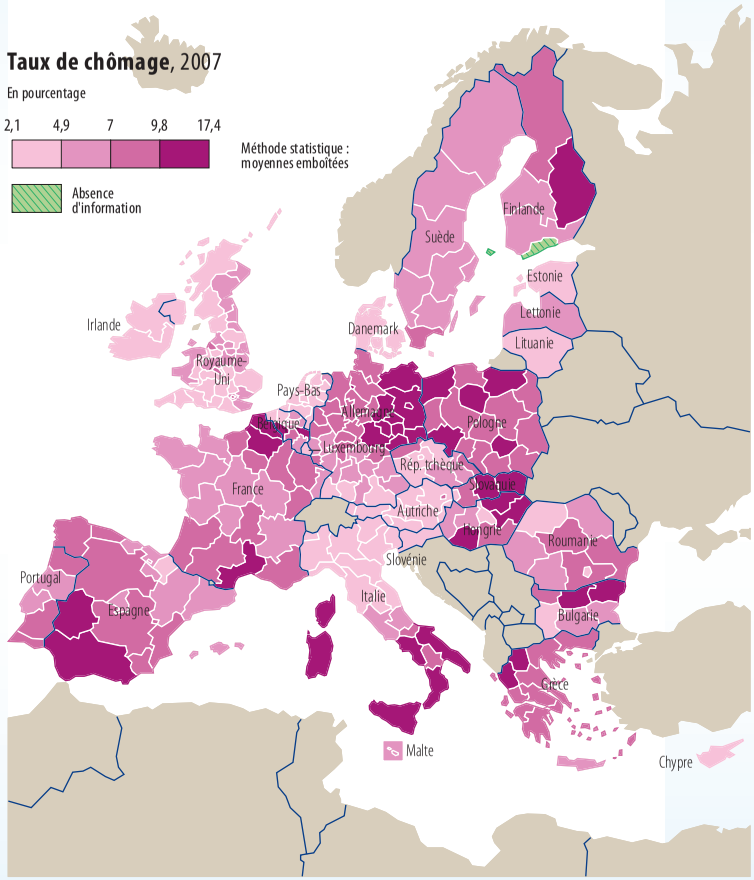
2.4. Chômage et croissance de l'emploi en Europe

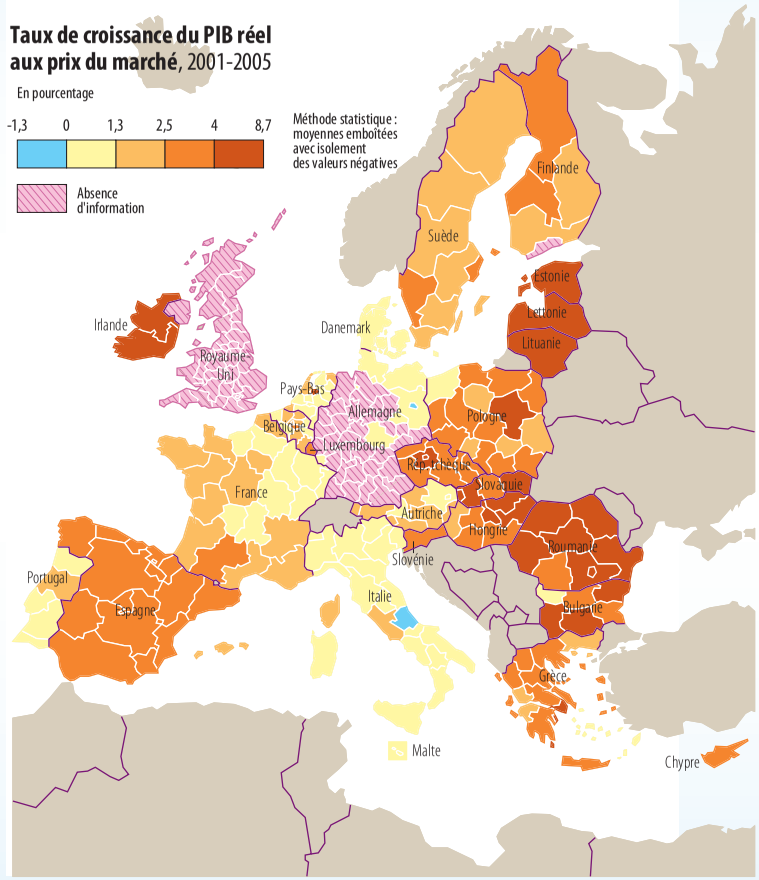
	Taux de chômage harmonisé total, en % (date en italique)		Taux de chômage des jeunes, en % de la population active de moins de 25 ans (date en italique)		Taux de chômage de longue durée (12 mois ou plus), en % du chômage total (date en italique)		Croissance de l'emploi en 2007, en %
Allemagne	7.1	*Oct-08*	9,8	*Juin-08*	52,4	*Mars-08*	1.7
Autriche	3.0	*Oct-08*	8,3	*Juin-08*	25,3	*Mars-08*	2.2
Belgique	6.6	*Oct-08*	17,7	*Juin-08*	49,4	*Mars-08*	1.7
Bulgarie	5.6	*Oct-08*	14,2	*Juin-08*	50,7	*Mars-08*	2.8
Chypre	3.8	*Oct-08*	9,0	*Juin-08*	14,5	*Mars-08*	3.2
Danemark	3.2	*Oct-08*	5,8	*Juin-08*	15,5	*Mars-08*	1.6
Espagne	12.8	*Oct-08*	24,1	*Juin-08*	18,8	*Mars-08*	3.1
Estonie	7.5	*Oct-08*	6,6	*Juin-08*	38,3	*Mars-08*	0.7
Finlande	6.4	*Oct-08*	15,8	*Juin-08*	18,8	*Mars-08*	2.2
France	8.2	*Oct-08*	17,7	*Juin-08*	40,0	*Mars-08*	1.3
Grèce	7,2	*Sept-08*	22,7	*Mars-08*	46,3	*Mars-08*	1.2
Hongrie	8.1	*Oct-08*	19,8	*Juin-08*	43,3	*Mars-08*	-0.1
Irlande	7.1	*Oct-08*	10,8	*Juin-08*	28,5	*Déc-07*	3.6
Italie	6,7	*Sept-08*	20,8	*Mars-08*	45,5	*Mars-08*	1.1
Lettonie	7.2	*Oct-08*	8,8	*Juin-08*	27,5	*Mars-08*	3.5
Lituanie	4.7	*Oct-08*	7,6	*Juin-08*	19,5	*Mars-08*	2.9
Luxembourg	4.2	*Oct-08*	15,5	*Juin-08*	38,6	*Mars-08*	4.2
Malte	5.7	*Oct-08*	11,2	*Juin-08*	48,6	*Mars-08*	2.6
Pays-Bas	2,6	*Nov-08*	5,1	*Juin-08*	36,8	*Mars-08*	2.4
Pologne	6.4	*Oct-08*	17,0	*Juin-08*	33,8	*Mars-08*	4.5
Portugal	7.8	*Oct-08*	15,4	*Juin-08*	50,1	*Mars-08*	0.0
Rép. tchèque	4.4	*Oct-08*	10,1	*Juin-08*	50,7	*Mars-08*	1.8
Roumanie	5,6	*Juin-08*	18,4	*Mars-08*	43,6	*Mars-08*	1.3
Royaume-Uni	5.7	*Oct-08*	13,9	*Avr-08*	25,1	*Mars-08*	0.7
Slovaquie	10.0	*Oct-08*	17,9	*Juin-08*	73,9	*Mars-08*	2.1
Slovénie	4.3	*Oct-08*	9,7	*Juin-08*	42,2	*Mars-08*	2.7
Suède	7.0	*Oct-08*	15,5	*Juin-08*	13,0	*Mars-08*	2.3
Zone euro	**7,7**	*Oct-08*	**14,9**	*Juin-08*	**42,5**	*Déc-07*	**1,8**
UE27	**7,1**	*Oct-08*	**14,7**	*Juin-08*	**41,8**	*Déc-07*	**1,8**
Etats-Unis	6,7	*Nov-08*	10,5	*2007*	10,0	*2006*	1,1
Chine	4,0	*2007 (pop. urbaine)*	nd	*nd*	nd	*nd*	0.8 (2006)
Inde	7,2	*2007*	10,5	*2004*	nd	*nd*	nd
Japon	3,9	*Nov-08*	7,7	*2007*	33,0	*2006*	0,5
Brésil	9,8	*2007*	18,1	*2004*	nd	*nd*	2,7
Canada	6,1	*Août-08*	12,4	*2005*	9,6	*2005*	2,3
Russie	5,9	*2007*	nd	*nd*	nd	*nd*	0,8
Sources	*Eurostat, FMI, OIT, CIA*		*Eurostat, PNUD*		*Eurostat, PNUD*		*Eurostat*

Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

Le taux de chômage s'élevait en octobre 2008 à 7,1 % dans l'Union européenne, soit un niveau seulement légèrement supérieur à celui enregistré aux États-Unis (6,7 %). Certains pays de l'Union connaissent une situation de plein emploi, comme le Danemark, les Pays-Bas, ou encore l'Autriche, d'autres font face à un chômage de masse comme l'Espagne ou la Slovaquie. **Le chômage européen se distingue en ce qu'il touche particulièrement les jeunes et est de longue durée** : 14,7 % de la population active de moins de 25 ans est au chômage (en baisse de 3 points par rapport à septembre 2006) et 41,8 % des chômeurs sont sans travail depuis plus d'un an (en baisse de 4 points par rapport à juin 2006). **La croissance de l'emploi a été relativement forte dans l'UE en 2007, à 1,8 %, favorisant la décrue du chômage**. La crise a néanmoins interrompu cette embellie : le taux de chômage augmente de nouveau et devrait atteindre 8,7 % dans l'UE en 2009 (9,5 % en 2010) d'après les prévisions de la Commission.

Chômage et croissance du PIB





Atelier de cartographie de Sciences Po pour la Fondation Robert Schuman, janvier 2009, ©FRS.

Fait avec Philcarto (http://philgeo.club.fr)
Source : Eurostat (http://epp.eurostat.ec.europa.eu)

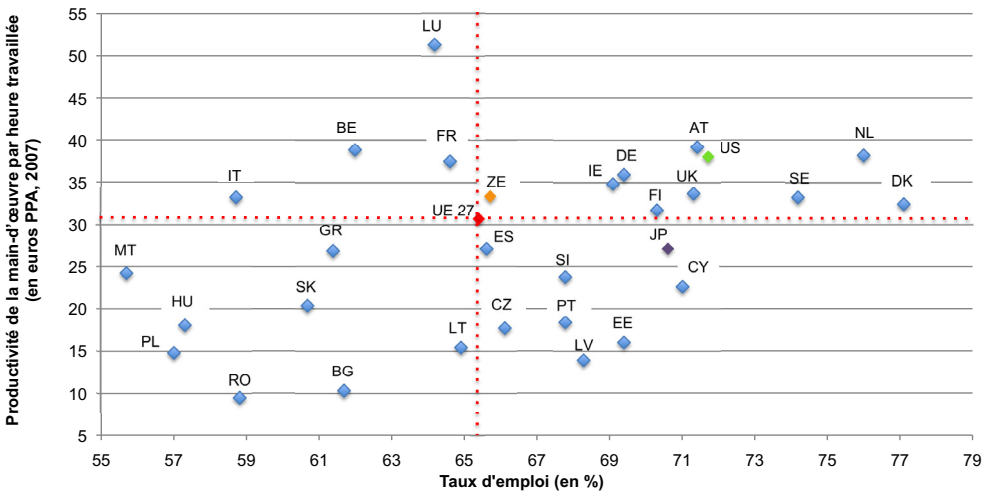
2.5. L'emploi aux différents âgées de la vie
Taux d'emploi des jeunes et des seniors, âge moyen de sortie du marché du travail et part du travail à temps partiel

	Taux d'emploi total - Proportion de personnes occupées âgées de 15 à 64 ans par rapport à la population totale du même âge, en %, 2007	Taux d'emploi des jeunes (15-24 ans), en %, 2007	Taux d'emploi total des travailleurs âgés (55-64 ans), en %, 2007	Travailleurs à temps partiel, en % de l'emploi total, 2007
Allemagne	69,4	45,3	51,5	26,0
Autriche	71,4	55,5	38,6	22,6
Belgique	62,0	27,5	34,4	22,1
Bulgarie	61,7	24,5	42,6	1,7
Chypre	71,0	37,4	55,9	7,3
Danemark	77,1	65,3	58,6	24,1
Espagne	65,6	39,1	44,6	11,8
Estonie	69,4	34,5	60,0	8,2
Finlande	70,3	44,6	55,0	14,1
France	64,6	31,5	38,3	17,2
Grèce	61,4	24,0	42,4	5,6
Hongrie	57,3	21,0	33,1	4,1
Irlande	69,1	49,9	53,8	18,1
Italie	58,7	24,7	33,8	13,6
Lettonie	68,3	38,4	57,7	6,4
Lituanie	64,9	25,2	53,4	8,6
Luxembourg	64,2	22,5	32,0	17,8
Malte	55,7	46,0	28,3	11,1
Pays-Bas	76,0	68,4	50,9	46,8
Pologne	57,0	25,8	29,7	9,2
Portugal	67,8	34,9	50,9	12,1
Rép. tchèque	66,1	28,5	46,0	5,0
Roumanie	58,8	24,4	41,4	9,7
Royaume-Uni	71,3	52,1	57,4	25,5
Slovaquie	60,7	27,6	35,6	2,6
Slovénie	67,8	37,6	33,5	9,3
Suède	74,2	42,2	70,0	25,0
Zone euro	**65,7**	**38,0**	**43,3**	**19,6**
UE27	**65,4**	**37,2**	**44,7**	**18,2**
Etats-Unis	71,7	53,1	61,8	16,1
Japon	70,6	41,4	66,1	18,0
Sources	*Eurostat*	*Eurostat, OCDE*	*Eurostat*	*Eurostat, OCDE*

Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

Le taux d'emploi communautaire (65,4 %) est de 6,3 points inférieur à celui des États-Unis (71,7 %). L'Union européenne se distingue en particulier par des taux d'emploi particulièrement faibles à la fois pour les jeunes (37,2 %) et pour les seniors (44,7 %), ce que l'on illustre parfois en disant qu'au sein de l'Union européenne, « une seule génération est au travail » : **l'effort productif est essentiellement assuré par les personnes âgées de 25 à 54 ans.** Par ailleurs, le temps partiel concerne près d'un travailleur sur cinq dans l'UE.

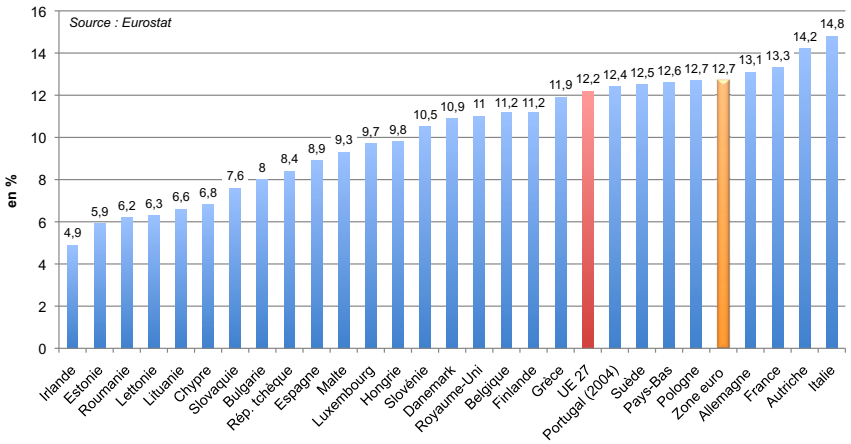
2.6. Efficacité du travail et capacité à répartir l'effort productif : productivité horaire et taux d'emploi (2007)



Sources : Groningen Growth and Development Center, Eurostat et calculs de l'auteur.
Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

Il peut paraître difficile de combiner un haut niveau de productivité horaire de la main-d'œuvre et un taux d'emploi[5] élevé, puisque cela suppose de faire participer à l'effort productif un très grand nombre de personnes, y compris les moins productives, sans pour autant que la productivité moyenne ne soit affectée. Pourtant, **les États-Unis réussissent à conjuguer un taux d'emploi et une productivité horaire supérieurs à ceux de l'Union européenne.** Parmi les États membres, les pays scandinaves et anglo-saxons, mais aussi les Pays-Bas et l'Autriche, montrent qu'il est possible, avec des modèles sociaux distincts, de combiner efficacité économique et participation du plus grand nombre à l'effort productif.

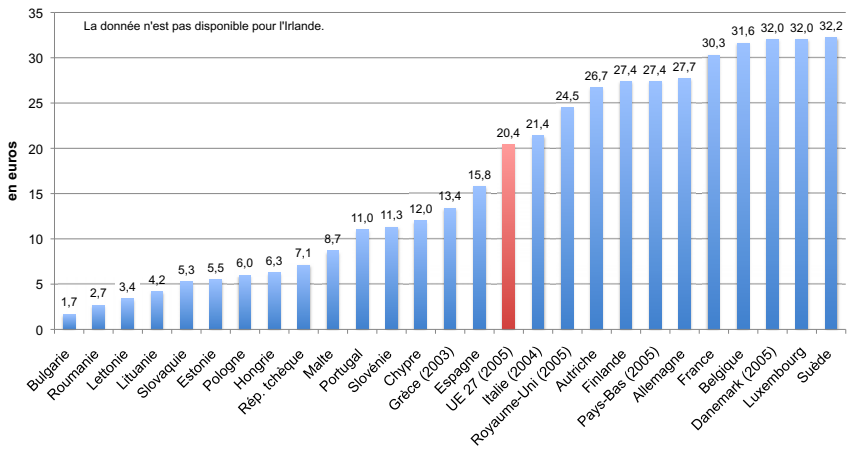
2.7. Le coût économique du vieillissement : part des dépenses de pension dans le PIB des États membres de l'UE (2005)



Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

L'augmentation du nombre de retraités liée au vieillissement de la population pèse sur les dépenses de retraite des États membres qui atteignent 12,7 % du PIB dans la zone euro. Les pays les plus concernés (Italie, Autriche, France, Allemagne) sont ceux où le vieillissement est le plus accentué.

2.8. Le coût horaire de la main-d'œuvre dans les États membres de l'UE, 2006



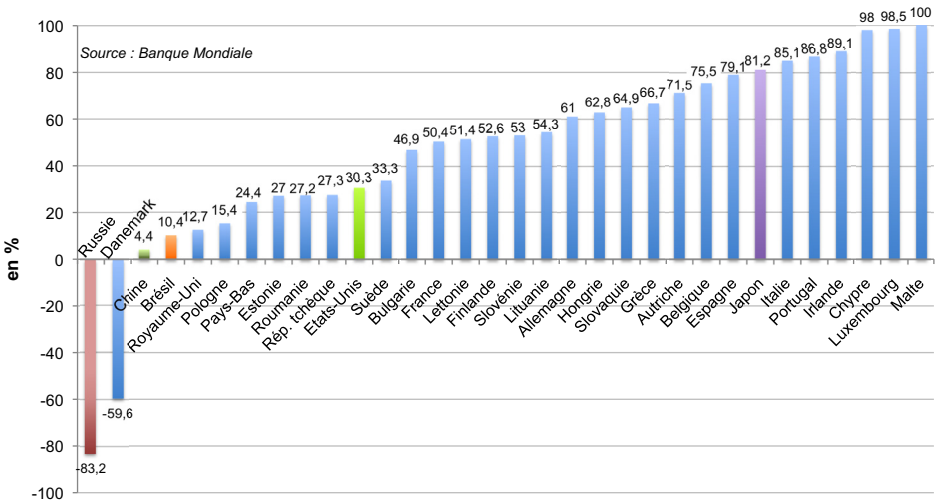
Sources : OCDE, Eurostat, Groningen Growth and Development Center et calculs de l'auteur.
Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

Le coût horaire de la main-d'œuvre [6] **varie considérablement d'un État membre à l'autre** : en 2006, il était par exemple 19 fois plus élevé en Suède qu'en Bulgarie. Les pays d'Europe centrale et orientale ainsi que les pays baltes offrent ainsi une main-d'œuvre bon marché aux entreprises des pays européens les plus riches, qui y ont ouvert de nombreux sites de production ces dernières années. On notera également que le coût de la main-d'œuvre varie également beaucoup entre pays développés, en particulier pour des raisons fiscales.

L'Europe face aux crises

a. L'Europe face à la crise énergétique

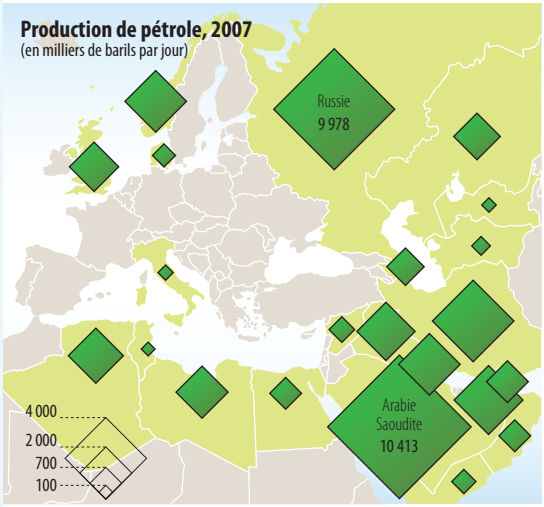
3.1. La dépendance énergétique des États membres de l'UE : importations nettes d'énergie, en % (2005)

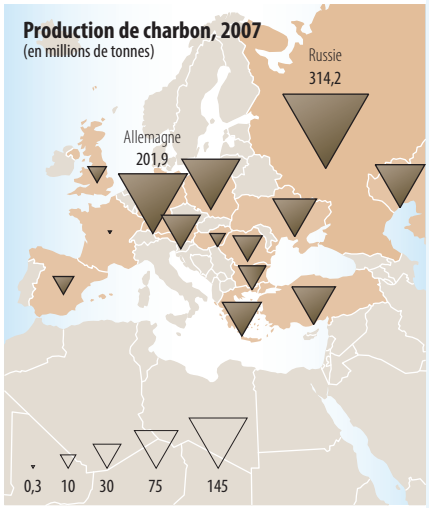


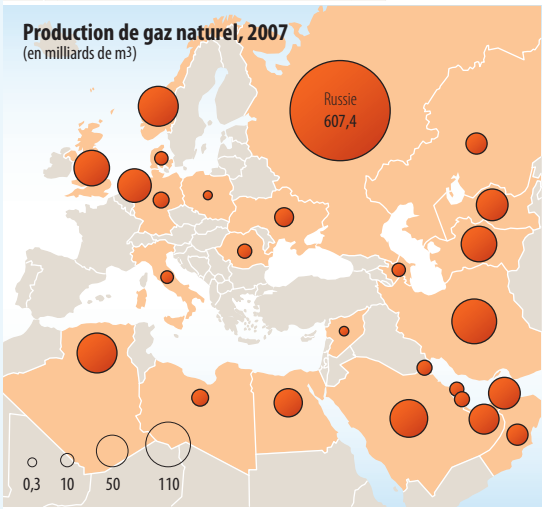
Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

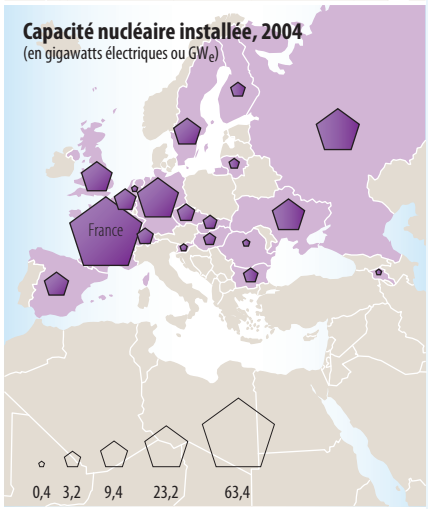
L'Union européenne est confrontée à un problème de dépendance énergétique : contrairement aux États-Unis, au Brésil ou à la Russie, la plupart des pays de l'UE doivent importer une grande partie de l'énergie qu'ils consomment. L'Irlande, le Portugal, l'Italie et l'Espagne, qui importent plus des trois quarts de l'énergie qu'ils utilisent, figurent parmi les États membres les plus exposés.

Réserves et production énergétiques



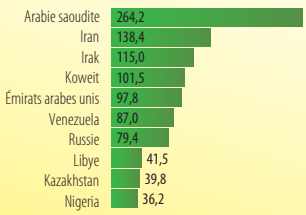




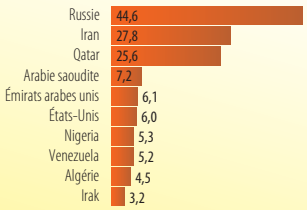


RÉSERVES

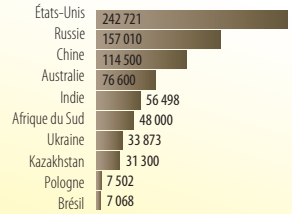
Pétrole
(en milliards de barils)



Gaz naturel
(en milliers de milliards de m3)



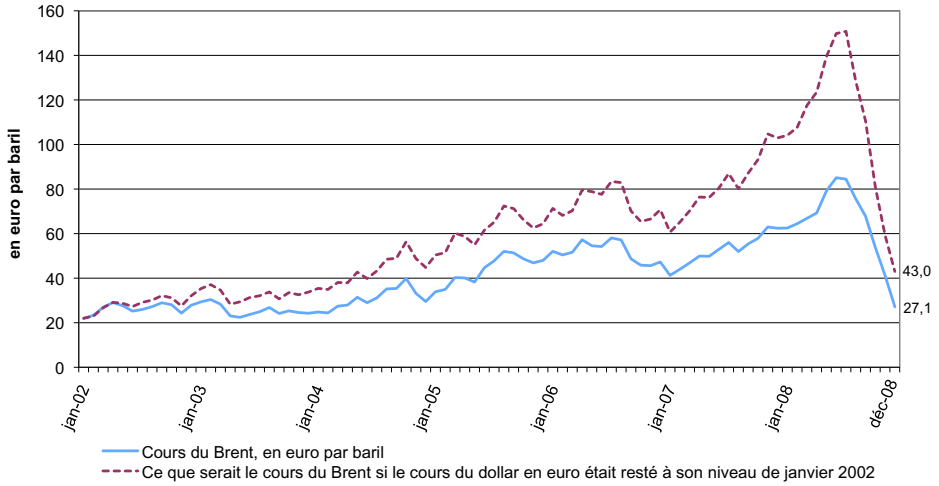
Charbon
(en milliards de tonnes)



Sources : British Petroleum, *Statistical Review of World Energy 2008*, www.bp.com et IAEA, Energy and Economic Database, www.iaea.org/DataCenter

Atelier de cartographie de Sciences Po pour la Fondation Robert Schuman, janvier 2009. ©FRS.

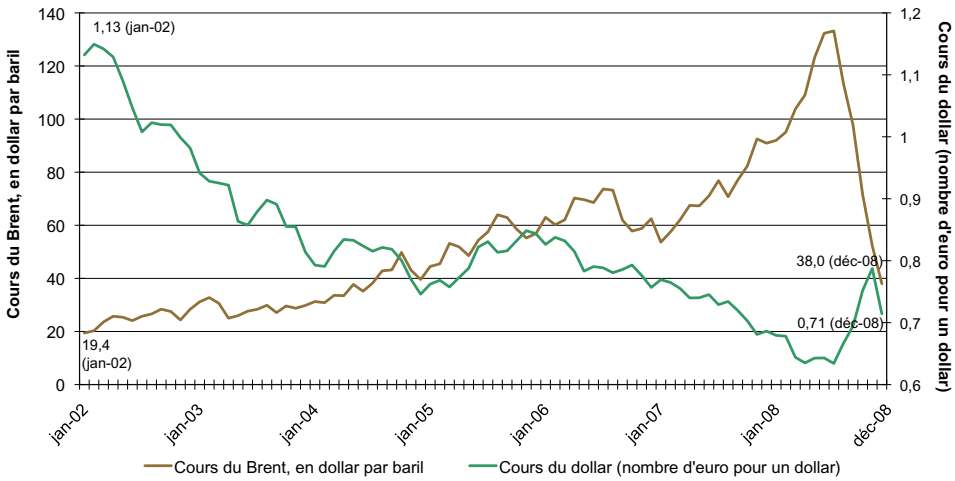
3.2. Le rôle protecteur de l'euro face à l'envolée des prix du pétrole (2002-2008)



Sources : Eurostat, Direction générale de l'énergie et des matières premières (Ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables) et calculs de l'auteur. Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

Pour mieux se représenter l'effet modérateur de l'euro sur les prix du pétrole, on peut comparer les cours du Brent en euro à ce qu'ils auraient été si le cours du dollar en euro était resté à son niveau de 2002. Entre janvier 2002 et juillet 2008, le cours du Brent est passé de 21,99 à 84,50 euros le baril, soit une augmentation de 284 %. Or, si le dollar était resté à son niveau de janvier 2002, le cours du Brent aurait été en juillet 2008 de 150,80 euros, soit une augmentation de 586 %. Autrement dit, **l'appréciation de l'euro a permis d'absorber 48,5 % de la hausse des prix du pétrole entre janvier 2002 et juillet 2008.**

3.3. Évolution comparée du cours du dollar en euro et du prix du baril de Brent en dollar (2002-2208)



Sources : Eurostat, Direction générale de l'énergie et des matières premières (Ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables). Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

Dans la mesure où les cours du pétrole sont libellés en dollars, **l'appréciation de l'euro depuis 2002 a contribué à protéger les États membres de la zone euro de l'explosion des prix du pétrole**. Entre janvier 2002 et juillet 2008, le prix en dollar du baril de Brent de la mer du Nord a été multiplié par 6,9 : il est passé de 19,4 à 133,20 dollars. Cette augmentation considérable, comparable au choc pétrolier de 1973, a été partiellement compensée par la hausse du cours de l'euro. En effet, la valeur de l'euro en dollar a été multipliée par 1,8. L'euro valait 0,88 dollar en janvier 2002 contre 1,58 en juillet 2008.

3.4. Prix de l'électricité, du gaz et de l'essence dans les États membres de l'UE

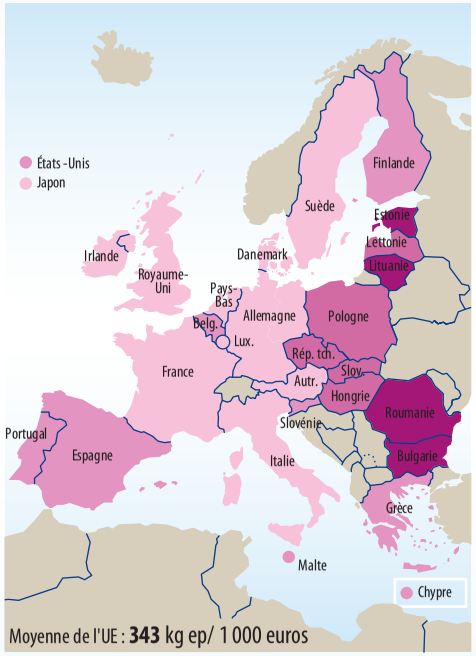
	Prix de l'essence sans plomb 95 en euro par litre TTC - 1er semestre 2008	Prix du gasoil en euro par litre TTC - 1er semestre 2008	Prix du gaz domestique en euro par Gigajoule (pour une consommation annuelle de 83,7 GJ) - 2007	Prix du gaz pour l'industrie en euro par Gigajoule (pour une consommation annuelle de 41860 GJ) - 2007	Prix de l'électricité domestique en euro par KWh (pour une consommation annuelle de 3500 kWh) - 2007	Prix de l'électricité pour l'industrie en euro par KWh (pour une consommation annuelle de 2 000 MWh) - 2007
Allemagne	1,35	1,24	14,0	12,2	0,143	0,095
Autriche	1,18	1,16	11,0	8,9	0,105	0,079
Belgique	1,41	1,10	10,3	6,9	0,123	0,088
Bulgarie	nd	nd	7,4	5,2	0,055	0,047
Chypre	1,02	1,01	nd	nd	0,118	0,105
Danemark	1,34	1,17	13,6	5,8	0,117	0,064
Espagne	1,10	1,05	12,3	7,1	0,100	0,081
Estonie	1,01	1,11	5,0	3,7	0,064	0,053
Finlande	1,35	1,16	nd	7,6	0,088	0,054
France	1,34	1,19	11,4	7,6	0,092	0,054
Grèce	1,10	1,12	nd	nd	0,066	0,070
Hongrie	1,15	1,16	6,0	9,5	0,102	0,081
Irlande	1,20	1,20	14,7	nd	0,147	0,113
Italie	1,36	1,26	11,8	8,5	0,166	0,103
Lettonie	1,03	1,04	6,4	5,3	0,058	0,044
Lituanie	1,02	1,04	6,0	6,0	0,066	0,055
Luxembourg	1,15	1,02	10,9	9,9	0,151	0,096
Malte	1,09	1,02	nd	nd	0,094	0,090
Pays-Bas	1,49	1,17	12,3	8,4	0,140	0,092
Pologne	1,18	1,12	8,8	7,5	0,095	0,054
Portugal	1,39	1,20	13,2	7,8	0,142	0,086
Rép. tchèque	1,20	1,21	7,9	6,6	0,090	0,078
Roumanie	nd	nd	7,6	7,3	0,086	0,084
Royaume-Uni	1,39	1,46	11,2	10,6	0,125	0,095
Slovaquie	1,16	1,22	9,6	8,0	0,129	0,093
Slovénie	1,06	1,06	10,8	7,3	0,089	0,075
Suède	1,27	1,23	15,1	11,1	0,109	0,063
UE 27	**nd**	**nd**	**11,7**	**8,9**	**0,117**	**0,082**
Zone euro	**nd**	**nd**	**12,5**	**8,9**	**0,120**	**0,084**
Sources	*Eurostat*	*Eurostat*	*Eurostat*	*Eurostat*	*Eurostat*	*Eurostat*

Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

Le tableau 3.4. présente les prix de l'essence, du gaz et de l'électricité dans les différents États membres de l'UE. On notera que le prix de l'essence et celui du gasoil, qui ont atteint des records au premier semestre 2008, sont désormais très proches. Le tableau montre aussi que **les prix de l'énergie varient beaucoup d'un État membre à l'autre**, en raison de fiscalités, de réglementations des prix et de choix technologiques variables. La libéralisation du marché de l'électricité et du gaz depuis 2007 devrait néanmoins conduire à une convergence des prix dans ces secteurs.

L'économie européenne face à l'enjeu environnemental, 2006

Intensité énergétique de l'économie : consommation intérieure brute d'énergie rapportée au PIB



(en kilogrammes d'équivalent pétrole pour 1 000 euros)

95 165 330 700 1 290

Méthode statistique : moyennes emboîtées

Émissions de gaz à effet de serre (CO_2)

(En tonnes par habitant)

5 9 11,5 15,5 28,5

Méthode statistique : moyennes emboîtées

Part de l'électricité consommée provenant des énergies renouvelables

(En pourcentages)

0 6,5 15,5 31 57

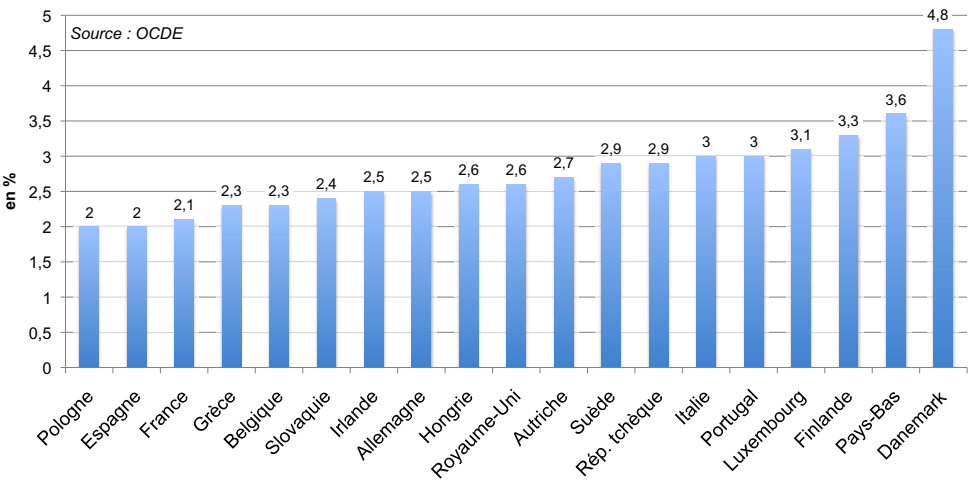
Méthode statistique : moyennes emboîtées

Atelier de cartographie de Sciences Po pour la Fondation Robert Schuman, janvier 2009. ©FRS.

Source : Eurostat, http://epp.eurostat.ec.europa.eu et calculs de l'auteur

b. L'Europe face à la crise environnementale

3.5. Revenus de la fiscalité environnementale en pourcentage du PIB dans quelques États membres de l'UE (2005)

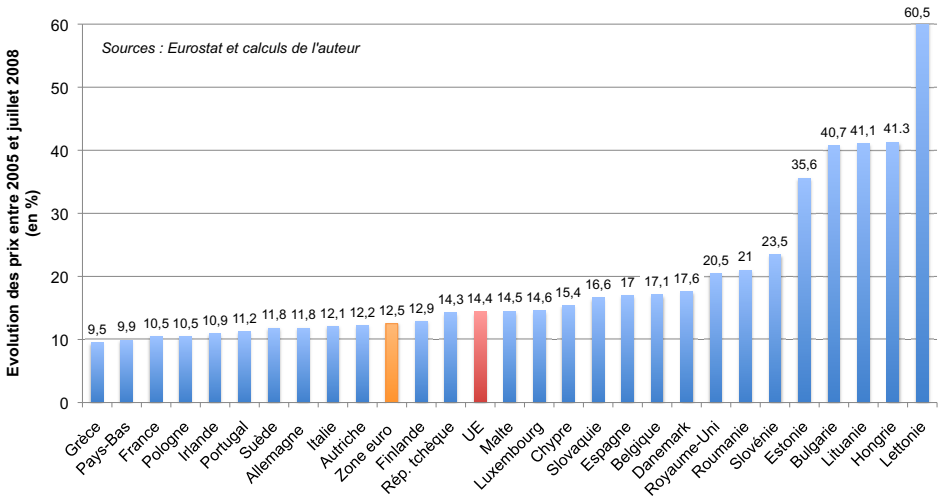


Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

Les États membres de l'UE ont mis en place une fiscalité environnementale dont les revenus dépassent 2 % du PIB. Cette fiscalité dépasse 3 % au Danemark, aux Pays-Bas et en Finlande, trois pays qui ont fait du respect de l'environnement une priorité politique. La fiscalité environnementale est en effet un moyen de créer des incitations pour que les entreprises et les consommateurs prennent en compte les aspects environnementaux dans leurs calculs économiques.

c. L'Europe face à la crise alimentaire

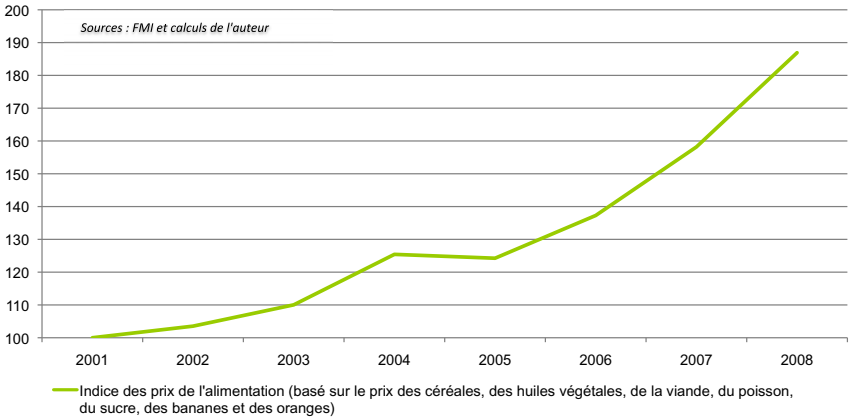
3.6. Augmentation des prix de l'alimentation dans les États membres de l'UE (janvier 2005 – juillet 2008)



Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

Entre janvier 2005 et juillet 2008, les prix de l'alimentation ont augmenté de 14,4 % dans l'UE, soit 4 points de plus que l'inflation. Néanmoins, certains États membres sont plus touchés que d'autres, à la fois parmi les pays d'Europe centrale et orientale (les prix de l'alimentation ont augmenté 4 fois plus vite en Hongrie qu'en Pologne) et parmi les pays d'Europe de l'Ouest (les prix alimentaires ont progressé 2 fois plus rapidement au Royaume-Uni qu'aux Pays-Bas).

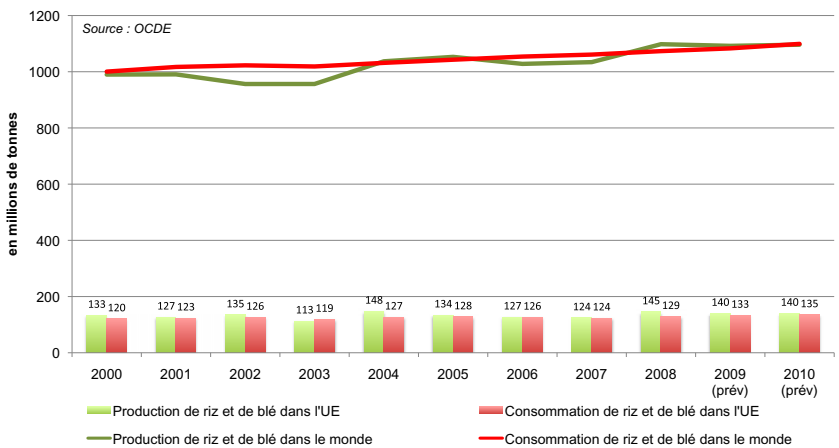
3.7. Augmentation des prix de l'alimentation dans le monde (2001-2008)



Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

Les prix mondiaux des aliments ont augmenté de 87 % entre 2001 et 2008. Les causes sont multiples : croissance rapide de la consommation des pays émergents, augmentation des prix du pétrole (qui affecte les coûts de production), mauvaises récoltes liées à des conditions climatiques défavorables (sécheresses, inondations), développement des biocarburants qui tend à indexer les prix des matières premières agricoles sur l'énergie.

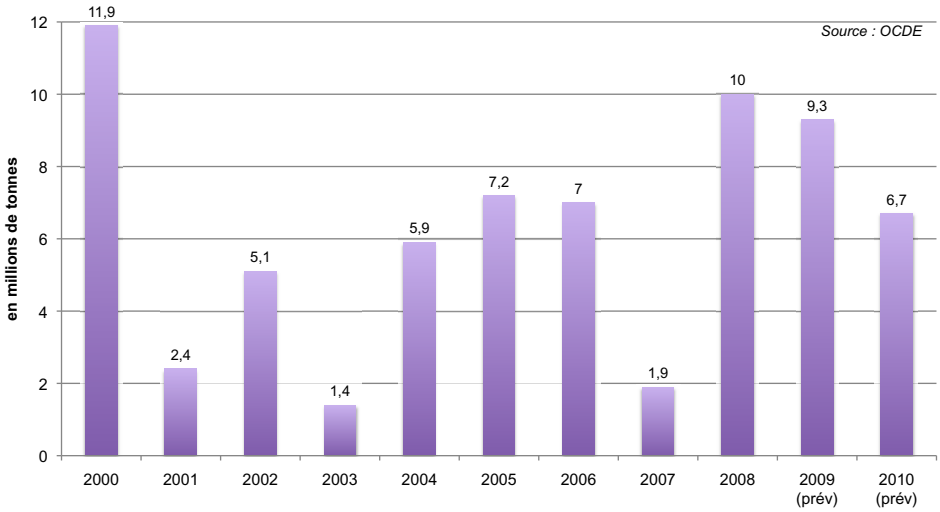
3.8. Production et consommation de blé et de riz dans le monde et dans l'UE (2000-2010)



Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

Au cours de 6 des 9 dernières années, la production de blé et de riz dans le monde a été inférieure à la consommation, ce qui a eu pour conséquence une décrue des stocks et une augmentation des prix mondiaux. Si la demande et la production de céréales continuent sur la même tendance qu'en 2005-07, il y aura un déficit de production de 10 % en 2015. **Dans l'UE, qui représente 12 % de la production et de la consommation de céréales, la consommation n'a été supérieure à la production qu'en 2003, gage de sécurité alimentaire**.

3.9. Balance commerciale de l'UE pour le blé et le riz (2000-2010)

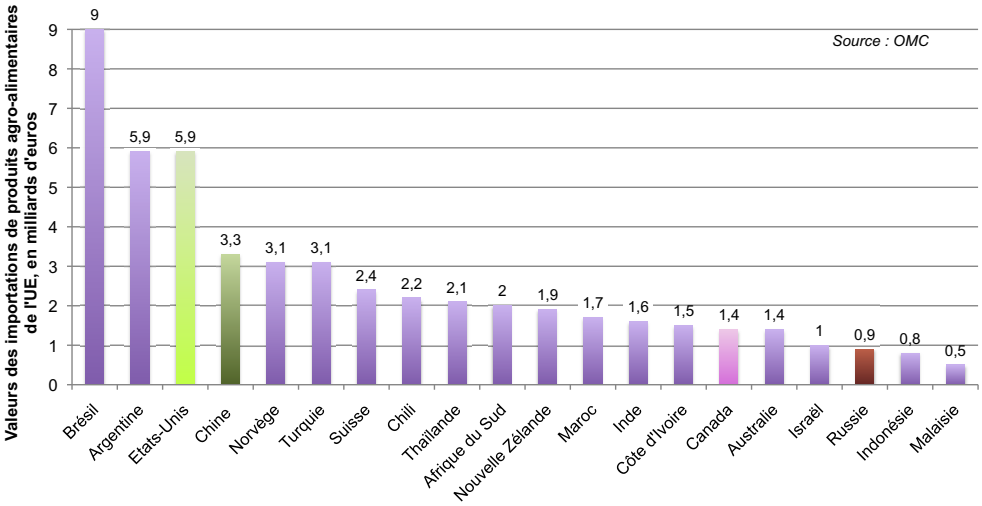


Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

La balance commerciale de l'UE pour le blé et le riz est restée excédentaire en volume depuis 2000 malgré d'importantes variations annuelles. De ce fait, la réduction de l'excédent en 2007 peut être considérée comme un « incident » au même titre que celle de 2003.

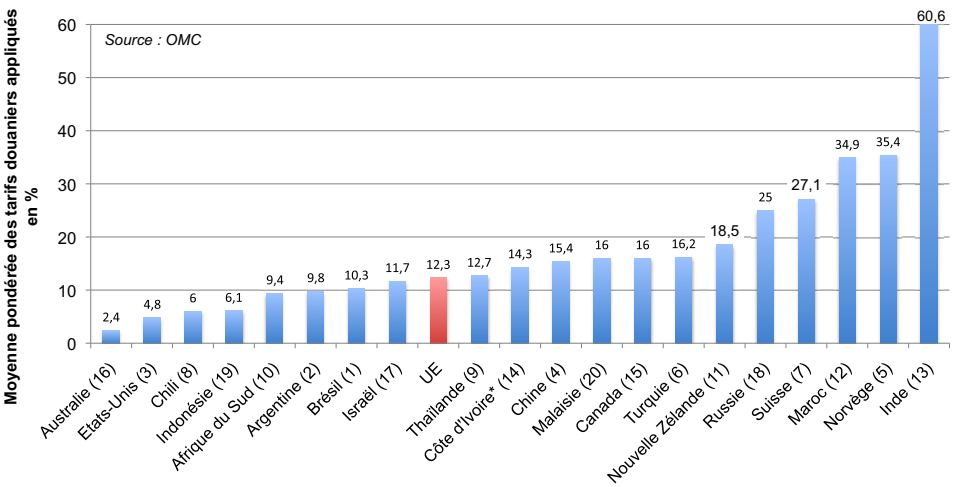
Les graphiques qui suivent présentent les principaux partenaires commerciaux de l'Union pour les produits agro-alimentaires (graphique 3.10) et le niveau de leur protection douanière sur ces produits (graphiques 3.11.). Le Brésil, l'Argentine et les États-Unis, qui fournissent plus d'un cinquième des importations agricoles de l'UE sont aussi des pays qui ont des niveaux de protection douanière inférieurs à ceux de l'UE dans ce domaine. Pour autant, **les barrières douanières restent bien plus élevées sur les produits agricoles que sur les autres produits** (voir graphique 5.19), notamment dans certains pays comme l'Inde, la Norvège, le Maroc ou la Suisse. La crise alimentaire renforce en outre la tentation protectionniste des pays exportateurs. Elle s'est manifestée dans le contexte de la crise alimentaire avec la mise en place de taxes à l'exportation ou d'interdictions d'exporter certaines denrées alimentaires dans différents pays. Elle s'est aussi traduite par le blocage du cycle de Doha en 2008, un accord n'ayant pu être trouvé entre les États-Unis et l'Inde sur la clause de sauvegarde autorisant des tarifs douaniers agricoles spéciaux dans les pays en développement en cas d'augmentation des importations ou de forte baisse des prix. Enfin, la tentation existe pour certains pays producteurs de constituer des cartels : la Russie est par exemple ouvertement favorable à la création d'un cartel du blé. Au contraire, l'UE a choisi de suspendre temporairement ses tarifs douaniers sur les céréales en 2008 pour aider les pays pauvres face à l'envolée des prix de l'alimentation.

3.10. Principaux fournisseurs de l'UE pour les produits agro-alimentaires (2007)



Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

3.11. Tarifs douaniers moyens appliqués par l'UE et par ses principaux fournisseurs – produits agricoles (2007)

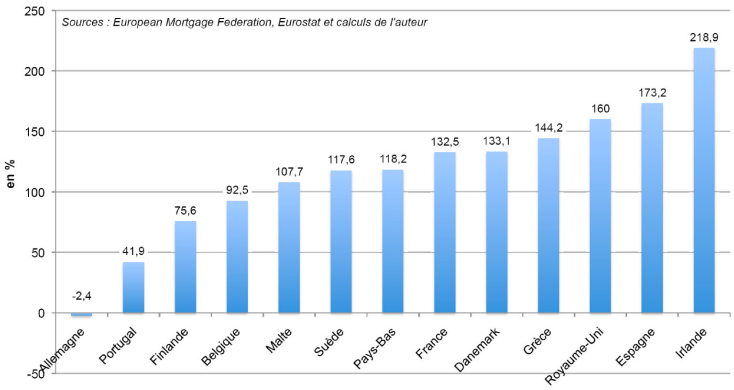


* Moyenne non pondérée (par les volumes d'échanges commerciaux) des tarifs douaniers appliqués sur les différents produits
() Rang parmi les fournisseurs de produits agro-alimentaires de l'UE

Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

d. L'Europe face à la crise financière

3.12. Évolution des prix de vente de l'immobilier résidentiel dans certains États membres, en moyenne annuelle entre 1997 et 2006 (en %)



Augmentation du ratio "prix de vente de l'immobilier résidentiel/prix des loyers" entre 1997 et 2006 (en %) pour quelques pays de l'UE	
Allemagne	-11,4
Belgique	62,5
Danemark	86,2
Espagne	88,7
Finlande	37,1
France	91,3
Grèce	60,6
Irlande	103,8
Malte	83,3
Pays-Bas	68,8
Portugal	13,7
Royaume-Uni	102,3
Suède	89,1

Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

Les prix de l'immobilier résidentiel ont largement augmenté entre 1997 et 2006 dans plusieurs pays européens. En Irlande, par exemple, les prix ont été multipliés par plus de trois. Ils ont plus que doublé en France, au Royaume-Uni et en Espagne. Cette hausse des prix de l'immobilier a eu tendance à s'accélérer alors même que la croissance du pouvoir d'achat ralentissait. L'accession à la propriété d'un logement est donc devenue plus difficile que par le passé. En revanche, le patrimoine des propriétaires de biens immobiliers s'est largement apprécié. C'est là une source importante d'inégalité. Pour autant, **ces hausses de prix sont des bulles dans la mesure où les prix de vente des biens immobiliers ont augmenté beaucoup plus vite que les loyers** dans la plupart des pays, à l'exception notable de l'Allemagne et du Portugal. Il n'est pas étonnant que les pays les plus touchés par la crise immobilière en 2008 soient l'Irlande, le Royaume-Uni et l'Espagne.

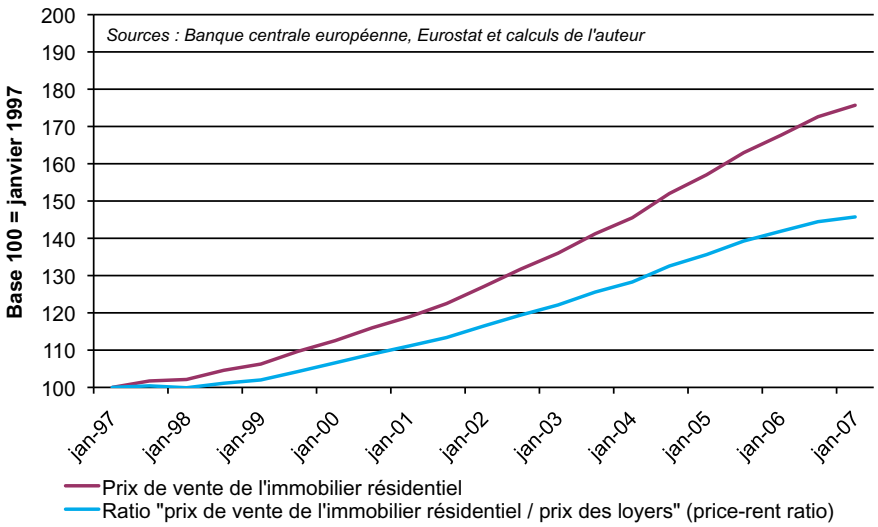
3.13. Niveau de la dette hypothécaire et taux d'endettement des ménages dans les États membres de l'UE

	Dette hypothécaire résidentielle en % du PIB en 2006	Taux d'endettement des ménages : crédits sur revenu disponible brut (en %) en 2006
Allemagne	51,3	97,4
Autriche	23,5	83,1
Belgique	36,3	76,4
Bulgarie	7,0	29,5 (2005)
Chypre	21,2	2119,7 (2005)
Danemark	100,8	261,9
Espagne	58,6	124,3
Estonie	32,7	85,8
Finlande	43,8	87,8
France	32,2	69,7
Grèce	29,3	57,3
Hongrie	11,4	48,1
Irlande	70,1	197,7
Italie	18,7	47,0
Lettonie	28,9	50,8 (2005)
Lituanie	12,6	32,2
Luxembourg	34,3	nd
Malte	34,7	nd
Pays-Bas	98,4	240,5
Pologne	8,3	31,7
Portugal	59,2	117,1 (2005)
Rép. tchèque	7,1	38,8
Roumanie	2,3	nd
Royaume-Uni	83,1	155,5
Slovaquie	9,6	36,8
Slovénie	6,6	35,3
Suède	56,7	141,0
UE 27	**nd**	**101,1**
Zone euro	**nd**	**90,9**

Sources : European Mortgage Federation, Eurostat et calculs de l'auteur.
Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

Le niveau de la dette hypothécaire et de l'endettement des ménages souligne la fragilité de certains pays comme le Danemark, l'Espagne, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Suède et l'Irlande, face à la crise immobilière. Le marché immobilier s'est du reste retourné dans ces pays en 2007-2008, avec des conséquences fortement négatives pour leur croissance.

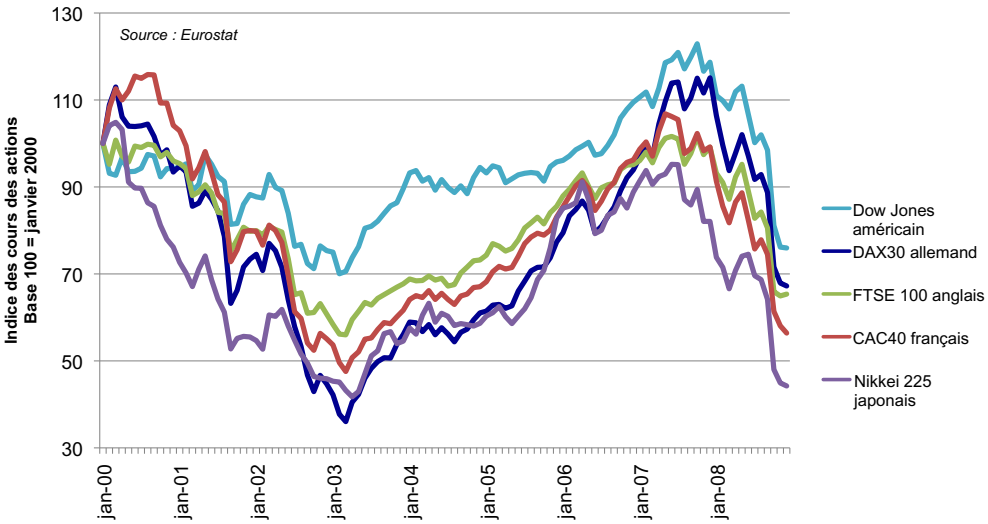
3.14. Une bulle immobilière dans la zone euro ? (1997-2007)



Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

Le marché immobilier de la zone euro présentait en 2007 les caractéristiques d'une bulle dont l'explosion pourrait avoir des conséquences particulièrement dommageables. Entre 1997 et 2007, les prix de l'immobilier résidentiel dans la zone euro ont augmenté de 76 %. Ce chiffre est en deçà de l'augmentation des prix de vente de logement aux États-Unis (+95 %) mais reste très élevé. En outre, le ratio de l'indice des prix de vente de l'immobilier résidentiel rapporté à celui des loyers a progressé de 46 % entre 1997 et 2007, une augmentation très proche de celle observée aux États-Unis au cours de la même période, révélatrice de l'existence d'une bulle.

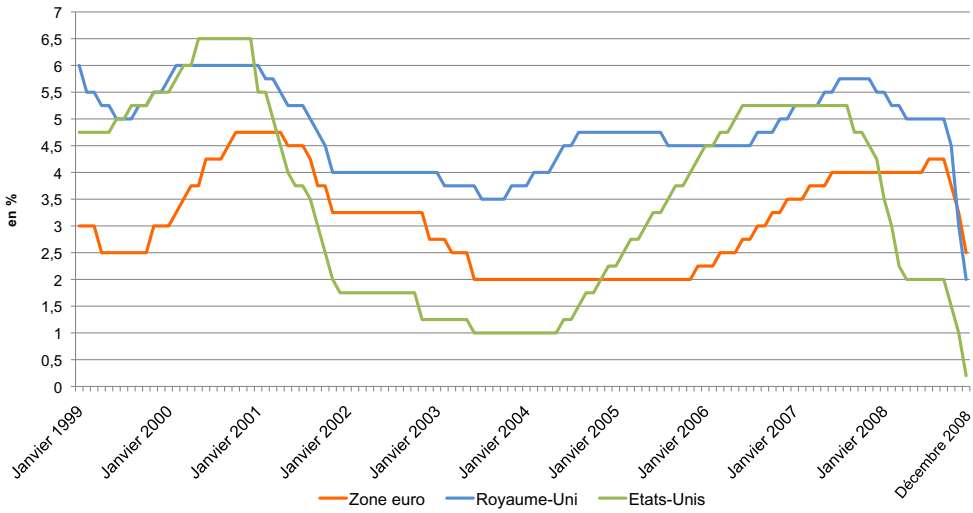
3.15. Évolution des marchés boursiers (2000-2008)



Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

Les principaux marchés boursiers mondiaux ont connu un fort recul du fait de la crise financière, perdant entre le tiers et la moitié de leur valeur entre mai 2007 et décembre 2008. Après un premier krach de grande ampleur entre 2000 et 2003 (avec des pertes comprises entre un quart et deux tiers de la capitalisation boursière), les marchés boursiers sont revenus à leur niveau élevé de 2000 en 2007 : en décembre 2008, néanmoins, ils étaient à nouveau au plus bas, à leur niveau de 2003, signe d'une extraordinaire volatilité et d'une forte incertitude.

3.16. Divergence récente des politiques monétaires de la BGE, de la FED et de la Banque d'Angleterre : taux d'intérêt directeurs (1999-2008)

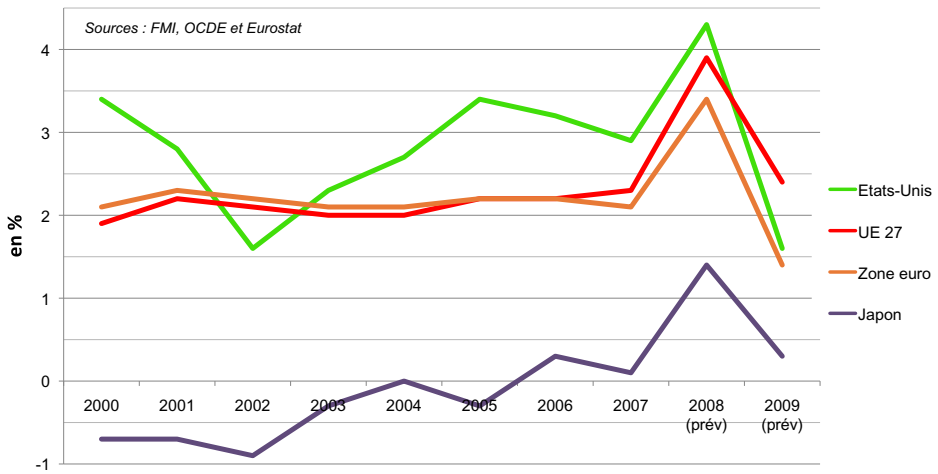


Sources : Banque centrale européenne, Bank of England, Federal Reserve.
Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

Depuis sa création, la BCE a fait varier ses taux d'intérêt de façon à remplir les objectifs qui lui ont été fixés, par ordre de priorité le maintien de l'inflation à un niveau faible et le soutien de l'activité : en période d'expansion (1999-2000 et 2006), elle a relevé ses taux d'intérêt, tandis qu'en période de ralentissement (2001-2005), elle a baissé ses taux, puis les a maintenus à un niveau très bas. De fin 2003 à début 2006, le taux d'intérêt réel des opérations de refinancement a même été négatif. De ce point de vue, la politique monétaire de la zone euro a joué son rôle de stabilisation de l'activité. On peut certes juger que la BCE a manqué de réactivité au moment du retournement de conjoncture en 2000-2001, mais elle était contrainte à l'époque par le souci de soutenir le cours de l'euro (au plus bas à l'époque) et de calmer l'expansion des marchés financiers (au plus haut en 2000). De la même façon, en 2007-2008, l'accélération de l'inflation a empêché la BCE de baisser ses taux sur le modèle de la Fed. Le ralentissement de l'économie ayant fait baisser les anticipations d'inflation, la BCE a pu commencer un mouvement de baisse des taux en octobre 2008, qui reste néanmoins plus lent et modéré que la baisse exceptionnelle décidée par la Fed et la Banque d'Angleterre.

Le policy mix européen : politique monétaire et politiques budgétaires dans l'UE

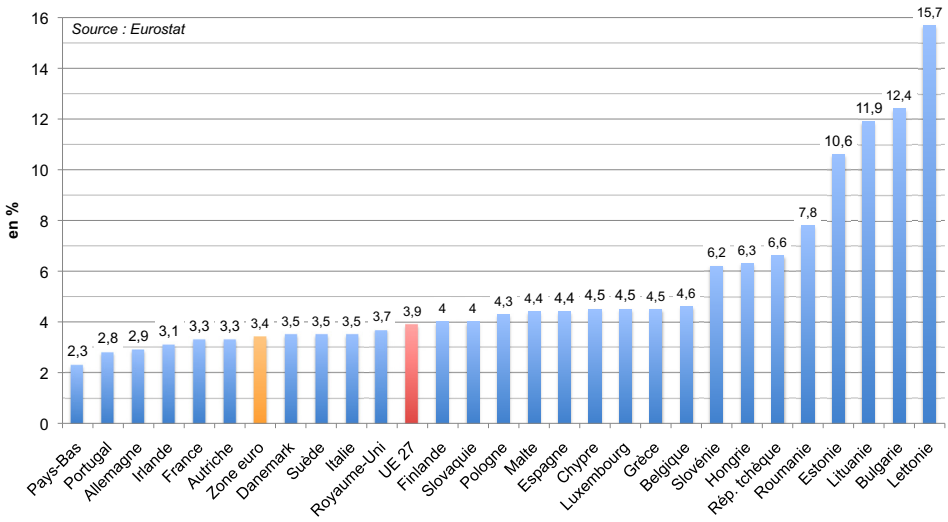
4.1. L'inflation dans l'Union européenne, la zone euro, aux États-Unis et au Japon (2000-2008)



Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

Entre 1999 et 2007, l'inflation est restée à des niveaux très proches de 2 % dans la zone euro. Elle a connu un pic à 3,4 % en 2008 en raison de la hausse des prix de l'énergie et de l'alimentation mais elle devrait descendre en dessous de 2 % en 2009. Ces résultats sont à comparer à l'inflation qu'ont connue de nombreux pays de la zone euro dans les années 1980-90. Si l'Allemagne maintenait le rythme d'inflation sous contrôle (2,8 % en moyenne dans les années 1980 et 2,3 % entre 1990 et 1998), c'était loin d'être le cas de pays comme la Grèce (18,9 et 11,1 %), l'Italie (10,3 et 4,1 %), l'Espagne (9,7 et 4 %) ou encore la France (6,8 % dans les années 1980).

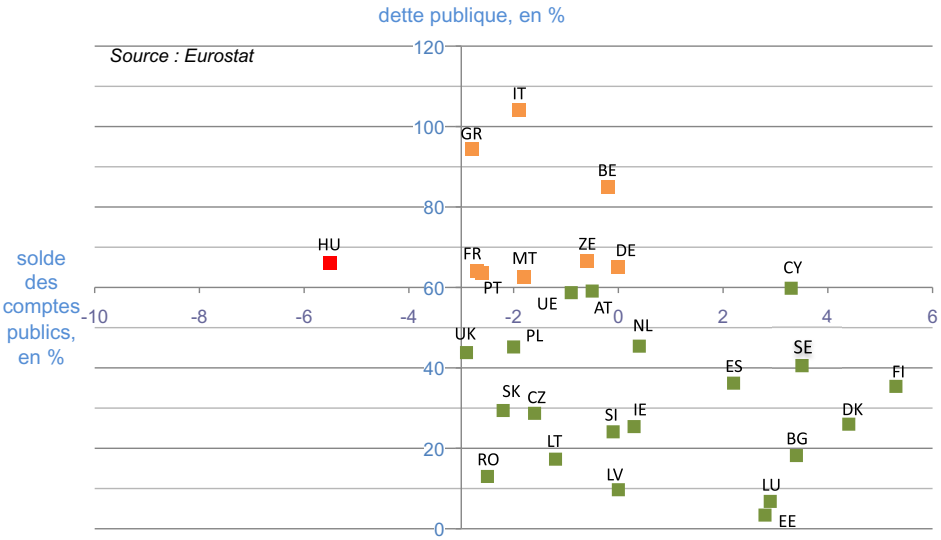
4.2. L'inflation dans les pays membres de l'Union européenne (2008)



Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

L'inflation a dépassé 2 % dans tous les pays de l'Union européenne en 2008 : en particulier, elle a été extrêmement forte dans les pays baltes, en Bulgarie et en Roumanie. En Bulgarie et en Roumanie, l'inflation s'explique principalement par le dynamisme économique de ces pays, outre la hausse des prix de l'alimentation et de l'énergie. Les pays baltes sont de leur côté victimes des effets inflationnistes du boom du crédit qu'ils ont connu jusqu'à cette année : néanmoins, la crise financière et le ralentissement spectaculaire de la croissance qu'elle a entrainé dans ces pays devrait conduire à un fort ralentissement de l'inflation en 2009.

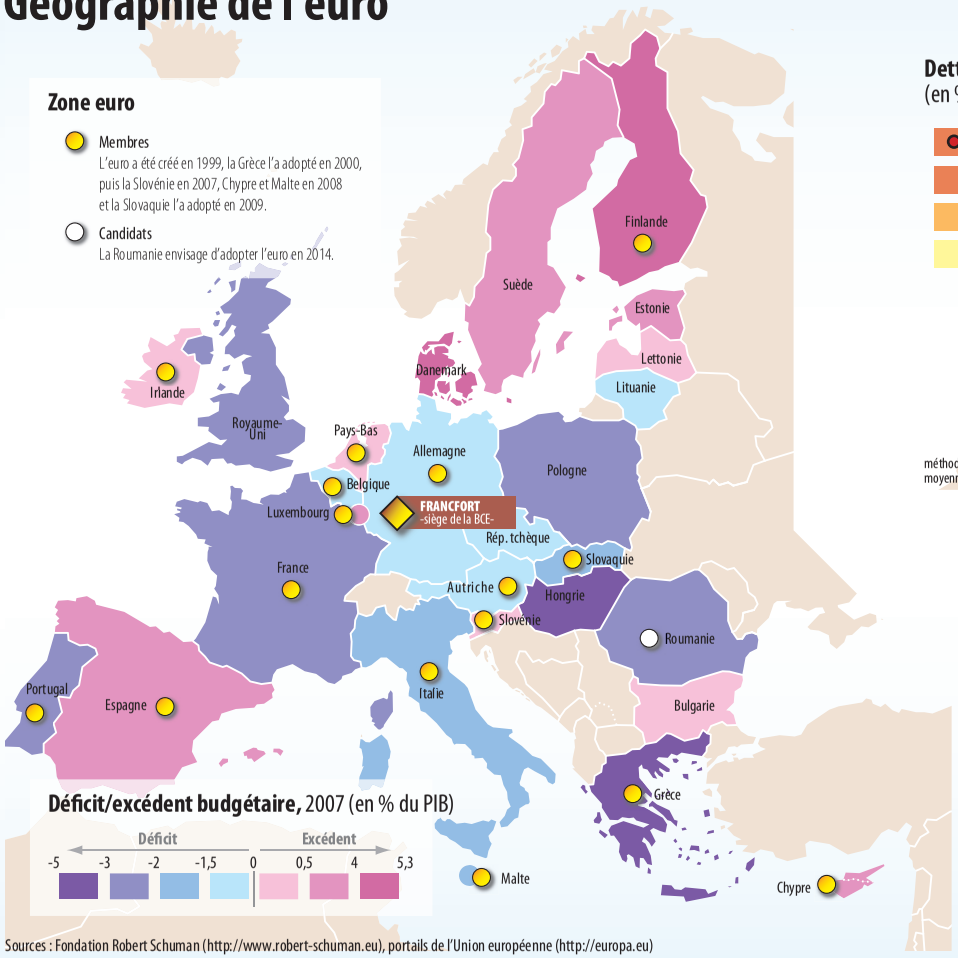
4.3. Déficit et dette publique dans les pays de l'UE (2007)

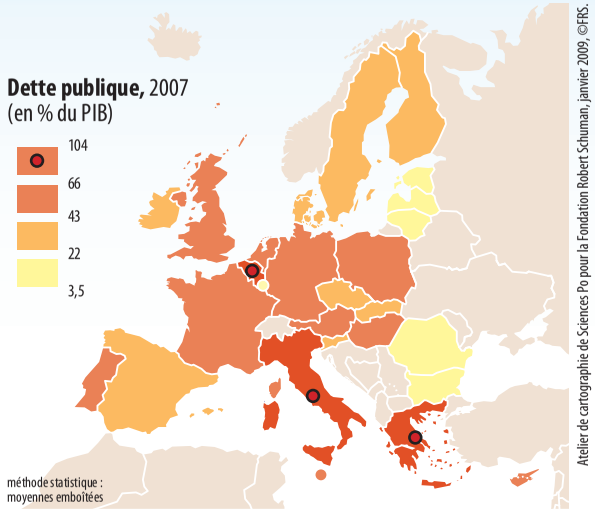


Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

Lors du traité d'Amsterdam en 1997, les États membres se sont accordés pour adopter des règles de gouvernance budgétaire commune. Le Pacte de stabilité et de croissance fixe trois règles principales : le déficit public doit rester inférieur à 3 % du PIB, la dette publique doit être contenue en dessous de 60 % du PIB, les États doivent viser l'équilibre budgétaire à moyen terme. Le graphique 4.3. met en évidence que **plusieurs pays européens ne satisfont pas les critères du Pacte de stabilité portant sur le déficit et/ou sur la dette publique**. Les pays respectant les deux premières règles sont représentés en vert, ceux qui n'en respectent qu'une sur les deux figurent en orange. Un seul pays, représenté en rouge, enfreignait en 2007 à la fois la règle de limitation du déficit et celle de limitation de la dette publique : il s'agit de la Hongrie. On notera que la crise financière et le ralentissement de l'activité rendent probable le non-respect du Pacte de Stabilité par un nombre croissant de pays en 2008-2009.

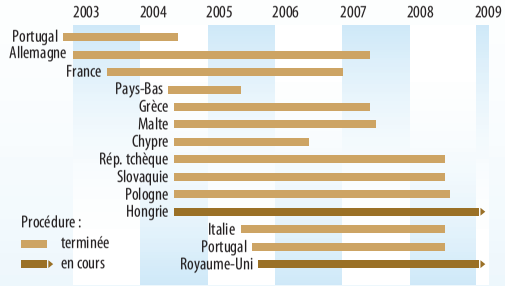
Géographie de l'euro





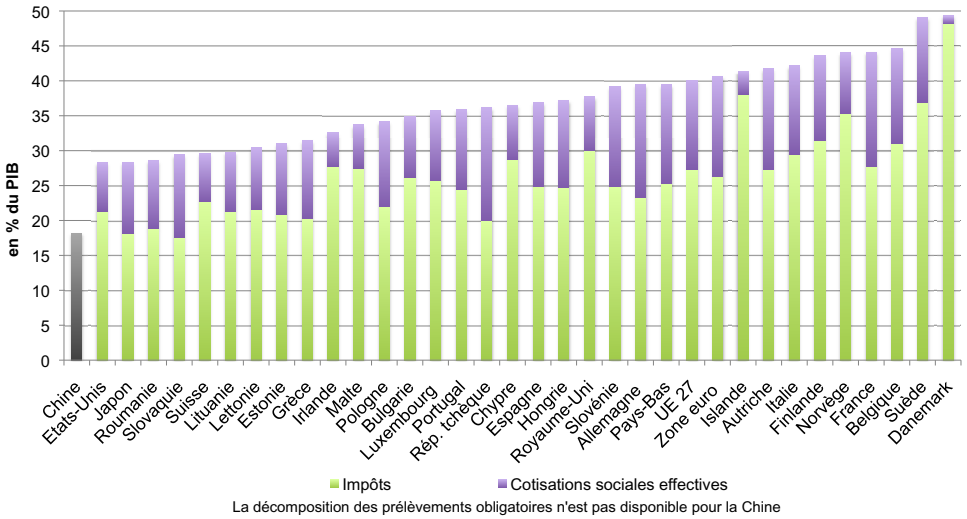
Procédures de déficit excessif

La procédure de déficit excessif peut être engagée si le déficit public dépasse 3 % du PIB et/ou si la dette publique dépasse 60 % du PIB.



Sources : Fondation Robert Schuman (http://www.robert-schuman.eu), portails de l'Union européenne (http://europa.eu) et de la Commission européenne (http://ec.europa.eu/economy_finance)

4.4. Niveau et structure des prélèvements obligatoires, en % du PIB (2006)



Sources : Eurostat, OCDE, National Bureau of Statistic of China et calculs de l'auteur.
Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

La part des prélèvements obligatoires dans le PIB atteint 40,1 % dans l'Union européenne, soit un niveau très supérieur à celui que l'on constate aux États-Unis (28,3 %), au Japon (28,3 %) ou en Chine (18,2 %). On remarquera cependant que **la pression fiscale varie du simple au double au sein de l'UE, dessinant des modèles très différents**. Il importe de noter que les comparaisons internationales sont difficiles car le montant des prélèvements obligatoires varie largement selon que l'assurance maladie et les régimes de retraite sont publics ou privés. Il est donc instructif de s'intéresser à la structure des prélèvements obligatoires, i.e. à la part des cotisations sociales. En France, par exemple, les cotisations sociales représentent 16,4 % du PIB contre seulement 7 % aux États-Unis.

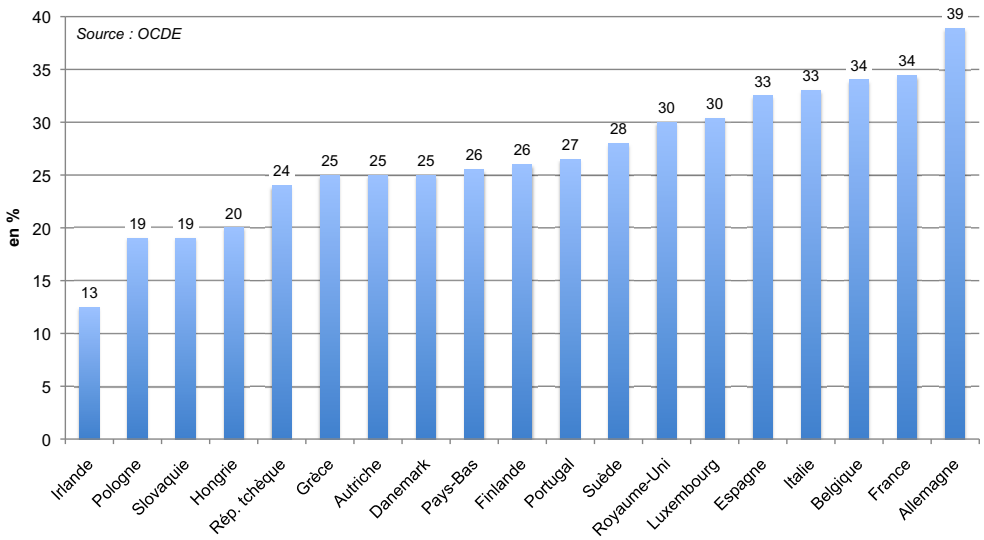
4.5. Fiscalité des États membres de l'UE : taux d'imposition implicites sur la consommation, le capital et le travail, et taux de prélèvement sur les bas salaires

	Taux d'imposition implicite de la consommation (%, 2006)	Taux d'imposition implicite du travail salarié (%, 2006)	Taux d'imposition implicite du capital (%, 2006)	Taux de prélèvement sur les bas salaires (%, 2006)
Allemagne	38,7	18,1	23,3	47,4
Autriche	40,9	21,3	23,1	43,5
Belgique	42,8	22,2	34,5	49,2
Bulgarie	34,2	24,6	13,2 (2001)	36,3 (2005)
Chypre	24,6	19,3	nd	19,1 (2005)
Danemark	37,3	33,7	46,5	39,3
Espagne	30,1	16,3	36,0	35,9
Estonie	33,1	23,8	8,1	39,8 (2005)
Finlande	42,0	27,6	26,7	38,9
France	42,1	20,2	38,9	44,5
Grèce	38,0	17,0	nd	35,4
Hongrie	40,5	26,5	nd	42,9
Irlande	25,6	27,2	41,4	16,3
Italie	43,1	16,9	29,0	41,5
Lettonie	36,2	20,4	7,8 (2004)	41,8 (2005)
Lituanie	35,9	16,5	11,4	42,5 (2005)
Luxembourg	29,5	24,3	nd	30,6
Malte	22,1	19,2	nd	17,7 (2005)
Pays-Bas	30,7	25,4	21,2	40,6
Pologne	35,5	19,8	22,2	42,5
Portugal (2004)	29,5	20,0	32,6 (2003)	31,7
République tchèque	41,3	22,1	23,2	40,1
Roumanie	26,7	18,5	nd	42,4 (2005)
Royaume-Uni	25,5	18,7	37,6	30,4
Slovaquie	33,7	21,9	14,4	35,6
Slovénie	38,5	24,5	nd	36,4 (2005)
Suède	46,4	28,1	33,1 (2003)	46,0
Zone euro	**38,7**	**19,2**	**30,1**	**42,3 (2005)**
UE27	**36,5**	**19,8**	**31,4**	**39,4 (2005)**
Sources	*Eurostat*	*Eurostat*	*Eurostat*	*Eurostat*

Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

Par rapport à d'autres pays comme les États-Unis ou le Japon, **la fiscalité dans l'Union européenne se distingue par son poids sur la consommation**. On notera que le taux de prélèvement sur les bas salaires est particulièrement fort dans l'UE, atteignant par exemple 47,4 % en Allemagne.

4.6. Taux de l'impôt sur les sociétés (2007)



Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

Le taux de l'impôt sur les sociétés varie du simple au triple dans l'Union européenne, reflétant l'hétérogénéité des politiques fiscales des États membres. Il est ainsi trois fois plus élevé en Allemagne qu'en Irlande.

L'Europe dans la mondialisation : compétitivité et commerce extérieur

a. Compétitivité et productivité

5.1. La compétitivité de l'UE : indicateurs synthétiques (2007)

Le tableau 5.1. présente les résultats de plusieurs indicateurs de la compétitivité des pays :

– la compétitivité-coût reflète la capacité à conquérir des parts de marché en raison d'un niveau de coût du travail plus faible que les concurrents. Son évolution dépend de l'évolution du taux de change corrigée du coût unitaire du travail : un coût plus faible qu'à l'étranger et une dépréciation de la monnaie par rapport aux monnaies étrangères, qui se manifeste par une diminution du taux de change effectif réel, ont pour conséquence une amélioration de la compétitivité-prix.

– la facilité de faire des affaires est un indicateur synthétique de la Banque mondiale basé sur l'évaluation de la complexité du système fiscal, du degré de protection des investisseurs, mais aussi de la facilité de créer une entreprise, de faire du commerce avec les pays étrangers, d'employer et de licencier des salariés ou encore d'obtenir des prêts.

– la compétitivité de l'environnement économique est un indicateur synthétique développé par le World Economic Forum. Il est basé sur l'évaluation de la qualité des facteurs de production, des conditions de la demande locale, du contexte concurrentiel et du tissu industriel local.

– l'indice synthétique de la performance dans le domaine de l'économie de la connaissance est un indicateur synthétique développé par la Banque mondiale pour mesurer la capacité d'une économie d'adopter, de développer et de diffuser les connaissances et l'innovation.

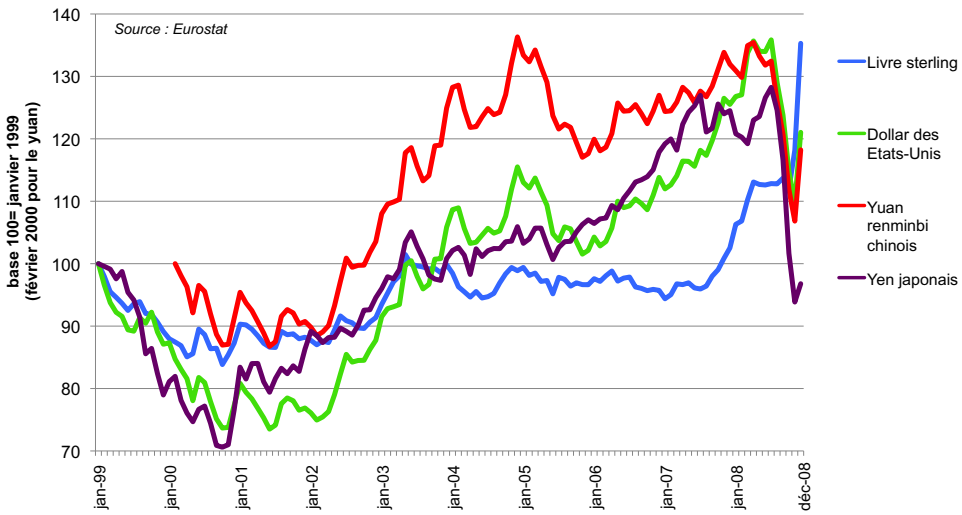
Le tableau 5.1. montre que **la compétitivité-coût de l'Union européenne et celle de la zone euro se sont dégradées depuis 1999**, tandis que celles du Japon, de la Chine et des États-Unis se sont améliorées. Entre les pays de la zone euro, les différences s'expliquent uniquement par l'évolution des coûts unitaires du travail dans la mesure où ces pays partagent la même monnaie et donc le même taux de change. Par exemple, si la compétivité-coût de l'Allemagne s'est améliorée alors que celle de l'Italie s'est dégradée, c'est uniquement parce que l'Allemagne est parvenue à réduire le coût du travail et non en raison d'une dépréciation de sa monnaie.

Le tableau montre plus généralement que **la compétitivité des 27 États membres de l'Union européenne est inégale** : les pays scandinaves, ainsi que le Royaume-Uni, figurent aux premiers rangs des classements de la Banque mondiale et du World Economic Forum, tandis que d'autres pays, comme l'Italie ou la Grèce, présentent des résultats moins flatteurs. D'une façon générale, la plupart des États européens disposent d'un environnement économique moins compétitif que les États-Unis. En particulier, il est moins aisé de créer une entreprise dans ces États, le marché du travail y est moins flexible (il est coûteux et difficile de recruter et de licencier par exemple) et le système de recherche et d'enseignement est insuffisamment performant.

	Compétitivité coût - taux de change effectif réel en 2007 (Indice 1999=100, Déflateur = coût unitaire du travail)	Classement selon la compétitivité de l'environnement économique en 2007 (131 pays)	Classement selon la "facilité de faire des affaires" en 2008 (181 pays)	Indice synthétique de performance dans le domaine de l'économie de la connaissance en 2007 (140 pays)
Allemagne	91,3	5	25	10
Autriche	95,1	15	27	13
Belgique	nd	20	19	16
Bulgarie	111,5	79	45	41
Chypre	112,7	55	nd	34
Danemark	109,9	3	5	1
Espagne	111,4	29	49	25
Estonie	135,2	27	22	23
Finlande	102,2	6	14	3
France	106,4	18	31	20
Grèce	110,1	65	96	38
Hongrie	156,3	47	41	28
Irlande	125,5	22	7	14
Italie	112,4	46	65	29
Lettonie	136,1	45	29	32
Lituanie	124,8	38	28	30
Luxembourg	nd	25	50	18
Malte	113,0	56	nd	nd
Pays-Bas	109,4	10	26	4
Pologne	107,3	51	76	35
Portugal	111,0	40	48	33
Rép. tchèque	148,5	33	75	27
Roumanie	224,6	74	47	45
Royaume-Uni	111,6	9	6	11
Slovaquie	152,1	41	36	36
Slovénie	101,9	39	54	24
Suède	100,7	4	17	2
Zone euro	**105,2**	**nd**	**nd**	**nd**
UE27	**122,3**	**nd**	**nd**	**nd**
Etats-Unis	87,7	1	3	8
Chine	nd	34	83	77
Inde	nd	48	122	100
Japon	57,6	8	12	19
Brésil	nd	72	125	55
Canada	139,7	13	8	6
Russie	nd	58	120	53
Sources	*Eurostat*	*World Economic Forum*	*Banque Mondiale ("Doing Business") 2009*	*Banque Mondiale*

Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

5.2. Cours de l'euro face aux principales monnaies (1999-2008)



Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

Depuis sa création, l'euro a connu de très fortes variations face aux principales devises. Entre 1999 et 2001, l'euro s'est d'abord déprécié, perdant 30 % de sa valeur face au dollar et au yen et plus de 10 % face à la monnaie chinoise (le yuan), à la livre sterling et au rouble. À partir de la mi-2001 et jusqu'à la fin 2004, l'euro s'est, au contraire, fortement apprécié face au dollar (+57 %) mais aussi au yuan (+57 %), au yen (+33 %) et, dans une moindre mesure, à la livre sterling (+14 %). L'euro s'est ensuite relativement stabilisé, avant de reprendre sa hausse début 2006, gagnant 33 % face au dollar entre janvier 2006 et juillet 2008. Néanmoins l'impact de la crise financière en Europe a provoqué un brusque repli de l'euro entre août et octobre 2008, avant un rebond en novembre-décembre, en particulier face à la livre sterling.

5.3. La productivité de la main-d'œuvre : comparaisons internationales

	Productivité de la main-d'œuvre par heure travaillée (en euros PPA, 2007)	Productivité de la main-d'œuvre par personne occupée (en euros PPA, 2007)	Productivité de la main-d'œuvre par personne en âge de travailler (en euros PPA, 2007)	Nombre d'heures travaillées annuellement par personne occupée (2007)
Allemagne	35,9	51 440	35 700	1 432
Autriche	39,1	59 407	42 416	1 518
Belgique	38,8	62 529	38 768	1 611
Bulgarie	10,3	17 159	10 587	1 663
Chypre	22,6	40 900	29 039	1 809
Danemark	32,4	51 534	39 732	1 588
Espagne	27,1	48 048	31 520	1 775
Estonie	16,0	32 243	22 377	2 011
Finlande	31,7	54 345	38 204	1 713
France	37,5	58 435	37 749	1 559
Grèce	26,8	51 996	31 926	1 938
Hongrie	18,1	35 963	20 607	1 989
Irlande	34,8	65 146	45 016	1 871
Italie	33,2	52 082	30 572	1 566
Lettonie	13,9	26 477	18 084	1 901
Lituanie	15,4	28 632	18 582	1 855
Luxembourg	51,3	82 787	53 149	1 613
Malte	24,2	43 323	24 131	1 790
Pays-Bas	38,2	53 937	40 992	1 413
Pologne	14,8	29 380	16 747	1 985
Portugal	18,4	32 385	21 957	1 758
Rép. tchèque	17,7	34 782	22 991	1 961
Roumanie	9,5	18 726	11 011	1 970
Royaume-Uni	33,7	54 109	38 579	1 607
Slovaquie	20,4	35 964	21 830	1 750
Slovénie	23,7	40 602	27 528	1 710
Suède	33,2	53 217	39 487	1 601
Zone euro	**33,3**	**52 557**	**34 530**	**1 576**
UE27	**30,7**	**49 735**	**32 527**	**1 621**
Etats-Unis	38,0	67 867	48 661	1 785
Japon	27,1	48 334	34 124	1 784
Sources	*Groningen Growth and Development Center et calculs de l'auteur*	*Groningen Growth and Development Center et calculs de l'auteur*	*Groningen Growth and Development Center et calculs de l'auteur*	*Groningen Growth and Development Center et calculs de l'auteur*

Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

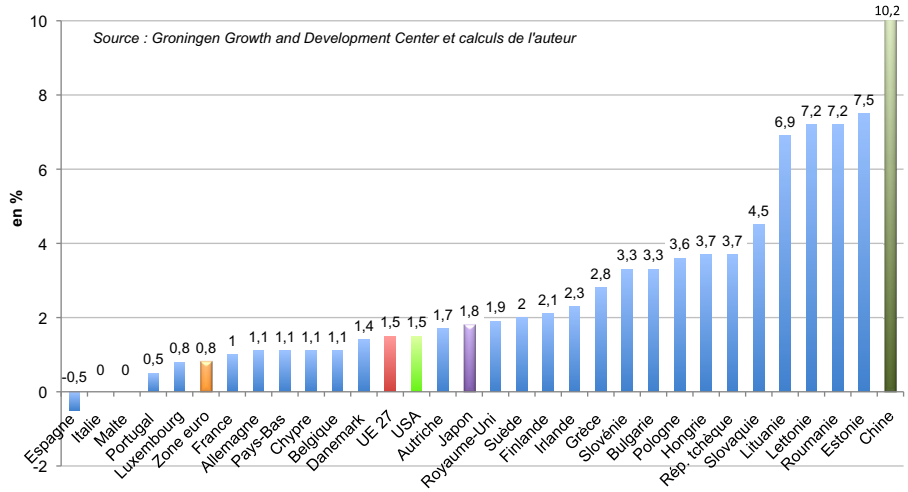
La productivité européenne par personne occupée est inférieure de 27 % à celle des États-Unis et légèrement supérieure à celle du Japon. Les résultats sont néanmoins très hétérogènes au sein de l'Union puisque la productivité des États membres varie du simple au triple : les pays d'Europe centrale et orientale accusent encore un retard important par rapport aux pays d'Europe occidentale.

Il existe deux raisons au fait que la productivité par personne employée soit plus faible dans l'Union européenne qu'aux États-Unis : le nombre d'heures travaillées et la productivité horaire y sont plus faibles. **Le nombre d'heures travaillées, en moyenne, par une personne ayant un emploi est peu important dans l'Union européenne** : il s'élève à 1 621 heures par an contre 1 784 heures au Japon et 1 785 heures aux États-Unis. De même que la productivité, le temps de travail varie largement d'un État membre à l'autre. Le nombre d'heures travaillées annuellement est compris entre 1 663 et 2 011 heures dans les pays d'Europe centrale et orientale alors qu'il est inférieur à 1 450 heures en Allemagne et aux Pays-Bas.

Au sein de l'Union européenne, ce n'est pas le nombre d'heures travaillées qui explique les différentiels de productivité par personne occupée mais le niveau de productivité horaire. **La productivité horaire de la main-d'œuvre communautaire est inférieure de 19,2 % à celle des États-Unis.** Au sein de l'Union européenne, les différences sont considérables entre les États membres avec des écarts de 1 à plus de 4. Les pays d'Europe centrale et orientale ont une productivité horaire encore très éloignée de celle des pays d'Europe occidentale. Certains pays comme l'Autriche ou les Pays-Bas disposent au contraire d'une productivité horaire comparable à celle des États-Unis.

Enfin, la synthèse de la productivité par personne occupée et du taux d'emploi en un seul indicateur donne la productivité de la main-d'œuvre par personne en âge de travailler. Ainsi définie, la productivité de l'Union européenne est inférieure de 33,2 % à celle des États-Unis et de 4,7 % à celle du Japon.

5.4. Taux de croissance annuel moyen de la productivité par personne occupée (2000-2007)

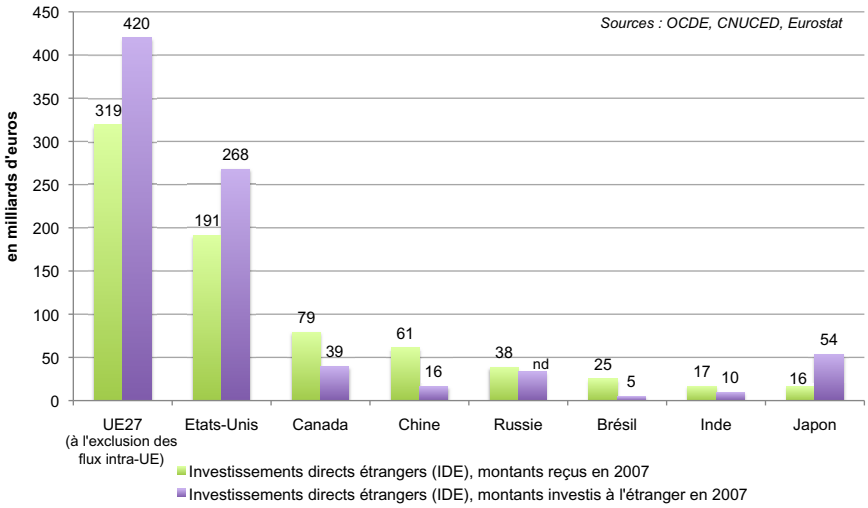


Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

La croissance de la productivité par personne occupée mesurée en termes réels a été relativement modérée dans l'Union européenne depuis 2000 : avec une croissance de 1,5 % en moyenne annuelle, la productivité de l'UE s'est accrue à un rythme équivalent à celui des États-Unis. Cependant, compte tenu de l'avance dont disposent les États-Unis, un rythme de croissance égal signifie en fait que l'écart se creuse entre l'UE et les États-Unis en valeur absolue. **Depuis 2000, la productivité par personne occupée s'est accrue de 7 821 euros aux États-Unis contre 5 247 euros dans l'UE.**

b. Les entreprises européennes et les délocalisations

5.5. Les investissements directs étrangers dans le monde en 2007



Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

Les investissements directs étrangers dans une économie reflètent la capacité de celle-ci à attirer des capitaux étrangers durables. En 2007, **l'Union européenne a été le premier bénéficiaire d'IDE (319 milliards d'euros), loin devant les États-Unis (191 milliards d'euros), le Canada et la Chine.** L'UE est aussi le principal investisseur à l'étranger. On notera du reste que **l'Union européenne et les États-Unis investissent plus à l'étranger qu'ils ne reçoivent d'investissements étrangers**, contrairement à la Chine par exemple.

5.6. Part de l'industrie dans le PIB et l'emploi des États membres (1996-2006)

	Contribution à la valeur ajoutée industrielle de l'UE, en %	Part dans l'emploi industriel européen, en %	Part de l'industrie dans le PIB, en %		Part de l'industrie dans l'emploi, en %	
	2006	2006	1996	2006	1996	2006
Allemagne	25,5	19,9	22,6	22,9	23,3	20,0
Royaume-Uni	14,9	9,6 (2005)	23,4	16,3	19,6	13,1 (2005)
Italie	13,0	13,2	22,1	18,3	23,7	20,9
France	11,1	9,1 (2005)	15,6	12,9	17,1	14,1 (2005)
Espagne	7,6	8,3	20,2	16,2	19,3	16,3
Pays-Bas	4,2	2,4	19,3	16,5	14,5	11,4
Suède	3,1	1,8	21,7	21,0	19,2	16,3
Pologne	2,9	8,3	23,5	22,1	22,2	22,2
Belgique	2,6	1,6	20,7	17,1	18,1	14,6
Autriche	2,6	nd	20,0	20,7	nd	nd
Irlande	1,8	0,7	28,1	22,0	20,7	14,3
Finlande	1,8	1,2	23,6	22,8	21,2	18,8
Danemark	1,8	1,0	17,5	17,0	18,6	14,5
Rép. tchèque	1,6	3,8	30,2	28,5	31,5	29,4
Portugal	1,2	nd	19,7	15,6	22,6	nd
Roumanie	1,1	nd	nd	23,9	nd	nd
Grèce	1,1 (2005)	nd	13,0	10,7 (2005)	nd	nd
Hongrie	0,9	2,4	23,1	21,9	27,0	24,2
Slovaquie	0,5	1,4	28,1	25,4	30,2	26,5
Slovénie	0,4	0,6	25,4	24,0	32,4	26,8
Lituanie	0,3	0,7	21,5	22,4	21,6	19,7
Bulgarie	0,3	2,0	25,0	20,8	27,5	22,4
Luxembourg	0,1	0,1	12,8	8,4	15,4	11,3
Estonie	0,1	0,4	19,5	18,4	27,9	24,0
Lettonie	0,1	0,5	21,6	12,9	21,3	16,9
Chypre	0,1	0,1	12,7	9,4	15,2	10,8
Malte	0,0	nd	20,7	15,0	nd	nd
Zone euro	**72,6**	**62,5**	**20,6**	**18,0**	**20,8**	**17,5**
UE 27	**100**	**100**	**21,0**	**18,0**	**20,9**	**17,9**
Etats-Unis	-	-	18.9	16,0	nd	13,2 (2005)

Sources : Eurostat et calculs de l'auteur.
Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

L'industrie européenne a vu sa part dans le PIB et l'emploi de l'UE décliner régulièrement au cours des dernières décennies, mais elle reste une composante déterminante de l'économie communautaire. En 2006, l'industrie représentait 18 % du PIB de l'UE à 27 (contre 21 % en 1996) et 17,9 % de l'emploi (contre 20,9 % en 1996), soit 39 millions de personnes. Par

comparaison, l'industrie contribuait à 16 % du PIB et 13,2 % de l'emploi aux États-Unis cette même année.

La part de l'industrie dans l'économie varie selon les États membres. En France, par exemple, elle ne totalise plus que 12,9 % du PIB et 14,1 % de l'emploi, alors qu'elle représente encore 22,9 % du PIB en Allemagne. L'Allemagne est du reste la première puissance industrielle de l'Union. Avec plus de 25 % de la valeur ajoutée et 20 % de l'emploi industriel communautaire, elle devance largement le Royaume-Uni, l'Italie et la France. Ces quatre pays contribuent à eux seuls à 64,4 % de la valeur ajoutée industrielle de l'UE.

Le recul de la place de l'industrie dans l'économie des États membres est général à quelques exceptions notables : au cours des dix dernières années, la part de l'industrie dans le PIB a légèrement augmenté en Allemagne, en Autriche et en Lituanie.

5.7. La spécialisation productive de l'UE et de ses concurrents : principales industries à l'exportation (2005)

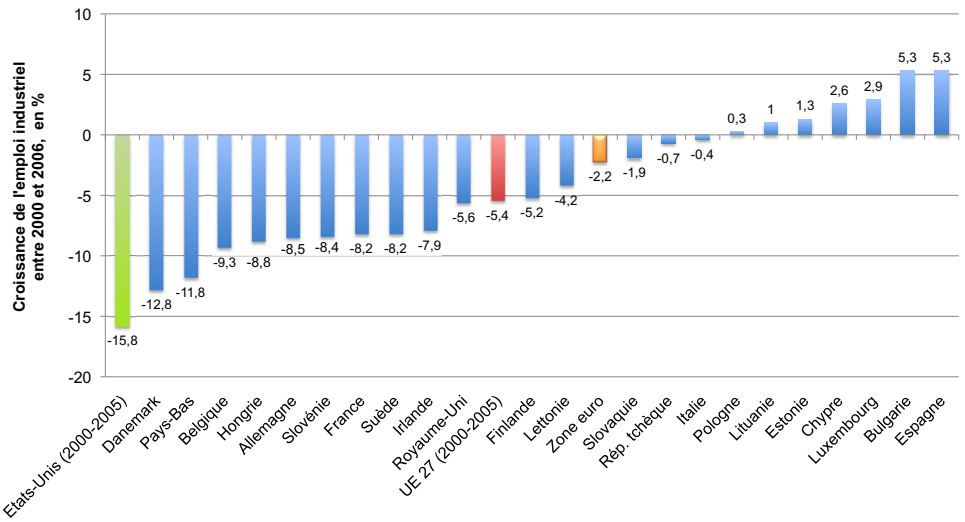
UE 27*	Valeur des exportations en milliards d'euros	Etats-Unis	Valeur des exportations en milliards d'euros
1. Industrie automobile	429,5	1. Hôtellerie et tourisme	87,7
2. Industrie agro-alimentaire	263,4	2. Industrie automobile	68,5
3. Hôtellerie et tourisme	245,7	3. Services aux entreprises	58,7
4. Services aux entreprises	243,6	4. Technologies de l'information	52,2
5. Métallurgie	225,0	5. Transport et logistique	50,8
6. Transport et logistique	199,7	6. Industrie agro-alimentaire	49,2
7. Industrie pharmaceutique	174,5	7. Industrie aéronautique et de défense	41,2
8. Industrie d'équipement (fabrication d'outils de production)	172,8	8. Industrie chimique	38,8
9. Industrie chimique	166,9	9. Industrie d'équipement (fabrication d'outils de production)	36,0
10. Secteur pétrolier et gazier	153,8	10. Métallurgie	31,8
Chine		**Japon**	
1. Technologies de l'information	103,7	1. Industrie automobile	109,4
2. Industrie vestimentaire	58,2	2. Technologies de l'information	53,9
3. Equipements de communication	52,7	3. Industrie d'équipement (fabrication d'outils de production)	43,6
4. Métallurgie	43,9	4. Métallurgie	35,2
5. Equipements de divertissement et de reproduction audio-vidéo	37,1	5. Transport et logistique	28,7
6. Textile	31,8	6. Equipements de divertissement et de reproduction audio-vidéo	26,4
7. Produits motorisés	28,6	7. Mobilier	23,1
8. Hôtellerie et tourisme	23,7	8. Services aux entreprises	21,9
9. Produits de sport, de loisir et pour enfant	21,3	9. Industrie chimique	19,6
10. Mobilier	21,3	10. Equipements de communication	15,8

* Commerce intra-communautaire inclus

Sources : Institute for Strategy and Competitiveness (Harvard Business School) et calculs de l'auteur. Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

L'Union européenne et les États-Unis présentent une spécialisation productive voisine à deux exceptions notables : le secteur des technologies de l'information et celui de l'aéronautique et de la défense occupent une place plus importante aux États-Unis qu'en Europe. C'est un point important dans la mesure où ce sont des secteurs à forte valeur ajoutée et forte croissance de la productivité, capables de tirer l'innovation. Néanmoins, les États-Unis sont confrontés dans le domaine des technologies de l'information à la concurrence de la Chine et du Japon, qui les devancent désormais.

5.8. Le recul de l'emploi industriel en Europe (2000-2006)



Sources : Eurostat et calculs de l'auteur.
Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

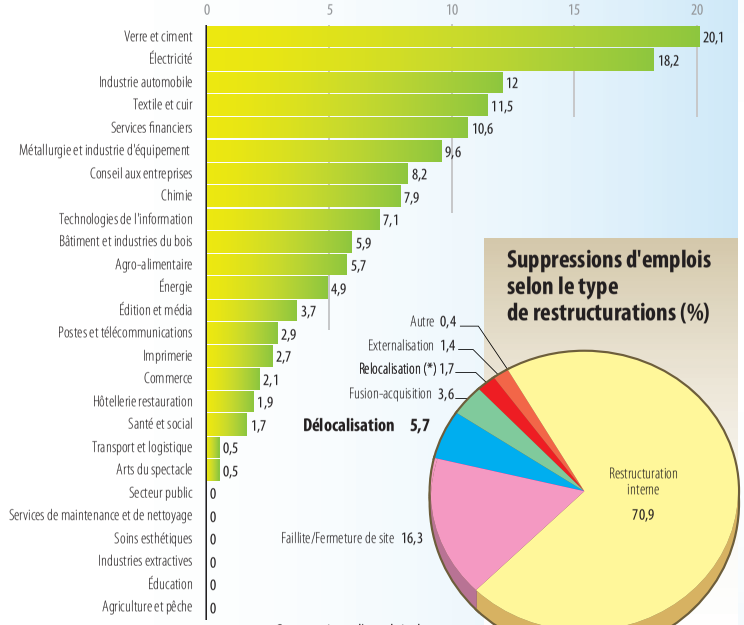
L'inquiétude de l'opinion publique européenne quant à l'avenir de l'industrie dans l'Union vient surtout du recul de l'emploi. Sur ce point, en effet, les chiffres sont indiscutables : l'emploi industriel a reculé dans la plupart des États membres, en baisse de 5,4 % entre 2000 et 2005 pour l'ensemble de l'UE. En dix ans (1996-2006), 2,8 millions d'emplois ont été perdus.

Le recul de l'emploi industriel a touché la plupart des pays européens en Europe entre 2000 et 2006, même si l'ampleur des efforts de rationalisation et de restructuration a été moindre qu'aux États-Unis. Il est intéressant de noter que les pays où la valeur ajoutée industrielle est concentrée dans les entreprises de petite taille (Espagne, Italie) ont été moins affectés que les autres.

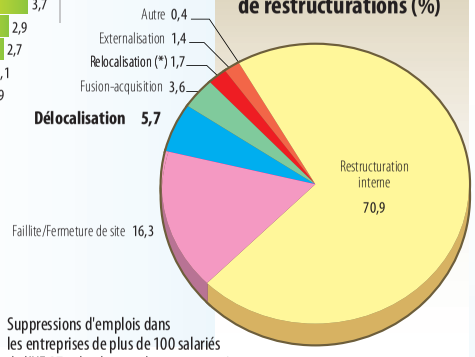
Délocalisations au sein de l'Union européenne, 2002-2007

Délocalisations par secteur d'activité

Part des délocalisations dans les suppressions d'emplois des entreprises de plus de 100 salariés de l'UE 27 par secteurs (en %)



Suppressions d'emplois selon le type de restructurations (%)

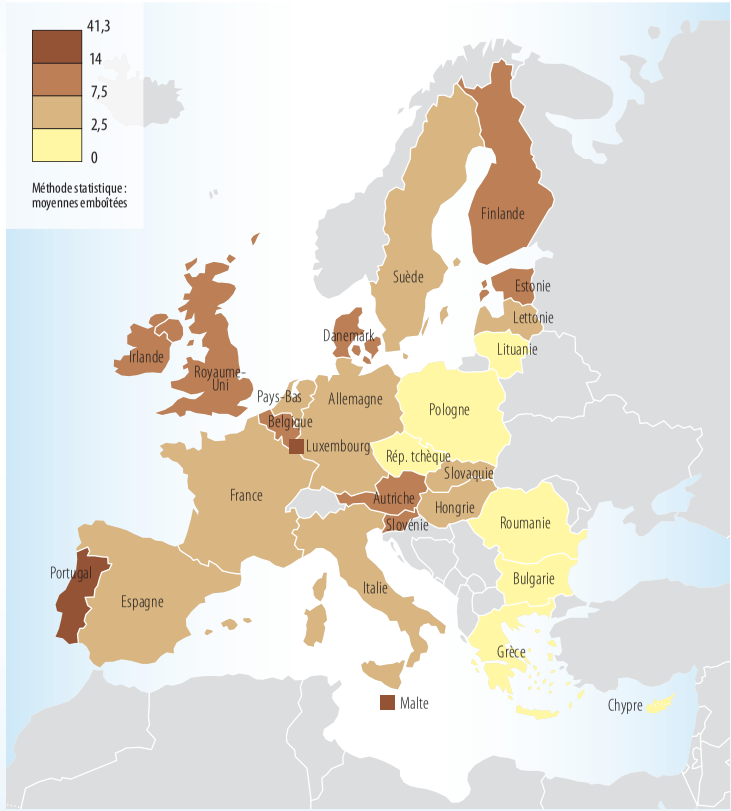


Suppressions d'emplois dans les entreprises de plus de 100 salariés de l'UE 27 selon le type de restructurations, tous secteurs confondus.

* dans une autre région du même pays

Sources : compilation de J.-F. JAMET, d'après le European Restructuring Monitor (www.eurofound.europa.eu/emcc)

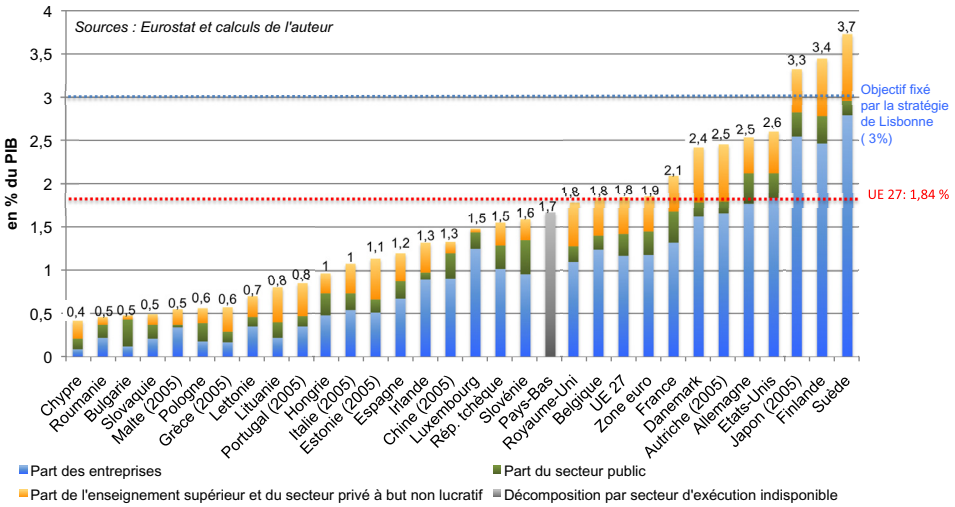
Part des délocalisations dans les suppressions d'emplois des entreprises de plus de 100 salariés tous secteurs confondus (en %)



Atelier de cartographie de Sciences Po pour la Fondation Robert Schuman, janvier 2009, ©FRS.

c. Économie de la connaissance

5.9. Les dépenses de R&D dans l'UE par secteur d'exécution en % du PIB (2006)



Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

La part du PIB consacrée à la recherche et au développement technologique est relativement faible dans l'Union européenne par comparaison au Japon ou aux États-Unis. Ceci s'explique avant tout par la réticence des entreprises européennes à investir dans la R&D : les dépenses de R&D des entreprises s'élèvent à 1,2 % du PIB dans l'Union contre 1,8 % aux États-Unis et 2,5 % au Japon. Au sein de l'Union, les entreprises allemandes et scandinaves se distinguent par un investissement en R&D très supérieur à la moyenne alors que celles du Sud de l'Europe et des nouveaux États membres présentent des résultats insuffisants dans ce domaine.

5.10. Indicateurs de l'innovation en Europe (2007)

	Indice synthétique de l'innovation (2007)	Part des exportations en haute technologie en % des exportations de produits manufacturés (2006)	Investissements en capital-risque (en % du PIB) 2006	Nombre de chercheurs par million d'habitants (2006)
Allemagne	0,59	14	0,044	3 250
Autriche	0,48	11	0,036	3 425
Belgique	0,47	7	0,169	3 049
Bulgarie	0,23	3	nd	1 298
Chypre	0,33	21	nd	831
Danemark	0,61	13	0,082	5 204
Espagne	0,31	5	0,127	2 528
Estonie	0,37	8	nd	2 474
Finlande	0,64	18	0,112	7 545
France	0,47	18	0,113	3 305
Grèce	0,26	6	0,008	1 533
Hongrie	0,26	20	0,040	1 574
Irlande	0,49	29	0,054	2 681
Italie	0,33	6	0,079	1 237
Lettonie	0,19	4	nd	1 426
Lituanie	0,27	5	nd	2 236
Luxembourg	0,53	41	nd	4 578
Malte	0,29	55	nd	1101 (2005)
Pays-Bas	0,48	18	0,103	2 297
Pologne	0,24	3	0,009	1 628
Portugal	0,25	7	0,048	1 990
Rép. tchèque	0,36	13	0,001	2 361
Roumanie	0,18	4	0,072	980
Royaume-Uni	0,57	26	0,630	nd
Slovaquie	0,25	5	0,002 (2005)	2 027
Slovénie	0,35	4	nd	1 916
Suède	0,73	13	0,306	5 988
UE27	**0,45**	**17**	**nd**	**2 220**
Zone euro	**nd**	**nd**	**0.075 (2005)**	**2 684**
Etats-Unis	0,55	26	0,181 (2005)	4 628
Japon	0,60	20	nd	5 300
Chine	nd	nd	nd	714
Canada	0,44	9	nd	3 917
Sources	*European Innovation Scoreboard 2006*	*European Innovation Scoreboard 2006*	*European Innovation Scoreboard 2006*	*Banque mondiale*

Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

L'Union européenne présente des résultats décevants en matière d'innovation ainsi qu'en témoigne l'indice synthétique de l'innovation de la Commission européenne. Elle est en particulier très en retard sur les États-Unis et le Japon. On notera du reste que **l'UE ne s'est pas spécialisée dans la production de biens de haute technologie** : les exportations de produits de haute technologie représentent 17 % de ses exportations totales, contre 26 % aux États-Unis. Par ailleurs, **le nombre de chercheurs par million d'habitants est très faible dans l'UE** : les États-Unis et le Japon en comptent par exemple plus du double.

Le lancement, la survie et le développement des jeunes entreprises dépendent de l'accès à des financements, en particulier au capital-risque. **Dans l'Union, le capital-risque est très développé au Royaume-Uni et en Suède, mais les fonds disponibles restent dans l'ensemble moins importants qu'aux États-Unis**. Ceci crée une contrainte de crédit qui est peu favorable à l'expansion des « start-up » européennes.

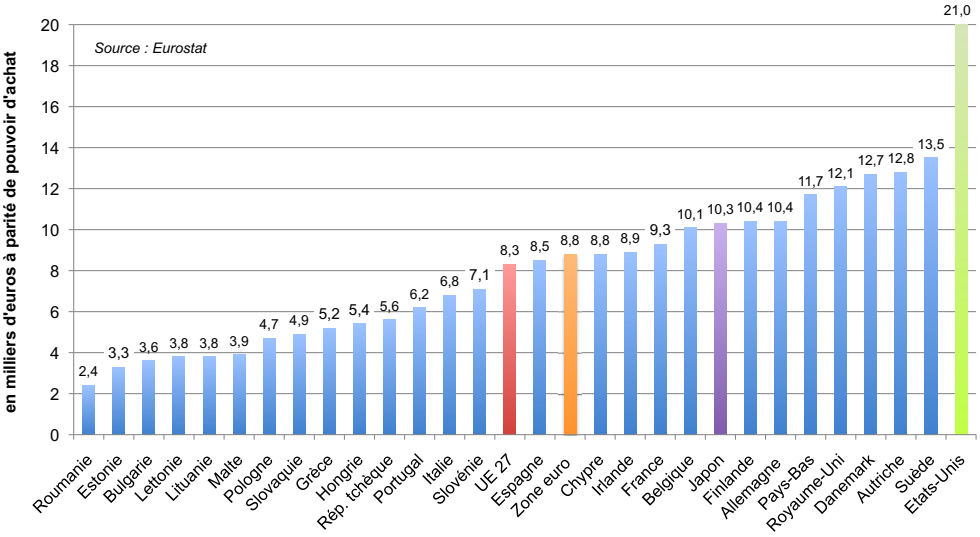
5.11. Brevets et revenus de la propriété intellectuelle

	Nombre de brevets accordés par l'Office européen des brevets (par million d'habitants, 2007)	Nombre de brevets accordés par le United States Patent and Trademark Office (par million d'habitants, 2007)	Recettes de royalties et droits d'auteur (euro par habitant, 2006)	Articles des revues scientifiques et techniques (par million d'habitants, 2005)
Allemagne	145,0	109,4	56,9	535
Autriche	62,4	55,6	17,1	555
Belgique	49,5	49,5	84,1	653
Bulgarie	0,8	0,8	1,1	99
Chypre	16,7	3,8	16,9	119
Danemark	76,9	70,5	nd	931
Espagne	7,4	6,1	16,9	423
Estonie	3,0	6,4	3,7	326
Finlande	144,0	160,4	183,2	917
France	62,8	51,4	78,6	498
Grèce	1,3	1,8	4,8	386
Hongrie	3,5	4,7	47,0	259
Irlande	29,2	34,0	112,8	510
Italie	33,2	22,4	15,4	421
Lettonie	1,3	0,4	4,0	58
Lituanie	0,3	1,2	0,2	119
Luxembourg	176,4	76,0	648,4	129
Malte	14,7	2,5	nd	nd
Pays-Bas	111,3	76,2	201,1	851
Pologne	0,7	0,8	0,8	179
Portugal	2,1	1,2	6,1	276
Rép. tchèque	3,6	3,6	4,9	310
Roumanie	0,2	0,5	1,8	41
Royaume-Uni	31,4	54,9	187,5	757
Slovaquie	1,7	0,9	7,4	171
Slovénie	8,5	8,0	6,9	517
Suède	163,2	116,6	293,3	1109
UE27	**52,8**	**44,8**	**65,2**	**459**
Zone euro	**69,6**	**54,1**	**55,0**	**502**
Etats-Unis	41,2	261,7	165,3	692
Japon	83,0	260,0	125,5	434
Chine	0,1	0,6	0,1	32
Canada	23,2	100,9	91,2	800
Sources	*OEB et calculs de l'auteurs*	*USPTO et calculs de l'auteur*	*Banque mondiale et calculs de l'auteur*	*Banque mondiale et calculs de l'auteur*

Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

La présence relativement faible de l'UE dans les secteurs de haute technologie et l'investissement limité dans la recherche expliquent le retard de l'Union en matière de brevets. En proportion de sa population, l'Union européenne dépose beaucoup moins de brevets que le Japon et les États-Unis lorsque l'on additionne les brevets déposés auprès de l'Office européen des brevets et du United States Patent and Trademark Office (98 par million d'habitants contre 343 et 302 respectivement). De même, les recettes de royalties et les droits d'auteurs sont beaucoup plus importants aux États-Unis et au Japon. Enfin, l'UE accuse un retard sur les États-Unis dans le domaine des publications scientifiques et techniques.

5.12. Dépenses annuelles d'éducation par étudiant dans l'enseignement supérieur (2005)



Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

L'écart de dépense par étudiant des établissements publics et privés entre l'Union européenne et les États-Unis (mais aussi entre les États membres de l'UE) est particulièrement important au niveau de l'enseignement supérieur, soulignant un investissement assez faible de l'Union dans la formation de travailleurs hautement qualifiés. Au sein de l'UE, les disparités sont fortes : la Suède dépense ainsi 2,9 fois plus que la Pologne pour ses étudiants.

5.13. Éducation et formation professionnelle

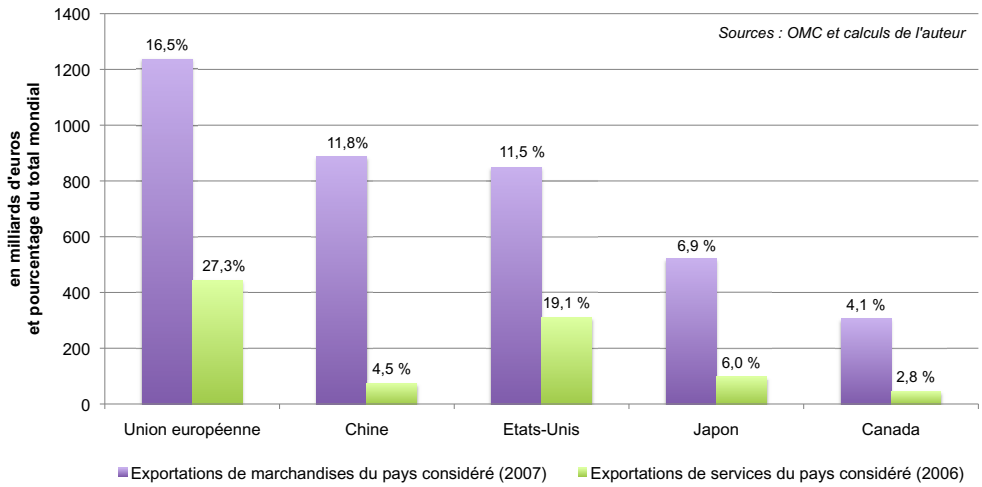
	Pourcentage de personnes âgées de 18 à 24 ans dont le niveau d'études ne dépasse pas l'enseignement secondaire inférieur (collège), 2007	Taux de scolarisation moyen dans le supérieur (%), 2006	Aides financières aux élèves et étudiants en % des dépenses publiques totales d'éducation, 2005	Pourcentage de la population âgée de 25-64 ans ayant participé à une formation ou à un enseignement au cours des quatre semaines précédant l'enquête, 2007
Allemagne	12,7	51,0	7,9	7,8
Autriche	10,9	72,7	5,1	12,8
Belgique	12,3	62,8	4,6	7,2
Bulgarie	16,6	45,6	15,2	1,3
Chypre	12,6	33,4	13,2	8,4
Danemark	12,4	79,9	17,5	29,2
Espagne	31,0	67,4	3,0	10,4
Estonie	14,3	65,5	4,5	7,0
Finlande	7,9	93,2	7,2	23,4
France	12,7	56,2	3,9	7,4
Grèce	14,7	94,9	0,6	2,1
Hongrie	10,9	68,6	6,0	3,6
Irlande	11,5	58,8	10,7	7,6
Italie	19,3	67,0	4,5	6,2
Lettonie	16,0	73,6	6,3	7,1
Lituanie	8,7	76,4	8,4	5,3
Luxembourg	15,1	10,2	2,2	7,0
Malte	37,6	31,6 (2005)	0,6 (2006)	6,0
Pays-Bas	12,0	59,8	11,6	16,6
Pologne	5,0	65,6	1,3	5,1
Portugal	36,3	54,5	2,6	4,4
Rép.tchèque	5,5	49,8	4,3	5,7
Roumanie	19,2	52,2	4,6	1,3
Royaume-Uni	13,0 (2006)	59,3	5,8	26,6 (2006)
Slovaquie	7,2	45,3	4,8	3,9
Slovénie	4,3	83,0	8,3	14,8
Suède	11,9 (2006)	79,0	11,2	32,0 (2006)
UE 27	**14,8**	**nd**	**5,9**	**9,7**
Zone euro	**17,2**	**nd**	**5,6**	**8,4**
Etats-Unis	nd	81,8	6,1	nd
Japon	nd	57,3	3,9	nd
Sources	*Eurostat*	*Banque mondiale*	*Eurostat*	*Eurostat*

Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

Le tableau 5.13. présente un certain nombre d'indicateurs en matière d'éducation et de formation professionnelle. On notera que **plus d'un étudiant de l'Union sur sept sort du système éducatif sans avoir achevé ses études secondaires et que le taux de scolarisation dans l'enseignement supérieur est bien plus faible dans les États membres de l'UE qu'aux États-Unis**. D'une façon générale, néanmoins, les performances varient considérablement d'un État à un autre, les pays scandinaves présentant des résultats flatteurs, avec par exemple un taux de scolarisation dans l'enseignement supérieur comparable à celui des États-Unis et un développement de la formation professionnelle très supérieur à la moyenne de l'Union.

d. L'Europe dans le commerce international

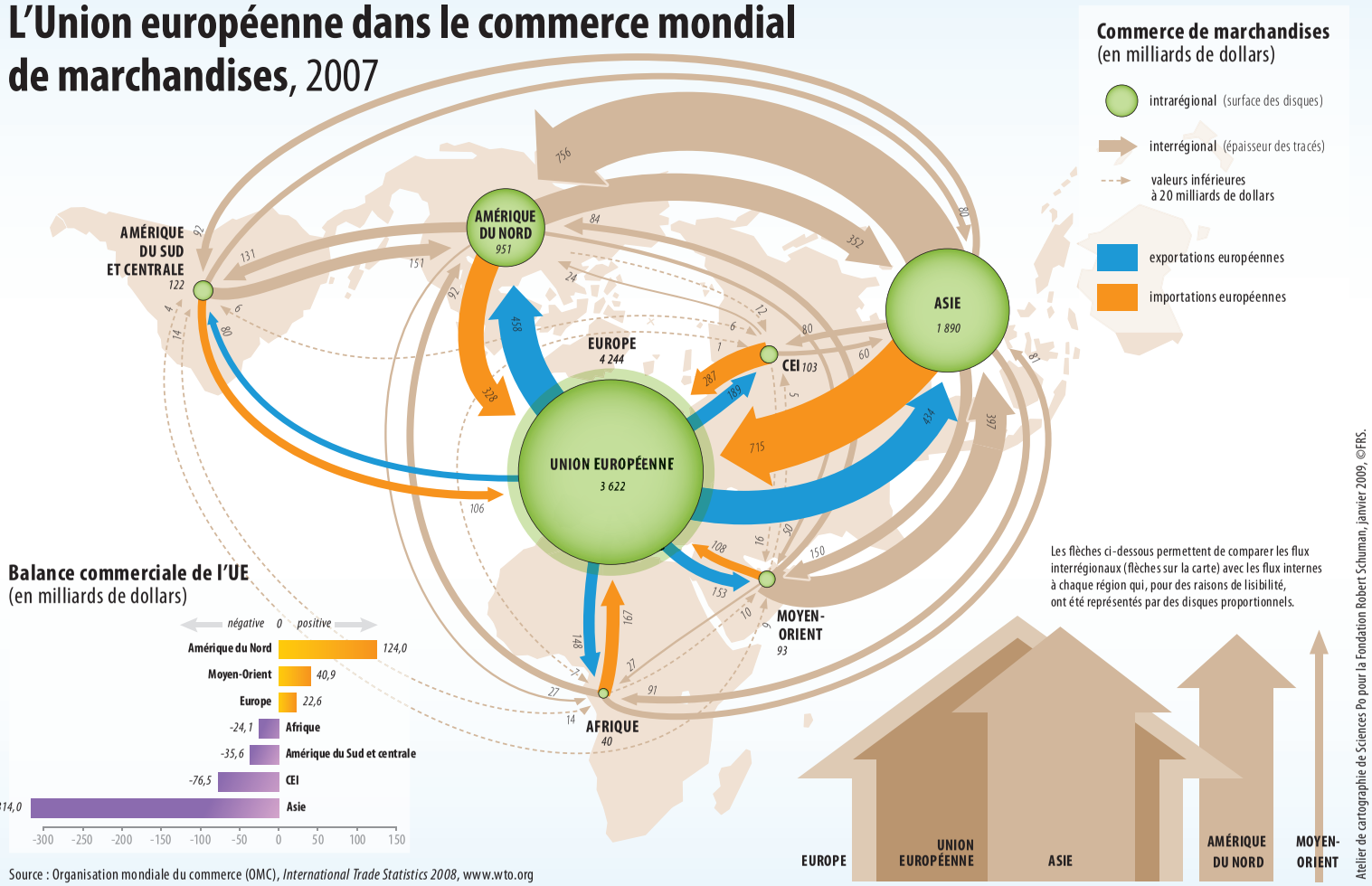
5.14. L'UE dans le commerce mondial : principaux exportateurs participant au commerce mondial de marchandises et de services (à l'exclusion du commerce intra-UE)



Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

L'Union européenne est de loin le principal exportateur mondial avec 16,5 % des exportations de marchandises et 27,3 % des exportations de services commerciaux. Elle devance la Chine, dont les exportations de marchandises ont dépassé celles des États-Unis pour la première fois en 2007.

L'Union européenne dans le commerce mondial de marchandises, 2007

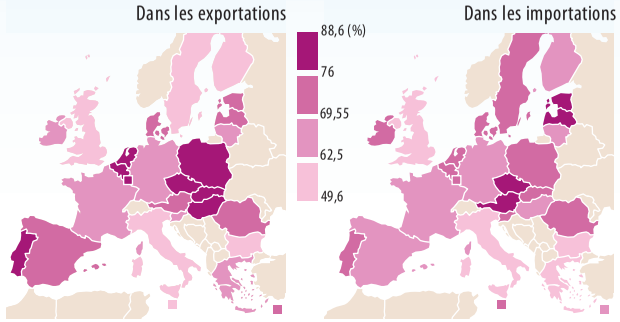


Source : Organisation mondiale du commerce (OMC), *International Trade Statistics 2008*, www.wto.org

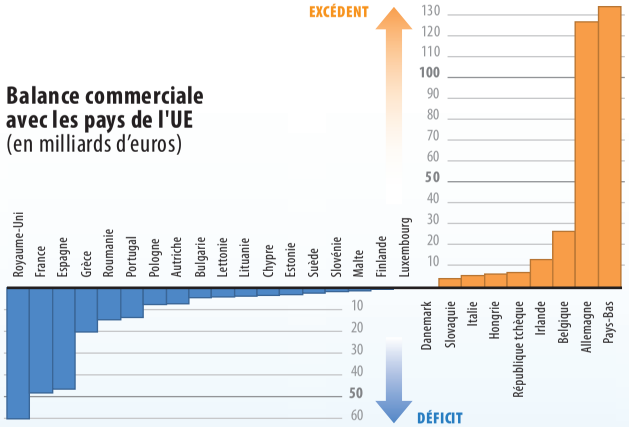
Atelier de cartographie de Sciences Po pour la Fondation Robert Schuman, janvier 2009, ©FRS.

Commerce intracommunautaire, 2007

Part du commerce intracommunautaire



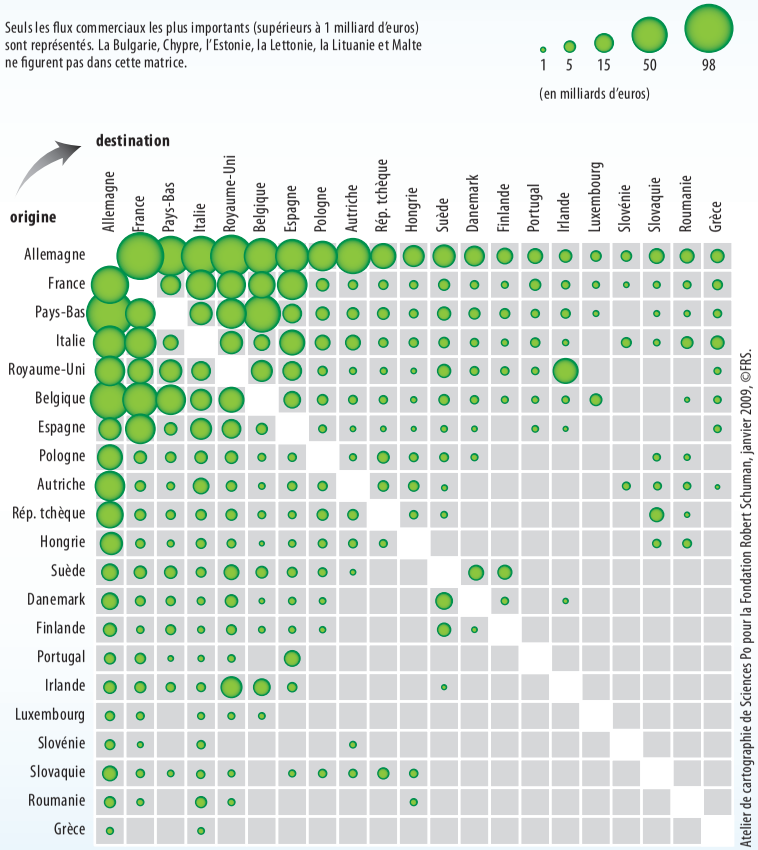
Balance commerciale avec les pays de l'UE (en milliards d'euros)



Source : Eurostat (http://epp.eurostat.ec.europa.eu)

Principaux échanges commerciaux intracommunautaires

Seuls les flux commerciaux les plus importants (supérieurs à 1 milliard d'euros) sont représentés. La Bulgarie, Chypre, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie et Malte ne figurent pas dans cette matrice.



Atelier de cartographie de Sciences Po pour la Fondation Robert Schuman, janvier 2009, ©FRS.

5.15. Exportations et balance commerciale

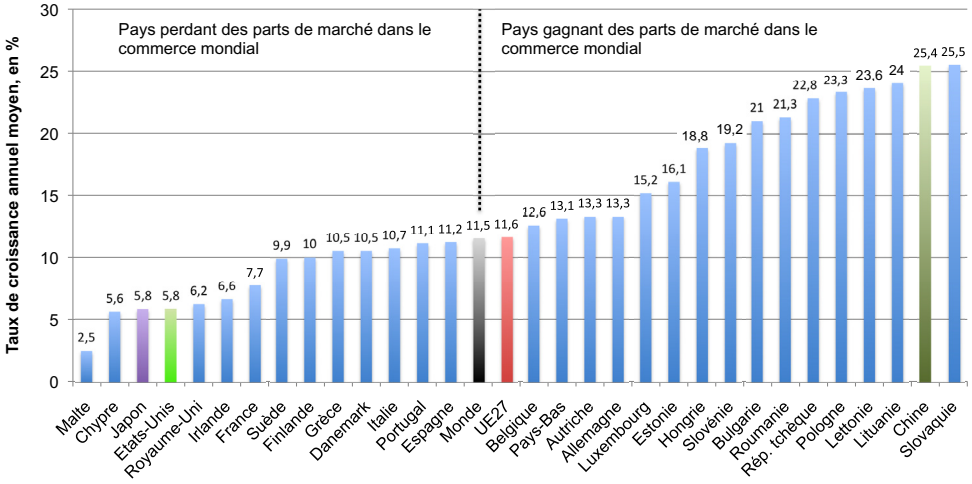
	Exportations de marchandises du pays considéré en % du total mondial, 2007 *	Rang mondial en 2007	Exportations de services du pays considéré en % du total mondial, 2007 *	Rang mondial en 2007	Solde de la balance commerciale en % du PIB (2007)
Allemagne	9,54	1	6,06	3	5,6
Autriche	1,17	22	1,65	21	2,7
Belgique	3,11	9	2,24	13	3,2
Bulgarie	0,13	65	0,18	52	-21,4
Chypre	0,01	131	0,24	49	-7,1
Danemark	0,74	34	1,89	17	1,1
Espagne	1,74	17	3,91	6	-10,1
Estonie	0,08	77	0,13	56	-16,0
Finlande	0,65	36	0,55	35	4,6
France	3,97	5	4,00	5	-1,3
Grèce	0,17	62	1,32	22	-13,9
Hongrie	0,68	35	0,51	37	-5,6
Irlande	0,87	31	2,67	10	-4,5
Italie	3,54	7	3,34	8	-2,2
Lettonie	0,06	84	0,11	59	-23,3
Lituanie	0,12	67	0,12	58	-13,0
Luxembourg	0,16	64	1,84	20	9,5
Malte	0,02	114	0,10	64	-6,2
Pays-Bas	3,96	6	2,79	9	6,6
Pologne	0,99	29	0,86	28	-3,7
Portugal	0,37	47	0,68	32	-9,4
Rép. tchèque	0,88	30	0,50	38	-2,5
Roumanie	0,29	53	0,32	44	-13,9
Royaume-Uni	3,13	8	8,09	2	-4,9
Slovaquie	0,42	44	0,22	51	-5,3
Slovénie	0,22	57	0,17	53	-4,8
Suède	1,21	21	1,92	16	8,3
UE27 (à l'exclusion du commerce intracommunautaire)	**16,49**	**(1)**	**27,3 (2006)**	**(1)**	**-1,2**
Etats-Unis	8,37	3	13,95	1	-5,3
Chine	8,76	2	3,89	7	11,1
Inde	1,04	26	2,65	11	-1,8
Japon	5.13	4	4,16	4	4,9
Brésil	1,16	23	0,69	31	0,3
Canada	3,01	10	1,88	18	0,9
Russie	2,56	12	1,18	25	5,9
Sources	*OMC et calculs de l'auteurs*	*OMC et calculs de l'auteurs*	*OMC et calculs de l'auteurs*	*OMC et calculs de l'auteurs*	*FMI*

* Le total mondial inclut les échanges intracommunautaires, sauf pour la donnée concernant l'UE27.

Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

Les États membres de l'UE représentent une part considérable des exportations mondiales de produits manufacturés et des exportations mondiales de services (respectivement 38,2 % et 46,4 % lorsque l'on prend en compte les échanges intracommunautaires). En particulier, l'Allemagne est le premier exportateur mondial de produits manufacturés. Cependant, **la balance commerciale de l'Union européenne est en léger déficit** : l'Union européenne importe plus qu'elle n'exporte.

5.16. La croissance annuelle moyenne des exportations de marchandises des États membres de l'UE (2000-2007)



Sources : OMC et calculs de l'auteur.
Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

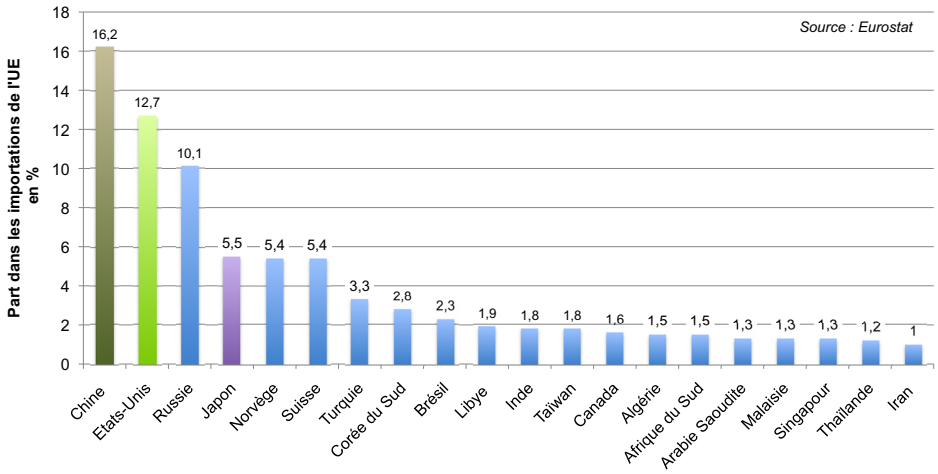
Il existe une inquiétude diffuse en Europe sur la perte de parts de marché de l'industrie du vieux continent par rapport à ses concurrents internationaux, en particulier les pays émergents. Or les statistiques montrent que **l'industrie de l'UE a réussi à préserver ses parts de marché entre 2000 et 2007** : ses exportations ont ainsi bénéficié du même rythme de croissance que le commerce mondial de marchandises, soit 11,6 % par an en moyenne.

Il n'y a donc pas de perte de compétitivité de l'industrie européenne dans son ensemble, même si certains secteurs souffrent plus que d'autres de la concurrence internationale (textile et industrie du cuir et de la chaussure, par exemple).

Les performances des États membres sont cependant inégales. **Tandis que l'Allemagne, le Benelux et les pays d'Europe centrale et orientale ont gagné des parts de marché dans le commerce mondial, les autres pays de l'Union (en particulier la France et le Royaume-Uni) ont vu leurs exportations de marchandises croître plus lentement que la moyenne mondiale.** Pour ceux-ci, la question de la compétitivité des entreprises industrielles est bien réelle.

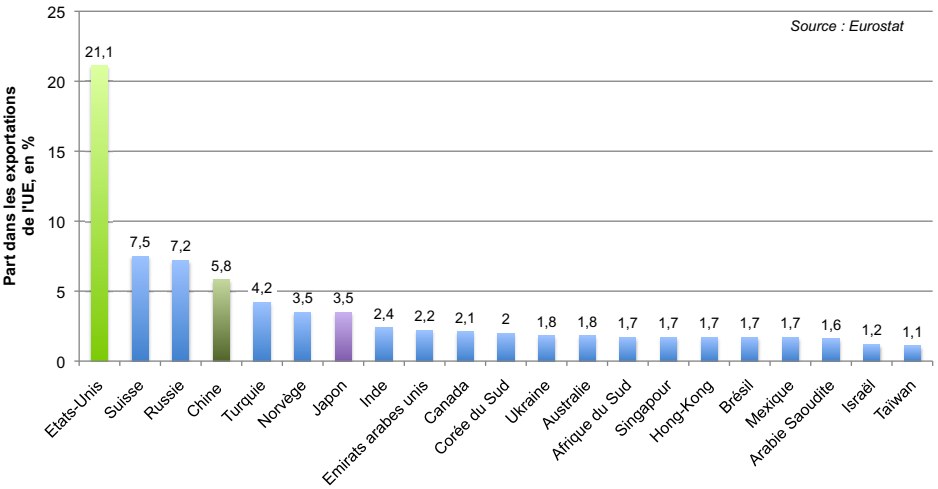
Les graphiques qui suivent présentent les principaux partenaires commerciaux de l'Union (graphique 5.17. et 5.18) et le niveau de leur protection douanière (graphiques 5.19.). **Les principaux partenaires commerciaux de l'UE (États-Unis, Chine, Russie, Japon, Suisse, Turquie) sont aussi ceux où les barrières douanières concernant les produits non agricoles sont les plus basses.** Contrairement à certaines idées reçues, la Norvège (5e fournisseur de l'UE) applique des droits de douane en moyenne 3,8 fois supérieurs à la Chine pour les produits non agricoles.

5.17. D'où viennent les importations européennes ?
Les principaux pays fournisseurs de l'UE 27 en 2007



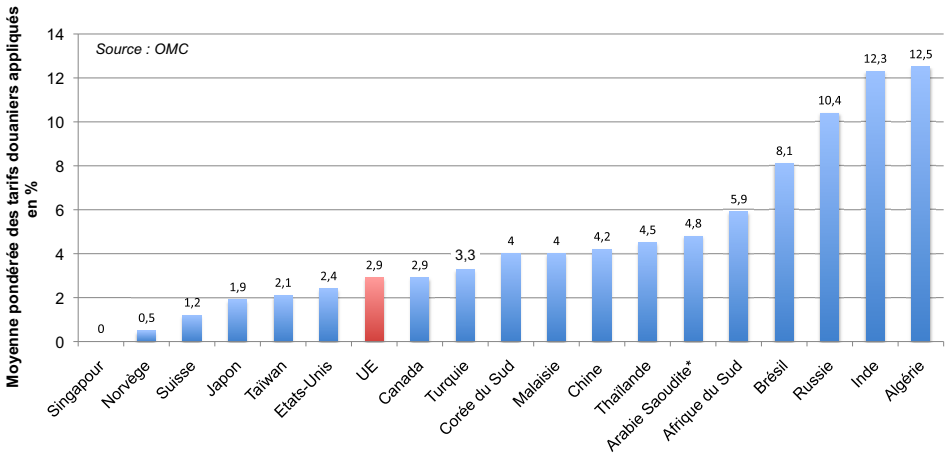
Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

5.18. Où vont les exportations européennes ?
Les principaux pays clients de l'UE 27 en 2007



Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

5.19. Tarifs douaniers moyens appliqués par l'UE et par ses principaux fournisseurs – ensemble des produits exceptés les produits agricoles (2007)



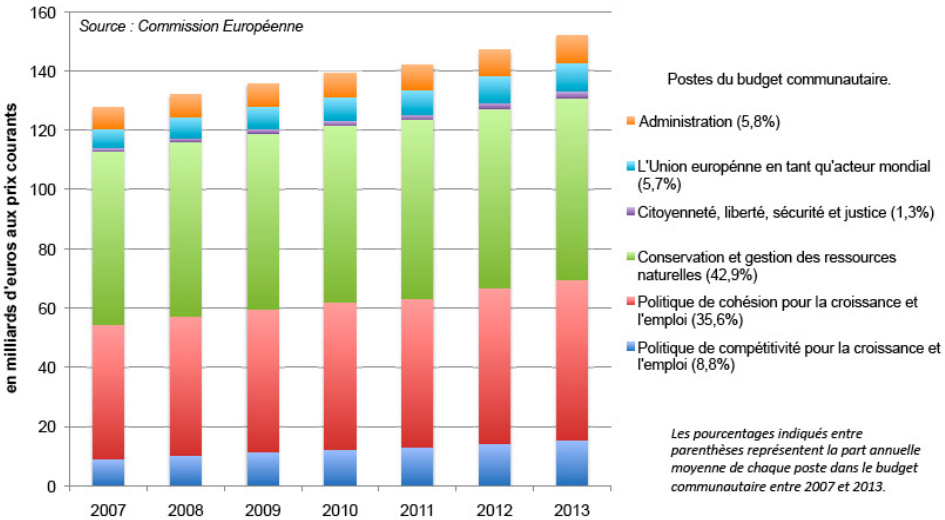
* Moyenne non pondérée (par les volumes d'échanges commerciaux) des tarifs douaniers appliqués sur les différents produits

La Libye et l'Iran n'étant pas encore membres de l'OMC, les données les concernant ne sont pas disponibles.

Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

Le budget de l'Union européenne

6.1. Cadre financier 2007-2013



Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

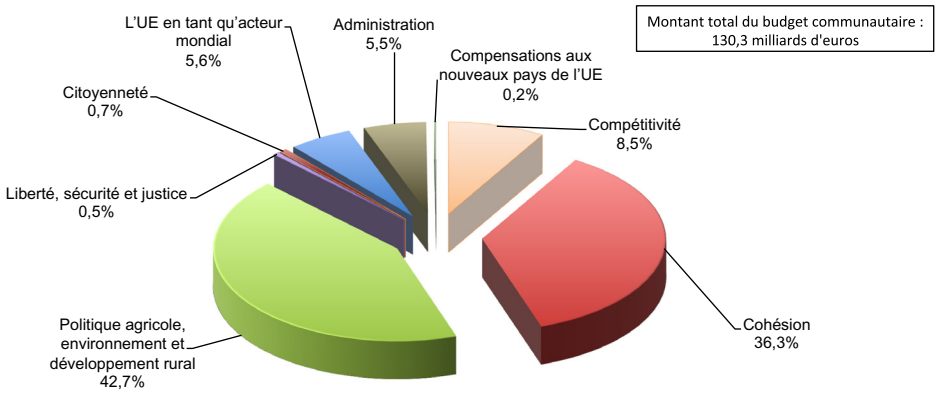
Part du budget communautaire dans le RNB (revenu national brut) de l'UE (en %)

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1,06	1,06	1,05	1,03	1,01	1,00	1,00

Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

Le cadre financier 2007-2013, qui précise le cadre budgétaire pour cette période, **prévoit une réduction du budget de 1,06 % du RNB (revenu national brut**, concept identique au PNB) **en 2007 à 1 % en 2013. Il apporte peu de modifications à la structure du budget communautaire** : la part du budget consacrée aux politiques de compétitivité passera de 7 à 10,1 % ; les politiques de justice et de sécurité et la politique extérieure verront également leur part augmenter. La part des crédits consacrés à l'agriculture ne diminuera néanmoins que légèrement (de 45,7 à 40,3 %) tandis que la part des politiques de cohésion restera stable.

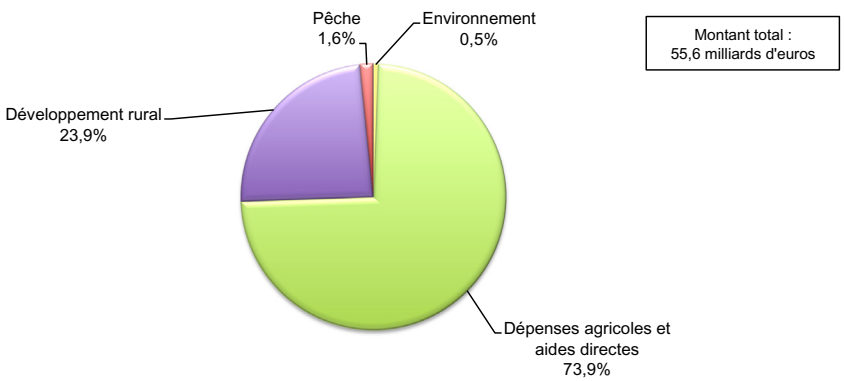
6.2. Décomposition du budget communautaire par principaux postes (2008)



Source : Commission européenne.
Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

Le budget communautaire est essentiellement consacré à la politique agricole commune (les « ressources naturelles ») et aux politiques de cohésion destinées à faire converger les niveaux de vie dans l'Union. À eux deux, ces postes concentrent près de 80 % des crédits communautaires. La politique de compétitivité et la politique extérieure de l'Union (« l'UE en tant qu'acteur mondial ») disposent donc de peu de moyens budgétaires. On notera que, loin de l'image bureaucratique parfois attachée à l'UE, les dépenses administratives sont contenues à hauteur de 5,5 % du budget.

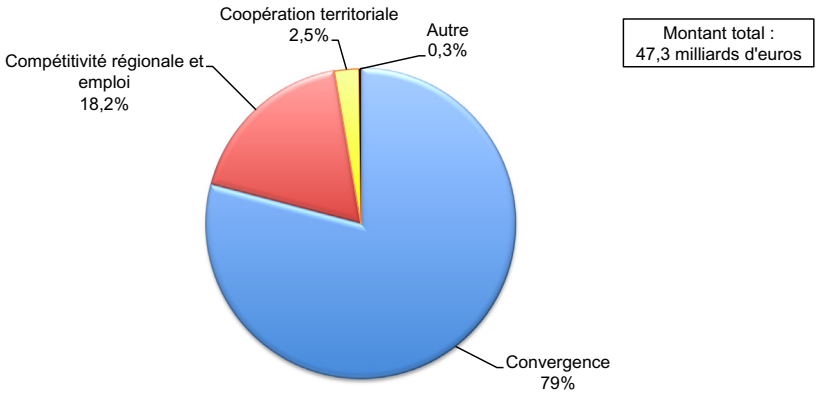
6.3. Budget dédié à la politique agricole, à l'environnement et au développement rural (2008)



Source : Commission européenne.
Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

La politique agricole commune (PAC) de l'UE a été profondément réformée à partir du début des années 1990. Son objectif est de veiller à l'adéquation entre la production agricole et la consommation et de garantir un revenu stable aux agriculteurs. 73,9 % du budget dédié aux ressources naturelles y est consacré. Par ailleurs, **les dépenses consacrées au développement rural augmentent rapidement** : leur but est de faciliter la création d'emplois en zone rural.

6.4. Budget dédié aux politiques de cohésion (2008)



Source : Commission européenne.
Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

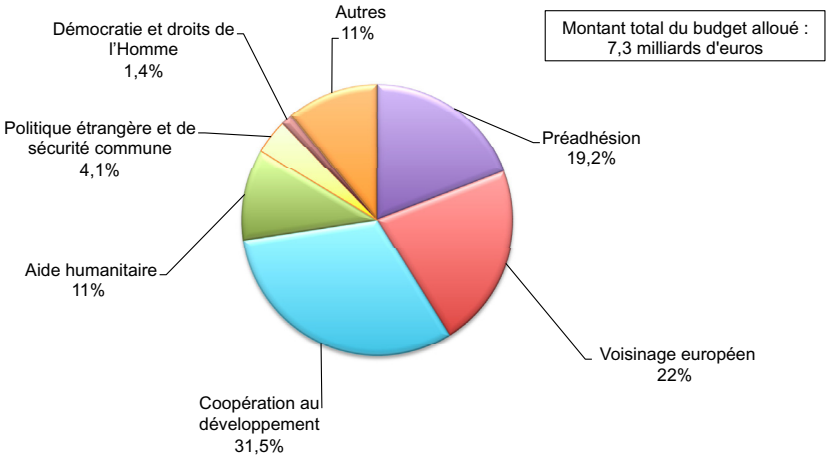
Réformés pour simplifier les procédures d'attribution et concentrer les moyens là où ils sont nécessaires, **les fonds structurels permettent d'opérer une redistribution des régions européennes les plus riches vers les plus pauvres, en finançant des projets montés et choisis en partenariat par la Commission, les régions et les États membres**, autour de trois objectifs :

– Convergence : il s'agit de favoriser la croissance et le développement de l'emploi dans les régions en retard de développement, c'est-à-dire disposant d'un PIB moyen par habitant inférieur à 75 % de la moyenne de l'Union. C'est le principal objectif de la politique de cohésion : il bénéficie de 79 % des fonds.

– Compétitivité régionale et emploi : cela concerne les régions qui ne bénéficient pas d'aides au titre de la convergence. Recueillant 18,2 % des fonds structurels, il vise à améliorer leur attractivité dans l'économie mondialisée, mais aussi à encourager l'innovation, l'emploi et l'investissement dans l'éducation et la formation.

– Coopération territoriale : cet objectif recouvre les politiques de coopération interrégionale, en particulier transfrontalière. Il bénéficie de 2,5 % du budget des politiques de cohésion.

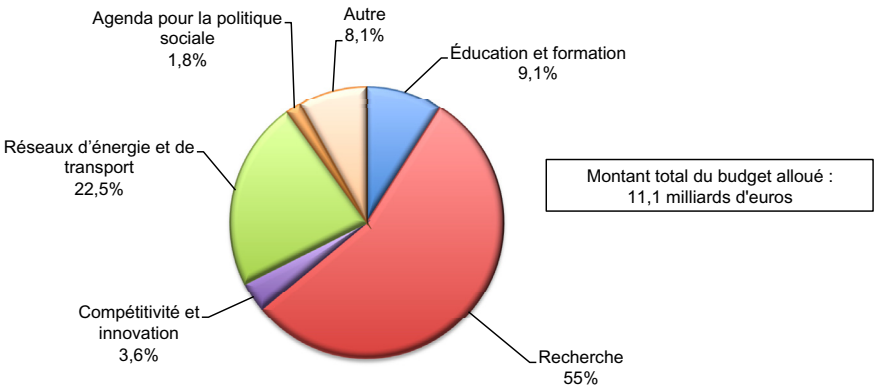
6.5. L'UE en tant qu'acteur mondial (2008)



Source : Commission européenne.
Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

Le budget européen dédié à la politique extérieure (« l'UE en tant qu'acteur mondial ») s'élève à 7,3 milliards d'euros pour 2008, soit 5,6 % du budget communautaire. Si la PESC dispose pour l'instant de peu de moyens, ce n'est pas le cas des politiques d'aide au développement et de l'aide humanitaire qui réunissent 42,5 % du budget disponible : **la Commission est ainsi devenue l'un des principaux acteurs de l'aide publique au développement au niveau mondial**. Par ailleurs, la politique extérieure de **l'Union consacre d'importants moyens pour favoriser le développement de ses voisins** : la politique de voisinage vise le renforcement de la coopération avec les pays de l'Est et du Sud, pour promouvoir le respect des droits de l'homme, le développement durable et l'État de droit. D'autre part, la politique de préadhésion vise à soutenir les efforts de l'Ancienne République Yougoslave de Macédoine, de la Croatie, de la Turquie et des Balkans occidentaux en vue de leur adhésion à l'UE.

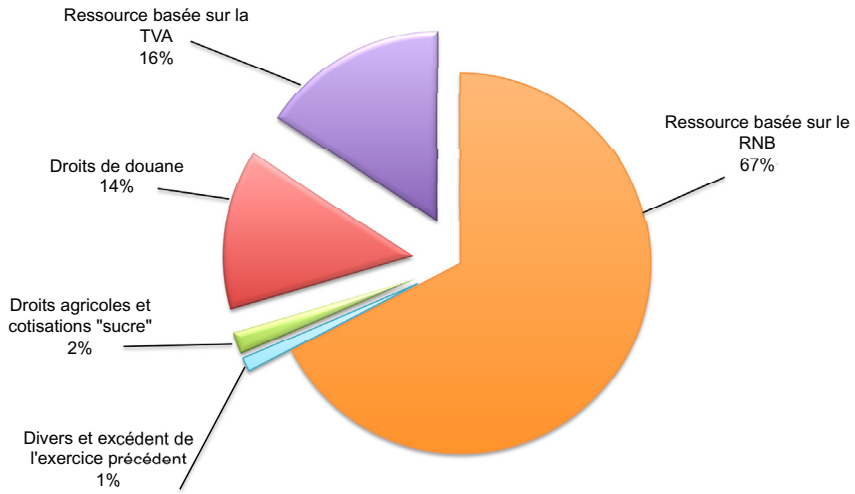
6.6. Le budget dédié aux politiques de compétitivité (2008)



Source : Commission européenne.
Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

Si la Commission prévoit de renforcer le budget consacré aux politiques de compétitivité dans les années qui viennent, il reste encore faible compte tenu de la priorité qu'il devrait revêtir. Pour ne pas disperser ces moyens limités, la Commission a fait le choix de consacrer 58,6 % du budget à l'investissement dans la R&D et l'innovation, tandis que le financement d'infrastructures et la promotion des politiques d'éducation et de formation se partagent un tiers des fonds disponibles.

6.7. Répartition du financement du budget communautaire par type de recettes en 2007

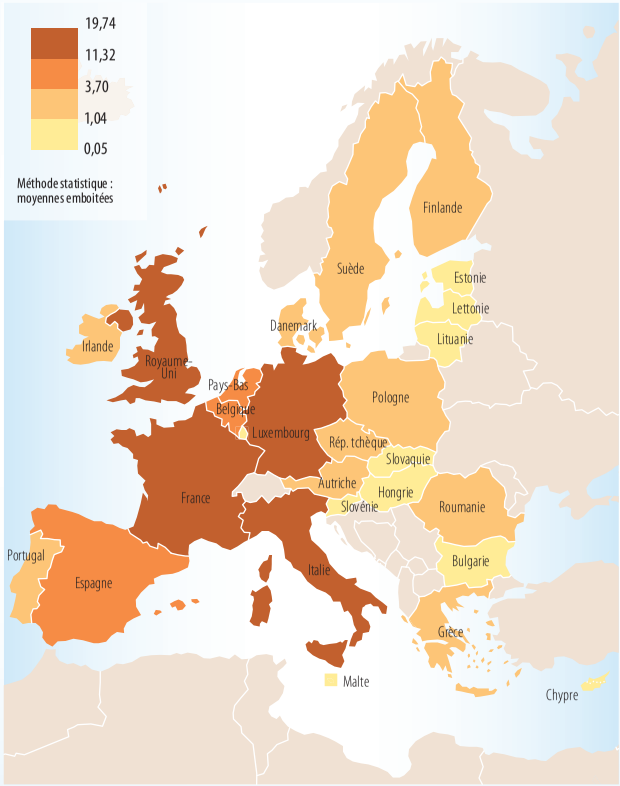


Source : Commission européenne.
Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

L'essentiel des ressources budgétaires de l'Union européenne provient du prélèvement basé sur le RNB (revenu national brut, concept identique au PNB) **des États membres**. Il est réparti entre les États membres au prorata de la part de leur RNB dans le total du RNB communautaire. La ressource TVA repose sur l'application d'un taux uniforme à l'assiette de la TVA de chaque État membre, harmonisée selon des règles communautaires. Les droits de douane proviennent de l'application du tarif douanier commun à la valeur en douane des marchandises importées des pays tiers. Ces deux dernières ressources représentent à elles deux 30 % des ressources de l'Union européenne.

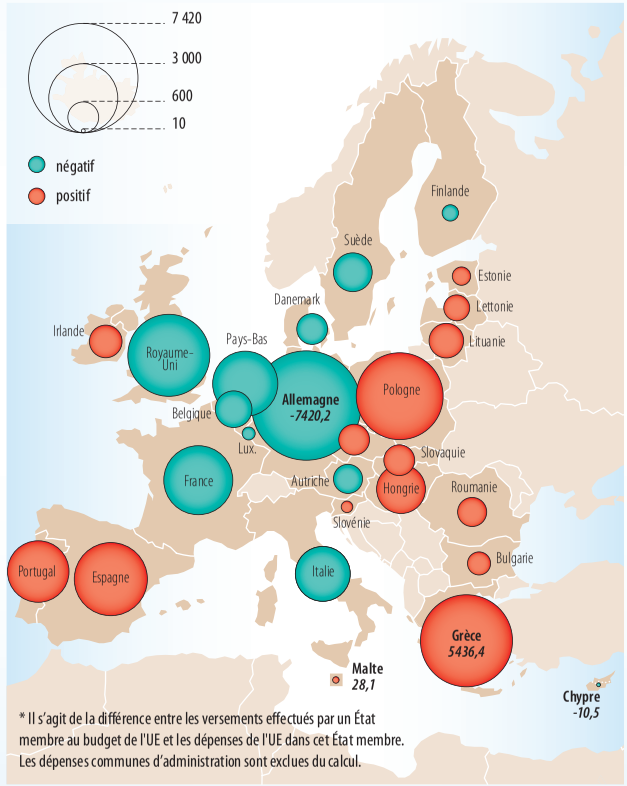
Budget de l'Union européenne

Participation des États membres au budget communautaire, 2008 (en %)



Sources : compilation de Jean-François JAMET, d'après le Portail de l'Union européenne (http://europa.eu/)

Soldes budgétaires nets opérationnels*, 2007 (en millions d'euros)



* Il s'agit de la différence entre les versements effectués par un État membre au budget de l'UE et les dépenses de l'UE dans cet État membre. Les dépenses communes d'administration sont exclues du calcul.

Atelier de cartographie de Sciences Po pour la Fondation Robert Schuman, janvier 2009, ©FRS.

Notes

I. Les défis internes

L'Europe politique : quels débats pour quel enjeux ?

1. *Handelsblatt*, 27 janvier 2009.

2. L'Union européenne est le principal ensemble économique mondial, concentrant 22,6 % de la richesse de la planète. Elle devance les États-Unis (21.4 %), la Chine (10.8 %), le Japon (6.6 %) et l'Inde (4.6 %).

3. Michel Albert, *Capitalisme contre capitalisme*, Seuil, 1991.

4. German Marshall Fund, *Transatlantic Trends. Key findings 2007, http://www.transatlantic trends.org/trends/doc/TT07Topline_FINAL.pdf*

5. *Bound to Lead : The Changing Nature of American Power, New York, Basic Books.*

6. Déclaration du nouveau Secrétaire au Trésor lors de son audition de confirmation au Sénat.

7. REACH est le nouveau Règlement sur l'enregistrement, l'évaluation, l'autorisation et les restrictions des substances chimiques. Il est entré en vigueur le 1er juin 2007 : http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:396:0001:0849:FR:PDF

8. Contestée au Parlement européen qui menaçait de la censurer, suite à des allégations de mauvaise gestion visant certains de ses membres, la Commission Santer fut amenée à démissionner le 15 mars 1999.

9. Initialement, la Commission Barroso aurait dû entrer en fonction le 1er novembre 2004. Devant le risque de se voir refuser la confiance par le Parlement, le président désigné a préféré retarder la présentation du Collège. Une nouvelle liste a été présentée au Conseil européen le 4 novembre 2004, après la démission de Rocco Buttiglione et son remplacement avec Franco Frattini au portefeuille Justice, liberté et sécurité. La Commissaire lettone a dû céder sa place à son compatriote Andris Piebalgs. Le Hongrois Laszlo Kovacs, proposé pour le portefeuille de l'Énergie, contesté, a hérité des compétences relatives à la fiscalité et l'union douanière. La néerlandaise Neelie Kroes a également été contestée par le Parlement européen à cause de ses nombreuses fonctions dans de grandes entreprises.

10. Le 8 mai 2008, Franco Frattini présente sa démission au président de la Commission, José Manuel Barosso. Son successeur, Antonio Tajani, qui s'est vu attribué les Transports a dû être auditionné par la commission parlementaire compétente le 16 juin. Jacques Barrot, ancien commissaire aux Transports et nouveau vice-président et commissaire à la Justice, liberté et sécurité a été aussi auditionné le même jour.

11. Par exemple sur le paquet « Energie-Climat » ou la réforme de la PAC.

12. Le président du Conseil en exercice avait pris sur lui d'ajouter l'Espagne et les Pays-Bas à la liste des pays invités à Washington.

13. Le budget européen annuel s'élève en 2009 à 128 milliards €, soit 0,89 % du PIB européen.

14. Communications de la Commission au Conseil et au Parlement européen du 11 novembre 2008, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/press_corner/key-documents/reports_nov_2008/strategy_paper_incl_country_conclu_en.pdf

15. Eurobaromètre spécial « Attitudes envers l'élargissement de l'Union européenne », 2006, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_255_en.pdf

16. Communications de la Commission au Conseil et au Parlement européen COM (2006) 649-SEC 1383 à 1390, 8 novembre 2006.

17. Eurobaromètre sur la politique étrangère et de sécurité commune, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/notes/csf_pesc_papr03_fr.pdf

18. La Hongrie s'est vu attribuer un prêt de 12,3 milliards € en novembre 2008 et la Lettonie une facilité de 2,4 milliards € à la fin de la même année.

19. La Grèce, l'Espagne et le Portugal ont vu les notes attribuées par des agences de notation financière à leurs émissions d'emprunt, abaissées au début 2009.

20. L'opération Atalante a été lancée le 8 décembre 2008 pour prévenir les actes de piraterie au large de la Somalie, http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=1518&lang=fr

Les élections européennes de juin 2009 : un triple choix

1. Les élections au Parlement européen auront lieu entre le 4 et le 7 juin 2009 selon les pays de l'UE et sont fixées au dimanche 7 juin en France.

2. Les taux de participation aux « élections européennes » en France se sont respectivement élevés à 63 % en 1979, 61 % en 1984, 58,5 % en 1989, 56,8 % en 1994 et 49,8 % en 1999.

3. Ce texte est le premier état d'une analyse qui est développée beaucoup plus largement dans Y. Bertoncini, T. Chopin, « Les élections européennes de juin 2009 : l'heure des choix », *Note de la Fondation Robert Schuman*, Mai 2009 (à paraître).

4. À titre d'exemple, le nombre de plaintes adressées au Médiateur est passé de 1 863 en 2001 à 3 760 en 2007.

5. Cela a par exemple été le cas à l'occasion de la « crise de la vache folle », ce qui s'est traduit dans les faits par la création d'une agence vétérinaire européenne basée à Dublin.

6. Ces 40 articles s'ajoutent aux 33 articles relevant déjà de la codécision, d'où un total de 73 articles qui seraient désormais concernés par la procédure de codécision, dorénavant appelée « procédure législative ordinaire », si le traité de Lisbonne entre en vigueur. Sur ce point, voir Thierry Chopin, « Comprendre le traité de Lisbonne », Fondation Robert Schuman. – http://www.robert-schuman.org/doc/divers/lisbonne/fr/annexe4.pdf

7. Le traité de Lisbonne prévoit en effet la suppression de la distinction entre dépenses obligatoires et dépenses non-obligatoires. Cela aurait pour conséquence que le Parlement européen se verrait reconnaître un droit de décision égal à celui du Conseil des ministres, notamment pour l'adoption de l'ensemble du budget annuel (alors que le Conseil a le dernier mot sur les dépenses dites « obligatoires » qui représentent une large part du budget européen et notamment les dépenses agricoles).

8. La plupart de ces directives et règlements sont encore en vigueur.

9. Sur ce registre, voir le site « Europartis » : http://mcsinfo.u_strasbg.fr/euorpartis/

10. Voir sur ce point, Paul Magnette, Yannis Papadopoulos, « On the Politicization of the European Consociation : a Middle way between Hix and Bartolini, in *European Governance Paper*, Eurogov, janvier 2008.

11. Il s'agit ici de l'analyse du vote sur la résolution finale.

12. Cf. Simon Hix, Abdul Noury, Gérard Roland, « Dimensions of Politics in the European Parliament », in *American Journal of Political Science*, vol. 50, n° 2, avril 2006, p. 494-511.

13. On peut à nouveau citer la directive sur les services, mais aussi les directives de libéralisation dans le secteur de l'énergie et le secteur postal, etc.

14. Cf. par exemple, Matthew J. Gabel, Simon Hix, « Defining the EU Political Space, an Empirical Study of the European Élections Manifestos 1979-1999 », in *Comparative Political Studies*, 35 (8), 2002, p. 934-964.

15. Voir par exemple le « Manifeste » du parti populaire européen sur http://www.epp.eu/ et celui du Parti socialiste européen sur http://www.pes.org/downloads/PES_manifesto_2009-FR.pdf

16. Voir notamment le rapport de l'Assemblée nationale, « Présence et influence de la France dans les institutions européennes », de M. Jacques Floch, mai 2004 ; et aussi Yves Bertoncini et

Thierry Chopin, « Le Parlement européen : un défi pour l'influence française », *Note de la Fondation Robert Schuman*, n° 21, avril 2004.

17. Avec une baisse du poids relatif de la France lors des votes à la majorité qualifiée, dont le nombre a par ailleurs progressé.

18. La France ne compte plus deux mais un commissaire ; si le traité de Lisbonne entre en vigueur, elle ne sera représentée que 2 fois sur 3 à la Commission européenne à partir de 2014.

19. Voir aussi sur ce point, Thierry Chopin (avec Claire Dhéret) « L'influence française au Parlement européen : bilan et perspectives. Quels enjeux à l'horizon des élections européennes de 2009 », in *Questions d'Europe*, n° 120, Fondation Robert Schuman, décembre 2008 – http://www.robert-schuman.eu/doc/questions_europe/qe-119-120-fr.pdf

20. Lors du Conseil national de l'UMP du 24 janvier 2009, Nicolas Sarkozy a par exemple déclaré : « Est-ce que vous croyez vraiment qu'on peut continuer à faire de la politique en ignorant l'Europe, en ignorant le Parlement européen ? (...) Voilà comment la France devient influente en Europe, en envoyant les meilleurs au Parlement européen... » – propos notamment cités par lefigaro.fr

21. C'est le système d'Hondt qui est en vigueur au Parlement européen.

22. Même si, en France, la création de 8 grandes circonscriptions interrégionales en 2004 a mécaniquement haussé le seuil à partir duquel les partis réunissant peu d'électeurs ont des élus.

23. S'ils exercent ensuite effectivement leur mandat de député européen, ce qui constitue déjà un progrès par rapport à l'époque où les principales têtes de liste des partis français démissionnaient peu de temps après leur élection à Strasbourg.

24. Cette volonté de retour au niveau national étant parfois couronnée de succès : une douzaine de députés français élus en 2004 ont ainsi quitté le Parlement européen depuis lors, contre seulement 5 parlementaires allemands et 5 parlementaires anglais.

25. Ces 9 pays interdisent même tout cumul avec un mandat local. De plus, depuis la révision en 2004 de l'Acte électoral européen, les députés européens ne peuvent cumuler leur mandat avec un mandat de député national.

26. La loi de 2003 interdit aux parlementaires européens français de cumuler plus d'un des mandats suivants : conseiller régional, conseiller à l'Assemblée de Corse, conseiller général, conseiller de Paris, conseiller municipal d'une commune de 3 500 habitants et plus. Depuis 2003, le cumul du mandat de représentant au Parlement européen avec une fonction exécutive locale n'est plus prohibé : président de conseil régional, président du conseil général (ou président du conseil exécutif de Corse), ou maire (quelle que soit la taille de la commune).

27. Ce faible cumul résulte plus de la pratique car il n'y a pas de règles britanniques spécifiques. Cependant, les Lords britanniques bénéficient d'une dérogation jusqu'en 2009 à la règle européenne de non cumul avec un mandat législatif national, et quelques députés européens siègent ainsi à la Chambre des Lords.

28. Plus de 17 millions de Français ont voté lors des « élections européennes » de juin 2004.

29. En 2004, l'essentiel de la « campagne d'information » grand public du gouvernement français pour les élections au Parlement européen avait eu lieu entre le 1er et le 13 juin – soit pendant la campagne électorale officielle, qui avait débuté le 31 mai.

L'élargissement 5 ans après : quel bilan ?

1. Voir la contribution de Lenka Rovna sur ce sujet dans cet ouvrage.

2. Cf. Eurobaromètre 70, publication : décembre 2008, p. 63 –, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb70/eb70_fr.htm

3. Voir Lempp, Jakob, and Altenschmidt, Janko, "Supranationalization through Socialization in the Council of the European Union", *European Union Studies Association (EUSA) > Biennial Conference > 2007 (10th), May 17-19, 2007*, Montreal ; Hagemann, Sara, and De Clerck-Sachsse,

Julia. Decision-Making in the Council of Ministers : Evaluating the Facts. *CEPS Policy Brief no. 119*, Brussels January 2007.

Compétitivité et cohésion : les défis du projet économique européen

1. On peut souligner en particulier l'apport de Philippe Aghion dans le domaine des théories de la croissance (voir par exemple Daron Acemoglu, Philippe Aghion et Fabrizio Zilibotti, "Distance to Frontier, Selection, Growth", *Journal of the European Economic Association*, 2008, et Philippe Aghion et Steven Durlauf (2005), *Handbook of Economic Growth*, North-Holland, Elsevier) et de Michael Porter pour ce qui est des déterminants de la compétitivité de l'environnement économique et de la théorie des clusters (on se reportera utilement à Michael Porter, The Competitive Advantage of Nations, The Free Press, 1998 ; Michael Porter, "Clusters and the New Economics of Competition", *Harvard Business Review*, November-December 1998 ; et Michael Porter et Klaus Schwab (dir.), *The Global Competitiveness Report 2008-2009*, World Economic Forum, 2008).

2. Sur ce point on pourra consulter Bruno van Pottelsberghe, « Europe's R&D : Missing the Wrong Targets ? », *Bruegel Policy Brief*, mars 2008. Pour un bilan plus exhaustif des progrès réalisés dans le cadre de la Stratégie de Lisbonne, on pourra se reporter à Yves Bertoncini et Valérie Wisnia Weill, *La stratégie de Lisbonne : Une voie européenne dans la mondialisation*, Notes de la Fondation Robert Schuman, septembre 2007 ; et Jennifer Blanke et Thierry Geiger, *The Lisbon Review 2008 – Measuring Europe's Progress in Reform*, World Economic Forum, 2008.

3. Le système actuel est en fait un empilage de brevets nationaux. Le brevet doit être traduit dans chacune des langues des pays où l'on souhaite qu'il s'applique et, en cas de litige, il doit déposer une plainte dans chacun de ces pays.

4. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *« Think Small First » : Priorité aux PME – Un « Small Business Act » pour l'Europe*, 5 juin 2008 – COM (2008) 394.

5. Sur ce point, on lira la contribution de Philippe Aghion, Mathias Dewatripont, Caroline Hoxby, Andreu Mas-Colell et André Sapir, « Higher Aspirations : An agenda for reforming European universities », *Bruegel Blueprint Series*, Juillet 2008.

6. Voir le graphique 4.1 de l'annexe.

7. Voir le graphique 5.2 de l'annexe.

8. La répartition du budget par objectif est présentée dans le graphique 6.4 de l'annexe statistique.

9. Communication de la Commission au Conseil européen, *Un plan européen pour la relance économique*, 26 novembre 2008 – COM (2008) 800.

Le bilan de santé de la PAC : analyse critique

1. Voir les conclusions du Conseil sur le site www.consilium.europa.eu/ue puis sélectionner onglet *presse* puis *communication à la presse* puis *sessions du conseil* puis *agriculture* puis *2 904° session du conseil agriculture et pêche 18/20 novembre 2008*).

2. Nota : une augmentation massive a le même effet que la suppression puisque dans les deux cas, il n'y a plus de limite d'encadrement aux productions.

3. En l'absence de quotas, appliqués par région, les productions se concentrent dans les zones, avec des élevages et sur les races les plus productives. Seuls les quotas permettent le maintien de troupeaux et de laiteries dans les zones à handicaps.

4. La hausse des coûts est liée aux prix des céréales et de l'énergie jusqu'au milieu de l'année. La baisse du prix de l'énergie depuis septembre est cependant compensée par une chute sensible

de la parité euro/dollar. Les deux mouvements – hausse et baisse de l'énergie – se traduisent sur les coûts de production de l'élevage avec un décalage.

5. Voir aussi N.-J. Brehon, « L'agriculture européenne à l'heure des choix. Contribution au bilan de santé de la PAC », *Notes de la Fondation Robert Schuman*, n° 44, octobre 2008.

6. Une consultation de la Commission sur l'avenir du budget communautaire, (« Réformer le budget, changer l'Europe ») dont les conclusions ont été rendues publiques, par pure coïncidence sans doute, quelques jours avant le bilan de santé, confirme les fortes appréhensions à l'égard de la PAC.

7. Le secteur des fruits et légumes a reçu à peine le double du montant des aides communautaires accordées au secteur du tabac...

II. Les défis externes

L'Europe dans le mondialisation : la pertinence du modèle européen

1. En parité de pouvoir d'achat. Voir *Le monde en 2025*, sous la direction de Nicole Gnesotto et Giovanni Grevi, Robert Laffont, 2007.

2. Source « France 2025 – Diagnostic stratégique », Secrétariat d'État à la prospective, avril 2008.

3. Source, Eurostat 2006.

4. Les divergences entre les pays permettent d'isoler un groupe « nordique », éminemment favorable à la mondialisation et optimiste quant à l'avenir de leur pays dans ce cadre, et un groupe plus négatif où la France et la Grèce semblent leaders.

5. Inversement, l'image d'une Union tremplin pour bénéficier des effets positifs de la mondialisation recule légèrement (48 % contre 50 % en 2007). Sondage effectué de mars à juin 2008, soit avant l'accélération de la crise financière.

L'Union européenne face à la crise financière

1. Voir Rawi Abdelal, *Capital Rules : The Construction of Global Finance*, Harvard University Press, 2007.

2. Depuis la cooptation de l'Espagne en 2001, treize nations sont représentées au sein du comité de Bâle : Belgique, Canada, Suisse, Allemagne, Espagne, France, Italie, Japon, Luxembourg, Pays-Bas, Suède, Royaume-Uni et États-Unis.

3. Voir Daniel Tarullo, *Banking on Basel : The Future of International Financial Regulation*, Peterson Institute for International Economics, 2008.

4. Voir Nicolas Véron, 'Empower Users of Financial Information as the IASC Foundation's Stakeholders', *Bruegel Policy Contribution*, juillet 2008, disponible sur www.bruegel.org

5. Voir par exemple Glenn Kessler, 'Accounting Standards Wilt Under Pressure', *Washington Post*, 27 décembre 2008.

6. En outre, le Liechtenstein est membre de l'Espace économique européen.

7. Diana Farrell *et alii*, *Mapping Global Capital Markets – Fourth Annual Report*, McKinsey Global Institute, janvier 2008.

L'UE face au défi du commerce mondial

1. Les résultats présentés ici sont tirés de Curran et Zignago (2009) (« Évolution of EU and its member states competitiveness in international trade », Document de travail CEPII, à paraître) et de Cheptea, Fontagné et Zignago (2009), « European Exports Performance », Document de travail CEPII, à paraître.

La stratégie européenne de sécurité : un état des lieux

1. Document du Conseil de l'UE 17104/08 : « Rapport sur la mise en œuvre de la stratégie européenne de sécurité – Assurer la sécurité dans un monde en mutation », 10 décembre 2008.

2. Document du Conseil de l'UE 16840/08 : « Projet de déclaration sur le renforcement des capacités », 5 décembre 2008.

3. Document du Conseil 16751/08 : « Déclaration sur le renforcement de la sécurité internationale », 11 décembre 2008.

4. Pierre Hassner, « Le siècle de la puissance relative », *Le Monde*, 3 Octobre 2007.

5. Michael T. Klare, *Rising powers, Shrinking Planet. The New Geopolitics of energy*, Metropolitan Books, 2008.

6. Document 7249/08 du Conseil de l'UE, « Changements climatiques et sécurité internationale », Document établi par le Haut Représentant et la Commission européenne à l'attention du Conseil européen, 3 mars 2008.

7. Document 16994/1/08 du Conseil de l'UE, Changements climatiques et sécurité : recommandations du Haut Représentant sur le suivi du rapport du Haut Représentant et de la Commission concernant les changements climatiques et la sécurité internationale », 12 décembre 2008.

8. Doc 16751/08, cit.

9. Doc 16840/08, cit.

10. *Ibidem*.

11. Voir notamment, lors du séminaire sur les relations UE-OTAN organisé par la présidence française du Conseil de l'Union européenne, en coopération avec l'Institut d'Études de sécurité de l'Union européenne, le 7 juillet 2008 à Paris, les discours du ministre français des Affaires étrangères Bernard Kouchner, du Haut représentant de l'UE Javier Solana et du Secrétaire général de l'OTAN Jaap de Hoop Scheffer. Voir également sur ce débat Asle Toje, *The EU, NATO and European Defence – A slow train coming*, Occasional Paper 74, Institut d'Études de sécurité de l'Union européenne, Décembre 2008.

12. G. Grevi and A. de Vasconcelos, « Partnerships for effective multilateralism. EU relations with Brazil, India, China and Russia », EU Institute for Security Studies, *Chaillot Paper 109*, May 2008.

L'Union européenne et son grand voisin russe : comment bâtir un partenariat durable ?

1. Marie Mendras, *Russie, l'envers du pouvoir*, Odile Jacob, 2008, p. 47.

2. Ibid., p. 52.

3. *L'Amérique face au monde*, Entretiens entre Zbigniew Brzezinski et Brent Scowcroft dirigés par David Ignatius, Préface de Pascal Boniface, Pearson Education France, 2008, p. 221.

4. *Ibid.*, 207.

III. Perspectives et prospectives

Quelle unité pour quelle diversité ? L'intégration différenciée : avancée ou régression ?

1. « Dispositions sur la coopération renforcée, Article K.15 : 1. Les États membres qui se proposent d'instaurer entre eux une coopération renforcée peuvent recourir aux institutions, procédures et mécanismes prévus par le présent traité et le traité instituant la Communauté européenne (...) », http://eur-lex.europa.eu/fr/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html#0001010001

2. « Article 43a. Les coopérations renforcées ne peuvent être engagées qu'en dernier ressort, lorsqu'il a été établi au sein du Conseil que les objectifs qui leur sont assignés ne peuvent être atteints, dans un délai raisonnable, en appliquant les dispositions pertinentes des traités.

Article 43b. Lors de leur instauration, les coopérations renforcées sont ouvertes à tous les États membres. Elles le sont également à tout moment, conformément aux articles 27 E et 40 B du présent traité et à l'article 11 A du traité instituant la Communauté européenne, sous réserve de respecter la décision initiale ainsi que les décisions prises dans ce cadre. La Commission et les États membres participant à une coopération renforcée veillent à encourager la participation du plus grand nombre possible d'États membres. » http://eur-lex.europa.eu/fr/treaties/dat/12001C/htm/C_2001080FR.000101.html

3. Lisbon Treaty, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0001:01:FR:HTML

4. "So what is the British perspective ? First, it is quite simply that Britain is irrevocably part of Europe. We are hard-headed about it but perfectly clear. The British people know that their future rests with being part of the European Union. But, second, it must be the right sort of Europe. One which does not impose undue conformity, but encourages flexibility." (Quelle est donc la perspective britannique ? Tout d'abord, et tout simplement, le Royaume-Uni fait irrévocablement partie de l'Europe. Nous sommes entêtés sur ce point mais parfaitement clairs. Le peuple britannique sait que son avenir s'inscrit dans le fait d'être membre de l'Union européenne. Toutefois, en deuxième lieu, il doit s'agir de la bonne Europe. Celle qui n'impose pas une uniformité excessive mais qui encourage la flexibilité.), John Major, Europe – A Future that Works, Leiden, 1994 http://ukinnl.fco.gov.uk/resources/en/pdf/pdf1/postnl_relationsmajor

5. Rovná, Lenka. "Democratization through enlargement and participation in the Convention : a Czech perspective", in Neuwahl, Nanette (ed.). *European Union Enlargement, Law and socio-economic changes*. Université de Montréal : Canada. 2004, s.41-62, ISBN 2-89400-183-5 (L'auteur était le représentant adjoint du gouvernement tchèque durant la Convention de 2002-203).

6. Jan Emmanuel De Neve dans son article "The European Onion ? How Differentiated Integration is Reshaping the EU", *European Integration*, Vol. 29, No.4, 503-521, September 2007, p. 503.

7. Ibid., p. 508.

8. Ibid., p. 512.

9. Thierry Chopin, Jean-François Jamet, "How to unblock the EU's unanimity stalemate ?", Autumn 2008, *Europe's World,* http://www.europesworld.org/EWSettings/Article/tabid/191/ArticleType/ArticleView/ArticleID/21241/HowtounblocktheEUsunanimitystalemate.aspx

10. Sur la dimension juridique et philosophique de l'intégration différenciée, voir Neil Walker « Sovereignty and Differentiated Integration in the European Union », *European Law Journal*, Vol.4, No.4, December 1998, pp.355-388. On pourra également se reporter pour une analyse récente à Janis A. Emmanoulidis, « Conceptualizing a Differentiated Europe », Policy Paper, Hellenic Foundation for European and Foreign Policy, Athens, 2008 – http://www.emmanouilidis.eu/publications/2008/conceptualizing_2008.php

11. Alkuin Koelliker, *Flexibility and European Unification, The Logic of Differentiated Integration*, Lanham : Rowman and Littlefiled Publishers, 2005, p. 280.

12. Au retour de leur « année à l'étranger », les étudiants font pression sur leurs professeurs pour qu'ils enseignent de la même manière que leurs collègues d'autres universités européennes. Les étudiants étrangers apportent par ailleurs leur expérience dans les salles de cours.

13. Cf. G. Marks, F. Nielsen, L. Ray, J. Salk, "Competencies, Cracks and Conflicts : Regional mobilization in the European Union", in : G. Marks et al., *Governance in the European Union*, Sage, London, p. 41 ; voir aussi. T. Christiansen, "Reconstructing European Space : From Territorial Politics to Multilevel Governance", in : K.-E. Jorgensen ed., *Reflective Approaches to European Governance*, Basingstoke, Macmillan, p. 65 et Wolfgang Wessels, (1997), "An Ever Closer Fusion. A Dynamic Macropolitical View on Integration Processes", *Journal of Common Market Studies* 35 [2], p. 291 ; on pourra se reporter enfin à J. Peterson, "Policy Networks and European Union Policy Making ; A Reply to Kassim", *West European Politics*, 18 [2].

14. G. Majone, "A European Regulatory State ?", in : J. Richardson ed., *European Union : Power and Policy – Making*, 1996,p. 276.

V. Synthèse de l'Europe politique

L'année électorale en 2008

1. *In* L'Italie en repince pour Berlusconi, Marc Semo, *Libération*, 15 avril 2008.
2. Lors du congrès de l'ODS les 6-7 décembre 2008, le Premier ministre Mirek Topolánek a été réélu à la tête de ce parti de la droite libérale tandis que le chef de l'État Václav Klaus annonçait qu'il renonçait à sa fonction de président d'honneur du parti qu'il avait contribué à fonder.

L'Europe au féminin

1. http://ec.europa.eu/employment_social/emplweb/news/news_fr.cfm ?id=409
2. http://www.europeanpwn.net/files/3rd_bwm_2008_press_release_1.pdf
3. Union interparlementaire, http://www.ipu.org/wmn-f/world.htm
4. Union interparlementaire, http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm
5. Union interparlementaire, http://www.ipu.org/wmn-f/speakers.htm

L'opinion européenne en 2008

1. Il s'agit bien ici d'évoquer les perceptions publiques. Nous savons que l'Occident n'est pas soumis à un seul régime démographique, comme en atteste la vitalité de la population américaine. De la même façon, on sait que si l'Asie est démographiquement prospère, ce n'est pas le cas de la Chine dont la population est très vieillissante.
2. Les références indiquées entre crochets correspondent à celles des questions de l'Eurobaromètre 69, juin 2008 : http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb69/eb69_annexes.pdf

Année hors norme ou nouveau départ ? L'actualité législative de l'Union européenne en 2008

1. L'auteur remercie Alexandre Trémolière pour son aide dans ce décompte comme dans tant d'autres occasions.
2. Cf. Renaud Dehousse, Florence Deloche, Olivier Duhamel (dir.) *Elargissement, comment l'Europe s'adapte*, Paris, Presses de Sciences Po, 2006.
3. Dans son « Troisième examen stratégique du programme « Mieux légiférer dans l'Union européenne », la Commission européenne explicite cet objectif : « Façonner la réglementation mondiale », et Bruxelles a pu se trouver qualifiée de « capitale mondiale de la régulation » (« European Union : Brussels remain « regulatory capital » », *Oxford Analytica*, 22 janvier 2009).

VI. L'Europe en chiffres commentés

Commentaires des statistiques pour le Rapport Schuman 2009

1. Cette estimation est basée sur les écarts de croissance moyen constatés entre 2000 et 2007 (voir le graphique 1.6.).
2. La mesure du pouvoir d'achat retenue ici est le revenu net disponible par habitant, c'est-à-dire le revenu par habitant net d'impôt et de cotisation. La croissance du pouvoir d'achat est calculée en termes réels, c'est-à-dire nette de l'inflation. Par conséquent, les chiffres présentés

tiennent compte à la fois de l'évolution des revenus, de la croissance de la population et de l'inflation.

3. L'accroissement naturel de la population est la différence entre le nombre de naissance et le nombre de décès au cours d'une année donnée.

4. Le solde migratoire est la différence entre le flux d'immigrés et le flux d'émigrants au cours d'une année. Il est estimé en calculant la différence entre l'accroissement total de la population et l'accroissement naturel de celle-ci (i.e. les décès moins les naissances).

5. Le taux d'emploi est la proportion de la population en âge de travailler (15-64 ans) qui dispose d'un emploi.

6. Le coût horaire de la main-d'œuvre inclut la rémunération des salariés (salaires et cotisations patronales), les autres dépenses (frais de recrutement, frais de formation professionnelle, etc.), et les impôts relatifs à l'emploi que l'on peut considérer comme faisant partie du coût de la main-d'œuvre, déduction faite des subventions reçues. Les données présentées ici couvrent les salariés à temps plein dans les entreprises de 10 salariés ou plus.

Remerciements

Ce rapport a été réalisé dans le cadre de la Fondation Robert Schuman, et les directeurs de l'ouvrage souhaitent remercier vivement Mathilde Durand pour sa précieuse contribution à la réalisation de ce livre.

Ils la remercient d'abord pour la qualité et la rigueur de son travail, notamment concernant le suivi de la réalisation des nombreuses cartes qui figurent dans ce rapport. Ils saluent sa performance pour avoir su venir à bout des nombreux problèmes et de toutes les tracasseries que l'on rencontre inévitablement dans un travail de cette envergure, et qui sont souvent et fort heureusement invisibles pour le lecteur.

Ils voudraient également saluer ses connaissances des langues étrangères et des questions européennes, qui ont permis la traduction, en des temps souvent très brefs, de plusieurs contributions ici présentées et qui avaient été rédigées initialement en allemand ou en anglais.

In fine, ils lui sont très reconnaissants de son savoir-faire qui a été d'une aide inestimable pour le travail d'édition du livre et lui adressent leurs remerciements très sincères.

Thierry Chopin et Michel Foucher

Mis en pages par DV Arts Graphiques à La Rochelle,
cet ouvrage a été achevé d'imprimer en mars 2009 par l'Imprimerie Corlet
pour le compte des Éditions Lignes de Repères.

Imprimé en France
Dépôt légal : mars 2009 – N° d'impression: 0000

FONDATION ROBERT SCHUMAN | ÉDITIONS LIGNES DE REPÈRES | CES CENTRE FOR EUROPEAN STUDIES

L'état de l'Union 2009

Rapport Schuman sur l'Europe

Mondialisation, tensions internationales et sécurité, crise économique et financière, institutions et intégration : telles sont quelques unes des questions posées à l'Union européenne, en cette année d'élections au Parlement européen.

Le rapport Schuman 2009 sur l'Europe est, à la fois, **une référence** et **un outil** :
Une référence : réunissant les contributions des meilleurs spécialistes, il propose une grille d'analyse inédite, pour se faire son opinion sur les questions-clés :
- l'Europe politique : forces en présence, débats et lignes de fracture,
- l'état des économies face à la crise : compétitivité et cohésion, mondialisation, régulation,...
- les défis de la sécurité internationale, dans un univers de tensions accrues.

Un outil : riche de plus de 20 cartes couleur nouvelles, il rassemble des informations essentielles :
- synthèse de l'Europe politique : analyse de l'année électorale 2008, représentation politique et économique des femmes en Europe, opinion européenne en 2008,...
- l'Europe en chiffres : un ensemble original de statistiques commentées et de cartes, couvrant tous les grands thèmes d'actualité : croissance, pouvoir d'achat, politique économique, démographie, immigration, énergie, environnement, mondialisation, politiques européennes, crise financière...

L'essentiel pour comprendre l'Europe de demain.

Ont contribué à cet ouvrage, réalisé sous la direction de Thierry Chopin et Michel Foucher :
Jacques Barrot, Yves Bertoncini, Joachim Bitterlich, Nicolas-Jean Brehon, Thierry Chopin, Aurore Colombani, Matthieu Crozet, Corinne Deloy, Mathilde Durand, Michel Foucher, Roland Freudenstein, Jean-Dominique Giuliani, Nicole Gnesotto, Giovanni Grevi, Jean-François Jamet, Pascale Joannin, Jean-Philippe Mochon, Dominique Reynié, Lenka Rovna, Wolfgang Schäuble, Justin Vaïsse, Nicolas Véron, Soledad Zignago.

ISBN 978-2-915752-47-2 19 €