





# L'ÉTAT DE L'UNION

RAPPORT SCHUMAN 2010 SUR L'EUROPE

---

Sur **[www.lignes-de-reperes.com](http://www.lignes-de-reperes.com)**,  
consultez le dossier thématique  
et suivez l'actualisation périodique  
de cet ouvrage!

---

# L'ÉTAT DE L'UNION

## RAPPORT SCHUMAN 2010 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 2010, 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, 2010  
3, rue de Téhéran – 75008 Paris  
Site Internet: [www.lignes-de-reperes.com](http://www.lignes-de-reperes.com)  
ISBN: 978-2-915752-56-4

# Sommaire

<b>Préface</b> .....	19
<b>1. L'Union européenne rénovée: pour quoi faire?</b>	
Les vrais défis de l'après Lisbonne (Jean-Dominique Giuliani) .....	23
Quelles ambitions pour l'Europe? Vers une défense européenne? (Pierre Lellouche)	29
L'Union européenne après le traité de Lisbonne: passer du droit à la pratique? (Étienne de Poncins) .....	35
20 ans après la chute du Mur de Berlin: la liberté, nouveau récit commun de l'Europe? (Thierry Chopin et Christian Lequesne) .....	43
<b>2. Après la crise financière: vers un modèle économique européen renouvelé?</b>	
La réforme du capitalisme financier: quelle opportunité pour un leadership européen? (Jean-Pierre Jouyet) .....	51
Quelle politique économique de la zone euro après la crise financière? La voie d'un nouveau compromis franco-allemand Daniela Schwarzer .....	57
Jean-François Jamet .....	65
Vers un impôt européen? L'Europe en quête d'un vrai budget (Alain Lamassoure)	73
L'Union européenne a-t-elle une stratégie économique extérieure? (Stefan Collignon) .....	77
Quel modèle européen pour la préservation de la planète? (Chantal Jouanno) .....	91
<b>3. L'Union européenne, l'Europe et ses voisins</b>	
L'Histoire nationale comme enjeu de mémoire. Changement d'échelles (Georges Mink) .....	97
L'Ukraine: quel statut? (Philippe de Suremain) .....	105
Les Balkans: quels progrès? (Ivan Vejvoda) .....	113
L'Union européenne et ses voisins: quels statuts? quelle offre? (Michel Foucher et Maxime Lefebvre) .....	119
<b>4. L'Union européenne dans le vaste monde</b>	
Quelle politique européenne avec les autres puissances? (Eneko Landaburu) .....	129
La politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne. Bilan et perspectives (Joachim Bitterlich) .....	135
L'Europe et les États-Unis: un partenariat sous conditions (Nicole Gnesotto) .....	143

Quelle politique européenne au Moyen-Orient? (Jean François-Poncet) .....	151
L'Europe et le désarmement: entre prolifération, dissuasion et abolition (Camille Grand) .....	157

**5. Grand entretien**

Vaira Vike-Freiberga .....	165
----------------------------	-----

**6. Synthèse de l'Europe politique**

Les élections européennes de 2009. Résultats, bilan, perspectives (Thierry Chopin et Corinne Deloy) .....	171
L'année électorale en 2009 (Corinne Deloy) .....	183
Élections prévues en Europe en 2010 (Corinne Deloy) .....	189
L'Europe au féminin (Pascale Joannin) .....	191
La production normative de l'Union en 2009: une année charnière (Pierre-Antoine Molina) .....	201

**7. L'Europe en chiffres commentés** (Franck Lirzin en collaboration

avec Tom Schmitz) .....	207
-------------------------	-----

# Sommaire des cartes

1957-2010: la construction européenne .....	20
Territoires de l'Europe .....	22
<b>1. L'Union européenne rénovée: pour quoi faire ?</b>	
Vers une défense européenne .....	30
Schéma: Le fonctionnement institutionnel de l'Union européenne .....	36
Les différences de perception de l'élargissement selon les États membres .....	44
<b>2. Après la crise financière: vers un modèle économique européen renouvelé ?</b>	
La réforme du capitalisme financier .....	52
France – Allemagne .....	66
L'Union européenne et l'environnement .....	92
<b>3. L'Union européenne, l'Europe et ses voisins</b>	
Lieux et nœuds de mémoire européens .....	102
L'Ukraine: transits énergétiques .....	106
L'Union européenne et les Balkans .....	114
L'Union et ses voisins: quels statuts ? .....	120
<b>4. L'Union européenne dans le vaste monde</b>	
Stratégie de sécurité .....	136
Les États-Unis et l'Union européenne: économie et démographie .....	144
Les États-Unis et l'Union européenne: politique et stratégie .....	146
L'Union européenne et le Proche et Moyen-Orient .....	152
Désarmement et non-prolifération en 2010 .....	158
<b>5. Synthèse de l'Europe politique</b>	
L'Europe au féminin .....	192
<b>7. L'Europe en chiffres commentés</b>	
Migrations externes et internes .....	225
Sécurité dans le monde: interventions et participations de l'Union européenne ...	228
Tableau: Opérations extérieures depuis 2003 – PESD – OTAN – ONU .....	229
L'Union européenne dans le commerce mondial de marchandises .....	244
Commerce intracommunautaire .....	247

Géographie de l'euro .....	267
La crise en Europe .....	269
Réserves et productions énergétiques .....	275
Chômage et croissance du PIB .....	278
Délocalisations au sein de l'Union européenne .....	281
Budget de l'Union européenne .....	303

# L'ÉTAT DE L'UNION

## Rapport Schuman 2010 sur l'Europe

Sous la direction de Thierry CHOPIN et Michel FOUCHER

*Ont contribué à cet ouvrage :*

Joachim Bitterlich, Thierry Chopin, Stefan Collignon, Corinne Deloy,  
Mathilde Durand, Michel Foucher, Jean François-Poncet,  
Jean-Dominique Giuliani, Nicole Gnesotto, Camille Grand, Jean-François Jamet,  
Pascale Joannin, Chantal Jouanno, Jean-Pierre Jouyet, Alain Lamassoure,  
Eneko Landaburu, Maxime Lefebvre, Pierre Lellouche, Christian Lequesne,  
Franck Lirzin, Georges Mink, Pierre-Antoine Molina, Étienne de Poncins,  
Tom Schmitz, Daniela Schwarzer, Philippe de Suremain, Ivan Vejvoda,  
Vaira Vike-Freiberga.



## Ont contribué à cet ouvrage

### Textes

#### ***Joachim Bitterlich***

Ambassadeur e.r. et ancien conseiller diplomatique et de sécurité auprès du chancelier Helmut Kohl. En février 2003, il a rejoint Veolia Environnement comme Executive Vice President International Affairs. Depuis juin 2009, il exerce également la fonction de Chairman Veolia Environnement Allemagne. Vice-Président de l'association Notre Europe, il est aussi professeur à l'ESCP Europe Paris et co-fondateur et co-Président du Club rhénan.

#### ***Thierry Chopin***

Docteur en science politique de l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS, Paris), il est actuellement directeur des études de la Fondation Robert Schuman. Il est également professeur au Collège d'Europe (Bruges) ainsi qu'à l'Institut d'études politiques de Paris (Sciences Po). Il est expert associé au CERI – Sciences Po. Il est l'auteur de plusieurs ouvrages et dirige, avec Michel Foucher, *L'état de l'Union. Rapport Schuman sur l'Europe*.

#### ***Stefan Collignon***

Professeur de politique économique à l'École des Hautes Études de Sant'Anna (Pise), il est aussi Président du comité scientifique du Centro Europa Ricerche (CER) à Rome. De janvier 2001 à septembre 2007, il était professeur d'économie politique européenne à la London School of Economics and Political Science (LSE). De 2005 à 2007, il était également professeur invité à l'Université de Harvard, faculté de lettres et de sciences, département « Gouvernement », et associé au Minda de Gunzburg Centre for European Studies à Harvard. Précédemment, il avait travaillé comme directeur adjoint pour l'Europe au sein du ministère des finances allemand à Berlin (1999-2000). Il est également membre du conseil de surveillance de Glunz AG. Il est l'auteur de nombreux livres traitant d'économie monétaire, d'économie politique et d'intégration régionale.

#### ***Corinne Deloy***

Secrétaire générale de la Fondation pour l'innovation politique.

### **Michel Foucher**

Géographe et diplomate, il est professeur à l'École normale supérieure (Ulm). Il est également directeur de la formation à l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN), membre 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'Europe et l'avenir du monde* (éditions Odile Jacob, 2009) et *Europe, entre géopolitiques et géographies* (dir. Armand Colin, 2009).

### **Jean François-Poncet**

Docteur en sciences économiques, il est diplômé de deux universités américaines ainsi que de l'École nationale d'administration (ENA). Entré au Quai d'Orsay en 1955, il a participé, comme Secrétaire général de la délégation française, à la négociation du traité de Rome dont il est un des rédacteurs. Il a été professeur à l'Institut d'études politiques de Paris où il a professé pendant 19 ans un cours sur l'économie allemande qui a fait l'objet d'une thèse de doctorat publiée chez Sirey. En 1971, il prend la responsabilité d'une grande entreprise, Carnaud Basse Indre, dont il assure pendant cinq années la gestion et le redressement. Installé dans le Sud-Ouest, en Lot-et-Garonne, il est élu conseiller général en 1967 et Président du conseil général de mai 1978 à janvier 2004. Il entre au gouvernement en janvier 1976 en qualité de secrétaire d'État aux Affaires étrangères. Il devient Secrétaire général de l'Élysée en juillet 1976 et ministre des Affaires étrangères en novembre 1978. Le 25 septembre 1983, il est élu sénateur de Lot-et-Garonne et réélu à trois reprises, la dernière en 2001 pour 9 ans. Il est Premier Vice-Président de la commission des Affaires étrangères du Sénat, Président de la délégation à l'Aménagement du territoire ainsi que du groupe d'amitié France-Allemagne. Il est le coauteur du rapport sénatorial «Le Moyen-Orient à l'heure nucléaire».

### **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), *L'élargissement de l'Europe* (PUF «Que sais-je?», 2004), «*Quinze + Dix*», *le grand élargissement* (Albin Michel, 2003) et «Plaidoyer pour l'élargissement» et «Atlas des nouveaux membres», *Notes de la Fondation Robert Schuman*, n° 11, 2002.

### **Nicole Gnesotto**

Professeur titulaire de la chaire Union européenne, institutions et politiques au Conservatoire national des arts et métiers (CNAM) 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).

### **Camille Grand**

Directeur de la Fondation pour la recherche stratégique, Camille Grand a été sous-directeur des questions multilatérales et du désarmement au ministère des Affaires étrangères et européennes; conseiller diplomatique adjoint au cabinet du ministre de la Défense; chargé de mission au sein la Délégation aux affaires stratégiques du ministère de la Défense. Précédemment, il a notamment été chercheur à l'Institut d'études de sécurité de l'Union européenne et chercheur à l'Institut des relations internationales et stratégiques. Il enseigne à l'Institut d'études politiques de Paris (Sciences Po) et à l'École nationale d'administration et a publié de nombreux articles et monographies relatifs aux questions stratégiques (dissuasion, désarmement, non-prolifération, OTAN et défense européenne).

### **Jean-François Jamet**

Économiste, ancien élève de l'École normale supérieure (de la rue d'Ulm) et de l'université Harvard, ingénieur des mines, il a été consultant à la Banque mondiale. Il est actuellement maître de conférences à l'Institut d'études politiques de Paris (Sciences Po), où il enseigne l'économie politique de l'Union européenne, et expert national détaché à la DG Concurrence de la Commission européenne.

### **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.

### **Chantal Jouanno**

Secrétaire d'État chargée de l'Écologie. Auparavant, elle a été conseillère pour le développement durable à la présidence de la République, chargée notamment de suivre le Grenelle de l'environnement, directrice de cabinet du Président du conseil général des Hauts-de-Seine et conseillère au développement durable et à la sécurité routière au cabinet du ministère de l'Intérieur. Elle a été Présidente du conseil d'administration de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe).

### **Jean-Pierre Jouyet**

Président de l'Autorité des marchés financiers. Il était auparavant Secrétaire d'État chargé des Affaires européennes, Chef du service de l'Inspection générale des finances, ambassadeur chargé des questions économiques internationales au ministère des Affaires étrangères, directeur du Trésor et directeur adjoint au cabinet du Premier ministre. Il a également exercé dans le privé comme Président de Barclays Bank France et avocat associé au cabinet Jeantet Associés. Il a été chef de cabinet adjoint, de 1991 à 1994, puis chef de cabinet, de 1994 à 1995, du Président de la Commission européenne, Jacques Delors.

Il enseigne à l'Institut d'études politiques de Paris (Sciences Po) et préside la Commission de réforme de l'ENA. Il est l'auteur de *N'enterrez pas la France* avec Philippe Mabillet (Éditions Robert Laffont, 2007) et de *Une Présidence de crises*, avec Sophie Coignard (Éditions Albin Michel, 2009).

### **Alain Lamassoure**

Ancien ministre français des Affaires européennes puis du Budget, ancien membre de la Convention européenne. Actuellement député européen (Parti populaire européen, PPE), il est Vice-Président de la délégation française du groupe PPE et Président de la commission des Budgets du Parlement européen.

### **Eneko Landaburu**

Depuis septembre 2009, Eneko Landaburu est ambassadeur, chef de la délégation de l'Union européenne auprès du Royaume du Maroc. De 2003 à 2009, il était directeur général des Relations extérieures à la Commission européenne, où il a également occupé d'autres postes: directeur général de l'Élargissement et chef négociateur des pays candidats (1999-2003), directeur général de la Politique régionale (1986-1999). En 1980-1981, il a été député du Parti socialiste ouvrier espagnol (PSOE) au Parlement d'Euskadi (Pays Basque espagnol). Il est l'auteur de nombreux articles sur l'internationalisation de la production, la politique régionale européenne, l'adhésion des pays de l'Est à l'Union européenne et les relations extérieures de l'Union européenne.

### **Maxime Lefebvre**

Maxime Lefebvre est diplomate et professeur en questions internationales à l'Institut d'études politiques de Paris (Sciences Po). Il est ancien élève de l'ENA, diplômé de l'École des hautes études commerciales et de l'Institut d'études politiques de Paris (Sciences Po), et titulaire d'une maîtrise d'histoire. Il a commencé sa carrière au ministère des Affaires étrangères en 1994 et a été conseiller « Europe orientale et Asie centrale » à la représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne de 2005 à 2009.

### **Pierre Lellouche**

Pierre Lellouche a été nommé Secrétaire d'État aux Affaires européennes le 23 juin 2009. Député et conseiller de Paris, avocat au barreau de Paris, éditorialiste, spécialiste de géopolitique et de relations internationales, Pierre Lellouche est né en 1951 à Tunis. Licencié (1972) et diplômé d'études supérieures (1973) de la Faculté de droit de Paris (X), de l'Institut d'études politiques de Paris (Sciences Po; Section Service public, 1973), il est également Masters (LLM) et Docteur en droit (SJD) de la Faculté de droit de Harvard (LLM 1974, SJD 1979).

### **Christian Lequesne**

Docteur en science politique et titulaire de l'habilitation à diriger des recherches, il est professeur à l'Institut d'études politiques de Paris (Sciences Po) et dirige le CERI (Fondation nationale des Sciences Politiques, CNRS). Il est diplômé de l'Institut d'études politiques de Strasbourg et du Collège d'Europe à Bruges. Ses recherches portent sur la politique européenne de la France, les politiques d'élargissement et la réforme institutionnelle de l'Union européenne. Il est également membre des comités de rédaction ou des conseils scientifiques de *Critique Internationale*, *Politique Européenne*, *Journal of European Integration*. Son dernier livre est *La France dans la nouvelle Europe. Assumer le changement d'échelle* (Presses de Sciences Po, 2008).

**Georges Mink**

Directeur de recherche à l'Institut des sciences sociales du politique au CNRS (Université Paris Ouest – Nanterre La Défense). Enseignant à l'Institut d'études politiques de Paris (Sciences Po) et professeur invité au Collège d'Europe (Natolin). Entre 2001 et 2003, il a dirigé le CEFRES de Prague. Il a publié ou a dirigé de nombreux ouvrages dont *La Force ou la Raison, Histoire Sociale et Politique de la Pologne (1980-1989)* (La Découverte), *Vie et Mort du Bloc Soviétique* (Casterman-Giunti), *La Grande Conversion, Le destin des communistes en Europe de l'Est* (en coll. avec J. Ch. Szurek) (Seuil), *L'Europe et ses passés douloureux* (co-dir.) (La Découverte). À paraître en 2010 *L'Europe centrale et ses gisements mémoriels et 1956 : une date européenne*.

**Pierre-Antoine Molina**

Diplômé de l'Institut d'études politiques de Paris (Sciences Po) et ancien élève de l'ENA (promotion « Copernic »). Auditeur puis maître des requêtes au Conseil d'État, il a notamment participé, en tant que rapporteur adjoint, à l'étude « Pour une meilleure insertion des normes communautaires dans le droit national » (2007). Il a par ailleurs exercé les fonctions de maître de conférences associé à l'IEP de Grenoble.

**Étienne de Poncins**

Diplomate français, ancien élève de l'ENA (promotion Jean Monnet), a travaillé à la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne (RP/UE). Membre de la Convention européenne comme conseiller du Président Giscard d'Estaing puis porte-parole de la RP/UE. Directeur de cabinet de Mme Haigneré, ministre déléguée aux affaires européennes, puis de Mme Colonna, ministre déléguée aux affaires européennes. Depuis juin 2007, ambassadeur de France en Bulgarie. Auteur de *Vers une constitution européenne* (éditions 10/18 [2003]), *La Constitution européenne en 25 clefs* (éditions Lignes de repères [2005]), *Explique-moi la constitution européenne* (2005) et *Le traité de Lisbonne en 27 clefs* (Éditions Lignes de Repères [2008]).

**Daniela Schwarzer**

Chef du service Intégration européenne à la Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), un think-tank basé à Berlin conseillant le gouvernement et le Parlement allemand sur les affaires internationales. Elle a été éditorialiste et correspondante en France du *Financial Times Deutschland* et chef du service Information de l'Association pour l'union monétaire de l'Europe à Paris. Elle a été lectrice invitée de nombreuses universités (Berlin, Bruges, Viadrina, Macao, Salzbourg). Elle a été *visiting fellow* à l'IFRI (Paris) et à l'EUI (Florence).

**Philippe de Suremain**

Ministre plénipotentiaire hors classe, ancien ambassadeur de France en Ukraine, il est membre du comité scientifique de la Fondation Robert Schuman et directeur de l'Observatoire de l'Ukraine.

**Ivan Vejvoda**

Politologue, diplomate et éditeur serbe, il est diplômé de l'Institut d'études politiques de Paris (Sciences Po) et d'études doctorales à Belgrade. Il est Président du Balkans Trust for Democracy, projet du German Marshall Fund of the United States.

### ***Vaira Vike-Freiberga***

Après un long exil au Canada où elle est professeur et chercheur interdisciplinaire à l'Université de Montréal, ainsi que dirigeante d'organisations nationales et internationales. Mme Vike-Freiberga retourne en 1998 dans son pays natal, où elle est d'abord nommée directrice de l'Institut letton. Présidente de Lettonie (1999-2007), elle a joué un rôle primordial dans l'accession de son pays à l'Union européenne et à l'OTAN. Elle est Vice-Présidente du groupe de réflexion sur l'avenir de l'Europe.

## **Cartes**

---

### ***Pascal Orcier***

Normalien (ENS de Lyon), agrégé de géographie, actuellement ATER à l'Université Lyon III Jean Moulin. Membre de l'UMR 5600 EVS Biogéophile, il a soutenu une thèse de doctorat en géographie sur les États baltes et la Finlande. Auteur d'un *Atlas de la Lettonie* (2005).

## **Statistiques**

---

### ***Franck Lirzin***

Franck Lirzin, diplômé de l'École Polytechnique et de l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS), est ingénieur des mines. Il est conseiller pour les questions économiques à la préfecture de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur et enseigne la macrofinance à l'École Centrale de Marseille.

### ***Tom Schmitz***

Tom Schmitz est diplômé de l'Institut d'études politiques de Paris (Sciences Po), et actuellement étudiant à l'École Polytechnique et à HEC Paris.

## **Édition et traductions**

---

### ***Mathilde Durand***

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

# Préface

## Sortie de crise pour l'Europe ?

L'Union européenne est enfin parvenue à réformer ses institutions. Les observateurs prédisent qu'il n'y aura pas d'autre avancée de même nature avant longtemps. Depuis le 1<sup>er</sup> décembre 2009, elle est dotée d'institutions nouvelles qui devraient lui permettre d'améliorer son fonctionnement, d'être plus présente sur la scène mondiale et de décider plus facilement.

Ce processus d'élaboration et surtout d'acceptation par les États membres fut long, plus de quinze ans, erratique, pénible et laborieux, mais il a, une fois de plus, réussi.

Il a mis en exergue les attentes des Européens, la diversité réelle d'une Union à Vingt-sept, les faiblesses de cette entité politique d'un genre inédit que nous avons construite sur un continent jadis perpétuellement déchiré.

Les premières nominations intervenues à la présidence du Conseil et aux fonctions de Haut Représentant pour la politique extérieure et de sécurité commune, de même que les nombreuses initiatives de la présidence tournante espagnole dès le mois de janvier 2010, montrent, s'il en était besoin, que la pratique institutionnelle sera au moins aussi importante que le droit positif pour apprécier l'impact du traité de Lisbonne sur l'Union. Un nouveau départ, c'est-à-dire une relance européenne véritable, est possible, mais ce n'est pas certain.

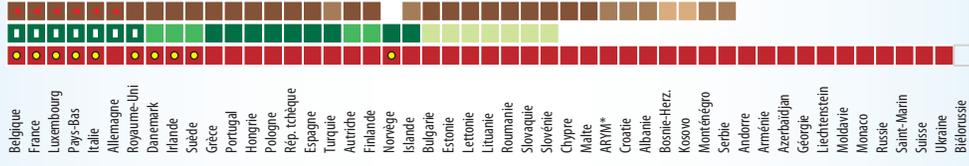
Chacun doit s'appliquer à tirer parti du nouveau traité pour relever les défis que la crise lance à l'Union européenne et les nouveaux rapports de force dans le monde qui l'obligent à se projeter davantage au cœur des relations internationales.

La crise économique et financière a légitimé l'unité européenne et spécialement l'euro, sa réalisation la plus fédérale. Il a protégé l'économie européenne et les Européens; il a même contribué à éviter un crash financier mondial. Critiqué pour ce qui a fait sa solidité – l'indépendance de la Banque centrale européenne, son taux de change, sa « gestion » – il a évité le pire au marché commun de 500 millions d'Européens, qui représente le premier PIB mondial, c'est-à-dire la première zone de création de richesses du monde.

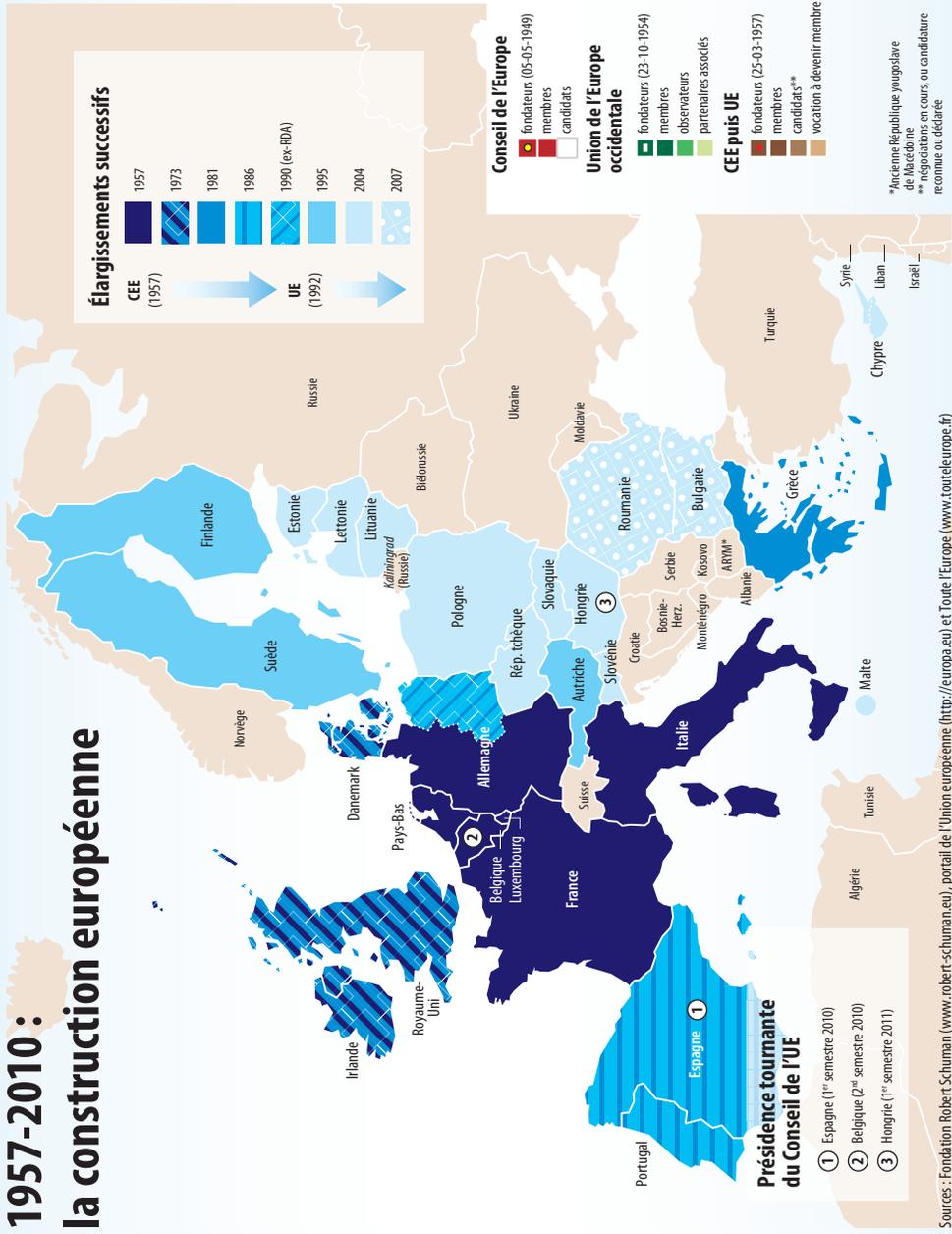
Pour autant, la crise a mis en évidence les imperfections d'un système dans lequel les États membres refusent d'abandonner à l'échelon européen des compétences nouvelles. Le crash financier a été évité par une coopération des États, dans laquelle l'esprit européen a montré de vrais progrès, mais où ils sont apparus comme les garants de dernier recours et les seuls détenteurs des moyens budgétaires de la relance face à des institutions européennes bien démunies. L'esprit intergouvernemental, qui préfère la coopération à l'unification, a retrouvé un élan certain, affaiblissant la Commission européenne et, plus généralement, les institutions communes.

De ce fait, celles-ci n'ont pas démontré une action déterminante face à la crise alors que la construction communautaire a joué un véritable rôle de bouclier et redonné du lustre

# 1957-2010 : 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
- Moldavie
- Monaco
- Russie
- Saint-Marin
- Suisse
- Ukraine
- Biélorussie



Sources : Fondation Robert Schuman ([www.robert-schuman.eu](http://www.robert-schuman.eu)), portail de l'Union européenne (<http://europa.eu>) et ToutE l'Europe ([www.touteurope.fr](http://www.touteurope.fr))

à l'économie sociale de marché «à l'européenne» que la mode de l'économie financière avait tenté de discréditer. Les fameux «stabilisateurs automatiques», c'est-à-dire les mécanismes de solidarité entre régions, catégories sociales, métiers, États, ont révélé un tissu dont la texture est une vraie signature européenne, largement partagée au sein de l'Union.

Il reste que l'Union est confrontée à un nouvel ordre du monde en pleine transformation. Son caractère inachevé, notamment sur le plan politique, constitue un handicap qu'il ne faut pas sous-estimer. L'échec de la Conférence de Copenhague a démontré que l'exemplarité ne suffit pas à convaincre sur la scène internationale. Malgré l'urgence climatique, malgré un profond mouvement d'opinion, les négociations ont abouti à un marchandage peu glorieux entre États continents, États-Unis, Chine, Inde. Faute d'unité, l'Union s'est trouvée marginalisée. Saura-t-elle en tirer les leçons ?

De plus en plus interpellée par le monde, présente comme jamais à l'extérieur de ses frontières avec plus de 70000 hommes sur des théâtres extérieurs sous le drapeau de 12 opérations européennes, l'Union souffre encore de la réticence de ses membres à franchir les pas décisifs qui la conduiront à disposer d'un outil militaire commun crédible, seule condition d'une politique étrangère européenne indépendante, forte et active.

Or il y a urgence. Les évolutions démographiques, économiques et géopolitiques imposent des avancées européennes rapides vers plus d'unification, sous l'empire de la nécessité et pour éviter la confrontation sino-américaine qui se dessine.

La période qui s'ouvre est donc pour l'Union particulièrement cruciale. Elle doit s'interroger sur son identité dans le monde, c'est-à-dire ses limites, son modèle. Elle peut en tirer les conséquences qui s'imposent et notamment celles tenant à sa puissance et à ses moyens. Seule une Europe puissante, et peut-être une Europe puissance à l'échelle des États continents, peuvent assurer la survie de son modèle de société. L'on sait que les États membres ne sont pas d'accord pour ouvrir ce débat qui est d'ores et déjà posé. Il en va de même de l'élargissement de l'Union, désormais refusé par une majorité d'Européens, comme le montrent les études d'opinion réalisées pour les institutions communes. C'est enfin aussi l'objectif d'une Europe plus «politique», c'est-à-dire fidèle à ses Pères fondateurs, Robert Schuman et Jean Monnet, qui ne saurait être gouvernée comme une organisation internationale de plus, une sorte «d'ONU régionale», mais bien comme une puissance en constitution, un ensemble politique en construction, une «fédération», déjà annoncée le 9 mai 1950. Cela exige des réformes dans le fonctionnement et les politiques de l'Union, qui ne doivent pas seulement être appliquées en fonction d'objectifs internes, mais de plus en plus au regard des exigences extérieures. Les acteurs du grand jeu européen doivent élaborer de nouvelles politiques communes plus fortes, comme au voisinage de nos frontières, et démontrer une pratique différente de la vie institutionnelle. La mise en œuvre du nouveau traité de Lisbonne permettra de juger des transformations en cours, des nécessités nouvelles et d'une pratique renouvelée.

Le présent ouvrage a pour objectif d'offrir chaque année à ses lecteurs tous les éléments d'une prise de conscience nécessaire que l'ensemble de ses auteurs, chacun dans sa spécialité, a su mettre en évidence. Unique en son genre, il met à la disposition du plus grand nombre des statistiques et des cartes inédites ainsi que les contributions d'éminents spécialistes, parmi les meilleurs de leur discipline et d'acteurs de premier plan sur la scène nationale ou européenne. Tous ont bien voulu accepter de consacrer leurs travaux à l'unité de l'Europe qui demeure la chance privilégiée de continuer à compter dans le nouveau monde.

# Territoires de l'Europe

 Conseil de l'Europe  
États membres

## L'UE au 1<sup>er</sup> janvier 2010 :

 États membres de l'Union européenne

 États candidats : les négociations n'ont commencé qu'avec la Croatie (28 chapitres ouverts sur 35) et la Turquie (12 chapitres ouverts sur 35).

 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

 Union pour la Méditerranée  
(juillet 2008)

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

 Partenariat oriental  
(décembre 2008)

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/>)

\* Antenne République yougoslave de Macédoine (ARYM)



# 1

## L'Union européenne renouée : pour quoi faire ?

### Les vrais défis de l'après Lisbonne

Jean-Dominique GIULIANI

L'échec de la Conférence de Copenhague a surpris l'Union européenne. Elle s'y présentait en championne de la lutte contre le réchauffement climatique, bardée de certitudes acquises dans des réglementations audacieuses, soutenue par son opinion publique, persuadée qu'elle saurait convaincre ses grands partenaires que l'intérêt supérieur de l'humanité exigeait de changer de modèle de croissance.

Le réveil fut brutal. La stratégie européenne a échoué. Sa tactique a pâti de son absence d'unité de commandement et l'on sait désormais que la mise en place d'une politique environnementale mondiale plus coordonnée ne sera le fruit que de longues et difficiles tractations.

Pour l'Union et son image dans le monde, ce rendez-vous constituait un test. Elle ne l'a pas réussi. Sur la scène internationale, il ne suffit pas d'être exemplaire pour convaincre et obtenir satisfaction. Il faut aussi disposer des moyens traditionnels de conviction. Ceux-ci demeurent largement déterminés par le principe de souveraineté, désormais porté par des États-continentaux soucieux de préserver d'abord leurs propres intérêts nationaux et déclinés en fonction des rapports de forces, c'est-à-dire de la puissance qu'on peut définir ici comme la capacité d'agir vite et fort.

Dotée de nouvelles institutions, après une quête de plus de dix ans, l'Union européenne est-elle en mesure de combler ses faiblesses pour accéder au statut de superpuissance que son poids économique l'autorise à revendiquer ?

Ce sera l'objet du nouveau moment européen qui s'ouvre, après les élections du Parlement en juin, l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne le 1<sup>er</sup> décembre 2009 et la désignation d'une nouvelle Commission en février 2010.

#### La vraie nature du traité de Lisbonne

Les péripéties de la réforme institutionnelle de l'Union ont entraîné une vraie confusion et fait passer au second plan le contenu réel du traité finalement adopté.

Celui-ci peut se targuer d'avoir repris nombre de dispositions proposées par la Convention européenne et formalisées alors dans le projet de Constitution, qui représenteront de réelles

améliorations du fonctionnement de l'Union. Le Parlement européen en sera le premier bénéficiaire en acquérant un statut quasi-achevé de Parlement de plein exercice, disposant de pouvoirs budgétaires et législatifs véritables. Les nouvelles règles de définition de la majorité au Conseil seront aussi plus justes, prenant mieux en compte le poids démographique des États membres et permettant des décisions plus faciles. De nombreuses politiques sont communautarisées, autorisant par exemple les institutions de l'Union à s'investir dans la mise au point d'une politique commune de l'énergie, à bâtir un espace commun de liberté, de sécurité et de citoyenneté ou à conduire une politique spatiale européenne plus partagée. Nombre d'entre elles tomberont désormais sous le régime de la prise de décision à la majorité et non plus à l'unanimité et la capacité de décision devrait en être accrue.

Mais depuis le premier projet de Constitution, beaucoup d'ambitions ont aussi été « rabotées », d'abord par les États membres lors d'une conférence intergouvernementale refusant, par exemple, d'inclure la fiscalité dans le domaine communautaire, puis par les « circonstances référendaires ». Les non français et néerlandais ont eu raison des symboles de l'Union, hymne, drapeau, devise. Les préventions britanniques ont privé le ministre des Affaires étrangères de son nom, mais aussi de quelques prérogatives, et ont empêché, avec les embrouillaminis polonais, l'adoption unanime d'une Charte des droits fondamentaux qui fait partie des traités mais ne peut être revendiquée comme un étendard européen des droits modernes. Enfin, les Irlandais, avec deux référendums et une négociation douteuse, ont obtenu que la Commission continue à être constituée d'un représentant de chaque État membre, consacrant ainsi une pratique contraire à l'esprit des traités, qui a déjà beaucoup affaibli l'exécutif communautaire. La nomination des nouveaux titulaires a d'ailleurs donné lieu ouvertement à des dosages nationaux qui n'avaient jamais été portés à ce paroxysme.

La politique de défense restera du domaine de l'unanimité, comme – hélas – la politique étrangère commune, diminuant ainsi les chances de progresser réellement dans ce domaine.

Enfin le nouveau traité augmente encore le nombre d'exceptions aux règles communes (opting out), accroît l'hétérogénéité de l'ensemble européen et accrédite l'idée d'une Europe à la carte, alors que l'engagement commun des États était quand même de choisir le même menu.

Comme beaucoup de traités européens, celui de Lisbonne est ambivalent, à la fois communautaire et intergouvernemental. Mais il est davantage un constat de l'état de l'Union plutôt que l'offre de perspectives d'évolutions enthousiasmantes pour l'avenir. Sa complexité éloigne un peu plus l'opinion de la réalité quotidienne du fonctionnement des institutions.

Comme toujours, seule une volonté politique exprimée dans la durée pourrait transformer l'Union européenne. Or, celle-ci semble faire défaut chez les principaux acteurs, alors que la crise a mis en lumière l'importance des moyens qu'ont voulu garder les États et la modestie de ceux des institutions communes, bien désarmées dans les difficultés.

Les premières nominations aux deux importantes fonctions de Président stable du Conseil européen et de Haut Représentant pour la politique étrangère commune ont déçu. Les motivations des décideurs nationaux ont traduit leur volonté de garder la haute main sur les affaires extérieures. S'il faut faire crédit aux personnalités désignées, dont le profil falot peut toujours cacher des qualités qui se révèlent, on ne peut que regretter cette absence d'ambition. Les États membres, en fait, ne sont pas prêts à abandonner de nouvelles prérogatives internationales aux institutions communes.

Les premiers jours de 2010 ont montré une présidence tournante espagnole présentant un programme de travail, des ambitions pour six mois, obtenant de présider les rencontres

entre l'Union et les pays tiers, tout cela sous prétexte de transition, comme si le traité de Lisbonne n'existait pas. Il aurait, au contraire, fallu saisir cette occasion pour marquer une rupture avec les pratiques passées et soutenir les nouveaux nommés en les propulsant sur la scène internationale.

En effet, l'Union est plus que jamais interpellée par le monde et exige plus de présence et d'initiative face à une situation mondiale en pleine évolution.

## Les vrais besoins de l'Union

L'Union européenne a démontré dans cette période de crise à la fois sa solidité, sa résilience et l'ampleur des défis qui lui sont lancés.

L'Union est la première zone de création de richesses du monde avec près d'un quart du PIB mondial. Elle est le premier marché mondial par le pouvoir d'achat moyen de ses 500 millions de consommateurs, elle concentre 40% du commerce mondial grâce au dynamisme de ses échanges intérieurs et à sa place de premier exportateur mondial; elle est le premier investisseur extérieur dans le monde.

Mais elle paraît encore le jouet des autres puissances, faute d'unité de commandement, de parole commune et surtout de conscience de sa propre force. Cette inconscience lui a interdit jusqu'ici de définir sérieusement ses propres intérêts, de les confronter avec les autres pôles mondiaux et d'ajuster ses politiques internes aux nécessités extérieures. Pourtant cet exercice est rendu incontournable par la compétition multipolaire qui se dessine.

L'Union doit définir ses intérêts spécifiques.

Il ne suffit plus de garantir son ouverture au monde pour en assurer la prospérité. Les défis que lance l'émergence de nouvelles puissances continentales lui imposent de se penser en puissance. On objectera que les États membres ne sont pas tous d'accord sur le concept et c'est exact. L'Europe a déjà donné dans des rêves impériaux et a raison de ne plus en avoir. Pour autant faut-il abandonner l'objectif d'unification politique qui fut, dès l'origine, celui des Pères fondateurs?

La première mission des institutions européennes, c'est d'incarner les intérêts supérieurs de l'Union, c'est-à-dire de porter une vision de l'Europe; et c'est aujourd'hui forcément de plaider pour sa puissance. Si elles ne le font pas plus courageusement, le seul espoir restera entre les mains d'un groupe éventuel d'États pionniers qu'on ne voit pas actuellement se dessiner.

Les intérêts propres de l'Union sont économiques et stratégiques.

Les premiers sont monétaires, industriels et technologiques. L'Union européenne ne doit pas se résigner à l'instabilité et à l'usage de l'arme monétaire par nos grands partenaires commerciaux. Elle a le droit de définir des politiques industrielles propres qui seules lui permettront de préserver son savoir-faire et d'inventer les emplois de demain, de créer et conforter ses champions européens et de garantir sa place dans la course technologique.

Sur le plan stratégique plus général, sa force actuelle l'autorise à disposer de son libre arbitre, de jouer de son influence et de son attractivité pour développer sa propre politique étrangère, dans l'autonomie. Son alliance avec l'Amérique, dans le camp de la démocratie et de l'état de droit, ne fait pas obstacle à la définition de ses propres intérêts, de positions spécifiques sur la scène internationale, de la défense et de la promotion de ses valeurs qui résultent tant de son histoire, de ses expériences, de sa mémoire collective, que d'intérêts qu'elle ne partage pas forcément avec ses alliés.

## Quelles réformes pour l'Union ?

Pour cela, encore faut-il être crédible. La constitution d'une Europe de la Défense est donc le préalable à une vraie politique étrangère. Elle est d'ailleurs le test de la volonté des États membres d'accepter le concept d'une Europe plus puissante, qui exige aussi d'autres révisions.

L'Europe de la Défense ne se fera pas seulement avec les dispositions du traité de Lisbonne relatives à la coopération structurée permanente. Jamais les règles de coopération renforcée des traités n'ont été mises en œuvre et celles-ci, comme les précédentes, laissent sceptique. À force de voir la constitution d'une Europe de la Défense à travers le seul prisme du marché intérieur en matière d'armement ou de l'OTAN en ce qui concerne la sécurité de l'Europe, les institutions communes ont occulté les vraies nécessités européennes en la matière. L'Union européenne doit dépenser plus en matière de défense pour assurer la paix et sa propre sécurité. Elle doit le faire à la manière d'une super puissance en devenir, avec des règles copiées sur celles des États, c'est-à-dire une unité de commandement, la protection de ses technologies essentielles, la coopération de ses industriels suscitée et soutenue par des financements européens, par la stimulation et non la contrainte réglementaire.

L'expérience des deux directives relatives au marché de l'armement est ici parlante : leur adoption n'a été saluée que par nos partenaires extérieurs parce qu'elles organisent l'ouverture du marché alors qu'il faudrait y organiser une préférence européenne, comme aux États-Unis ou dans les autres pays comparables !

D'autres politiques et surtout des pratiques qui se sont instaurées au sein de l'Union, méritent d'être réformées parce qu'elles ne sont pas adaptées à la nouvelle compétition multipolaire.

S'agissant de la politique étrangère, celle-ci doit affirmer son autonomie et préciser ses objectifs. Ainsi la perspective de l'adhésion de certains voisins de l'Union ne doit pas faire office de politique étrangère à nos frontières. Seule une véritable politique de voisinage, bien plus ambitieuse et généreuse, formalisée par des accords de partenariat économiques et politiques assortis d'importants financements, peut aider les institutions de l'Union à sortir de la mécanique infernale de l'élargissement sans fin où elles se sont elles-mêmes laisser enfermer.

Cela impose la révision évidente de la politique d'élargissement, qui n'est désormais plus soutenue par une majorité d'Européens, comme le prouvent les enquêtes d'opinion commandées par la Commission. La conditionnalité, les fameux critères, ne suffisent plus car la pratique technocratique en a fait les raisons même de pousser en avant l'adhésion de certains États. D'ailleurs ils ne sont pas respectés. L'expérience serbe doit ici être méditée. Au seul motif que la Serbie disposerait d'un système de passeports biométriques fiable, la Commission a convaincu le Conseil d'offrir la liberté de circulation aux citoyens d'un pays qui s'oppose à l'Union jusqu'à la Cour internationale de Justice et refuse de tourner la page de l'indépendance du Kosovo, entretenant ainsi, seul dans la région, une dangereuse incertitude dans les Balkans. Le dialogue politique au plus haut niveau et la négociation politique de puissance à puissance doivent devenir la règle. Des critères politiques concernant la politique étrangère et de sécurité doivent être introduits dans les négociations d'adhésion et les États qui veulent rejoindre l'Union doivent être exemplaires dans leur respect, ce qui est le cas de fort peu d'entre eux.

Les politiques commerciale et du marché intérieur doivent être adaptées et subordonnées aux nécessités extérieures, ou du moins coordonnées autour de l'objectif de compter davantage dans le monde, de peser le vrai poids économique de l'Union. Si les Européens veulent compter vraiment, ils ne doivent plus avoir peur des principes de préférence et de réciprocité qui sont réclamés par les citoyens, légitimés par la crise et parfois justifiés pour l'avenir. Ils doivent seulement les définir et les encadrer pour ne pas enfreindre leur adhésion fondamentale à la liberté des échanges. En bref, l'Europe doit être ouverte, elle ne doit pas être offerte!

Pour la politique de concurrence, la constitution de champions européens doit devenir un objectif prioritaire. Sa gestion doit être politique au sens le plus noble du terme, c'est-à-dire volontariste et positive, pas seulement pour le consommateur d'aujourd'hui, mais aussi pour les citoyens de demain. Il n'y a aucune raison, là encore, d'être plus rigoureux que tous nos partenaires mondiaux dans la mise en œuvre des principes de liberté des échanges, de libre circulation et d'ouverture.

L'exemplarité ne remplace pas la réciprocité.

Car l'Union n'est pas une organisation internationale comme une autre. Elle est par trop conduite sur le mode diplomatique alors qu'elle demeure un projet politique. De cette confusion naissent des contradictions, des difficultés, des incompréhensions, voire des « loupés » comme avec la Turquie, que l'Union veut s'attacher et avec laquelle elle est en train de se fâcher.

Le rôle des institutions européennes, à commencer par la Commission, n'est pas seulement de faire appliquer les traités, qui doivent assurément être respectés, mais d'incarner l'intérêt supérieur de l'Union et donc de le promouvoir à tout propos par des propositions concrètes, audacieuses et de haut niveau. Ainsi se justifie le monopole du droit d'initiative, car les États membres ne le feront jamais spontanément.

Le projet européen n'est pas un projet de coopération régionale, il demeure un projet d'unification continentale, politique depuis l'origine. Il serait temps de le rappeler plus souvent à ceux qui y ont adhéré, en les mettant systématiquement face à leurs responsabilités historiques!

L'Union européenne n'est pas seulement un concept ou une idée, comme on le dit trop souvent au sein des institutions européennes. C'est une réalité, composée d'États démocratiques et de peuples anciens comptant parmi les plus riches, les plus efficaces et les plus innovants de la planète. Elle est désormais incontournable sur la scène mondiale si tant est qu'elle veut s'assumer elle-même comme une superpuissance en constitution. C'est la raison pour laquelle elle ne fera pas l'économie d'une réflexion sur son territoire, ses limites politiques, ses frontières, c'est-à-dire son identité dans le monde.

L'Union doit donc être conduite comme telle au quotidien plutôt que comme une organisation internationale. Elle doit plus emprunter aux États qu'à l'ONU dans la mise en œuvre de ses politiques, de son budget et la direction de ses personnels. On peut en effet s'interroger sur le futur service diplomatique commun. Agira-t-il partout où il sera présent comme le représentant sourcilieux des intérêts européens, jouant de l'influence, négociant donnant-donnant, ou ne sera-t-il que la vitrine d'un idéalisme bon teint qui résulterait du plus petit dénominateur commun aux États membres et se limiterait à l'exercice d'un *soft power*, largement insuffisant?

Dans la crise, l'Union européenne a fait bonne figure. Elle a résisté parce qu'elle est forte et riche, bien que diverse. Les Européens ont bénéficié des boucliers de l'euro et du marché intérieur, de la solidarité financière au sein de l'Union, d'un confort dont peu de populations ont disposé. Ils peuvent être fiers d'avoir anticipé dès les années 1950 une mondialisation inéluctable. Mais ils doivent savoir que ces succès sont désormais menacés par un immobilisme frileux. Si l'Union ne fait pas rapidement des gestes forts intégrant nos outils d'influence internationale et renforçant sa présence sur la scène mondiale, elle risque la marginalisation et la soumission aux intérêts des deux superpuissances du XXI<sup>e</sup> siècle, l'Amérique et la Chine.

Elle n'a de chances qu'en se battant pour garantir et imposer son modèle avec les armes traditionnelles de la politique internationale, et pas seulement avec sa bonne conscience. C'est cet apprentissage de la puissance qu'elle doit désormais mener à bien. C'est par son unité qu'elle garantira la survie de son modèle, un modèle tellement moderne et favorable à la personne humaine qu'il est envié, copié et espéré par beaucoup. Il lui faut maintenant s'assumer en puissance ou renoncer pour toujours à ses légitimes ambitions. Pour cela il faut aux acteurs retrouver l'inspiration des Pères fondateurs du miracle européen. Ils ne trichaient pas avec la réalité et les intérêts, ils les prenaient pour base de la construction communautaire. Ils ne niaient ni les identités ni les territoires, ni l'histoire ni la mémoire, ils les invoquaient pour un sursaut et ils furent suivis. Ils ne faisaient pas de la diplomatie, mais de la politique au sens le plus élevé du terme. Et ils ont eu raison. Leur audace et leur exemple restent plus actuels que jamais.

# Quelles ambitions pour l'Europe? Vers une défense européenne?

Pierre LELLOUCHE

**E**n ce début de décennie 2010, l'Europe se trouve à un moment très particulier de son histoire: après le 11 septembre, après l'Irak et l'Afghanistan, la prise de conscience de la mondialisation – au travers du choc de la crise financière de 2008 – a agi comme un catalyseur. Cette crise économique et financière, sans précédent depuis celle de 1929, est venue rappeler aux pays européens qu'aucun d'entre eux, même parmi les plus grands, ne peut désormais espérer faire face, seul, à une tourmente d'une telle ampleur et que donc, s'ils ne s'unissent pas, ils risquent de périr doucement d'un mal unique: la marginalisation face aux énormes entités géopolitiques émergentes.

Dans le même temps, on l'a vu avec les désillusions du Sommet de Copenhague sur le climat, le rêve post-moderne d'une Europe qui, par sa seule exemplarité morale, parviendrait à convaincre les autres de la nécessité d'un comportement vertueux, n'a pas tenu devant la réalité des rapports de forces et des intérêts bruts des États. Nous devons donc à présent penser l'Europe dans le « monde réel » qui est celui des rapports de force internationaux, plus proche de Hobbes que de Kant.

## **« L'Europe veut-elle faire le XXI<sup>e</sup> siècle, ou veut-elle se contenter de le subir ? »**

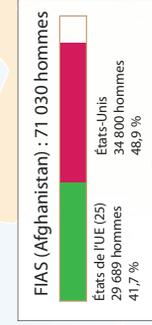
---

L'entrée en vigueur, le 1<sup>er</sup> décembre 2009, du traité de Lisbonne, représente, dans ce contexte, un changement de première importance, en même temps qu'une raison d'espérer: nous entrons, avec de nouvelles institutions, dans une nouvelle phase de l'histoire européenne. Après la phase de la réconciliation de l'immédiat après-guerre, qui avait vu la construction d'une moitié d'Europe avec une moitié d'Allemagne entre 1945 et 1989, après celle de la réunification du continent dans la paix qui nous a occupé ces 20 dernières années, nous sommes entrés dans une troisième phase: celle de l'unité des peuples européens, confrontés à leur avenir dans la mondialisation.

Le temps presse, cependant, car les autres grands acteurs de la mondialisation ne nous attendront pas pour engager une redistribution rapide des cartes et tenter d'entériner une

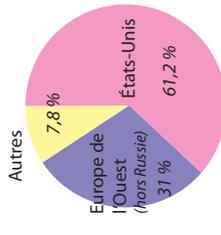
# Vers une défense européenne

situation au 1<sup>er</sup> décembre 2009

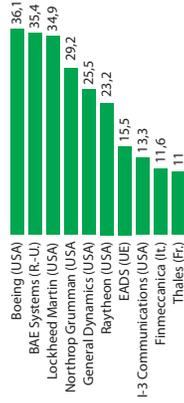


- Membre de l'OTAN
- Mission internationale avec participation de troupes d'États de l'UE
- Présence de troupes européennes : missions PESD ou missions nationales d'États membres de l'UE

**Montant des exportations d'armes dans le monde en 2007 : 291,5 milliards d'euros**



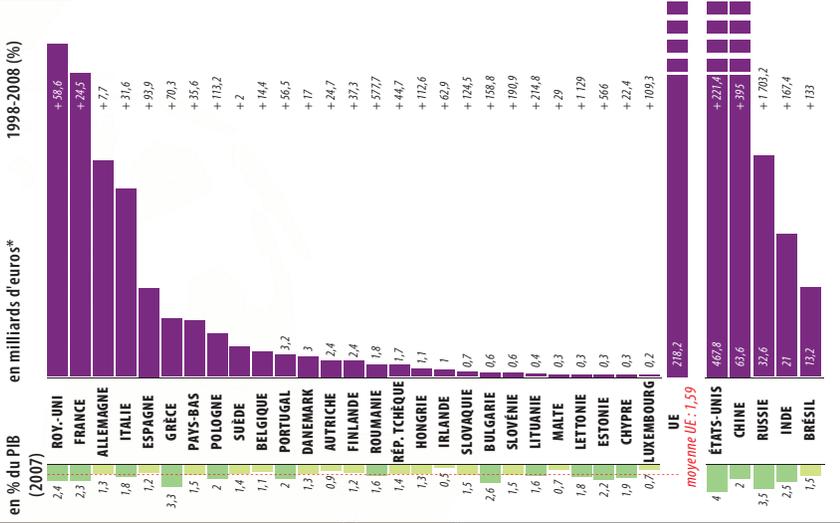
**Les ventes des dix plus grandes entreprises d'armement (milliards d'euros, 2007\*\*)**



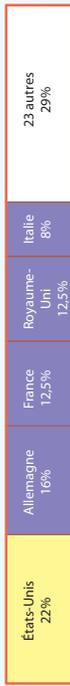
\* calculs de l'auteur pour les États hors-zone euro, à partir des données en dollars à prix constant pour l'année 2008 (1 € = 1,15 \$) et pour l'année 2007 (1 € = 1,19\$).  
 \*\* après conversion à partir de données en dollars à prix constant pour l'année 2007 (1 € = 1,19\$).

Sources : Conseil de l'Union européenne ([www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu)), ONU ([www.un.org](http://www.un.org)), OTAN ([www.nato.int](http://www.nato.int)), SIPRI ([www.sipri.org](http://www.sipri.org))

**Dépenses militaires des 27 États de l'UE, 2008**



Répartition du budget de l'OTAN en 2009 (2 milliards d'euros)



nouvelle donne qui serait à leur avantage. À l'heure d'une Amérique « post-européenne », tournée toujours davantage vers l'Asie, certains évoquent déjà un « G-2 » américano-chinois, qui aurait vocation à devenir un nouveau directoire des affaires du monde.

D'où la question que posait le Président de la République il y a quelque mois devant les Ambassadeurs réunis à Paris: « L'Europe veut-elle faire le XXI<sup>e</sup> siècle, ou veut-elle se contenter de le subir? ». Allons-nous donc, nous autres Européens, passer quasiment sans transition du condominium américano-soviétique qui a dominé la seconde partie du XX<sup>e</sup> siècle, à une nouvelle bipolarité, américano-chinoise cette fois, qui laisserait l'Europe « hors jeu »? Une certitude se dégage, comme l'a souligné, là encore, Nicolas Sarkozy: à l'issue de la crise que nous connaissons « la hiérarchie des puissances ne sera plus ce qu'elle était au moment où nous y sommes entrés ».

Dans la planète multipolaire qui émerge autour de nous, l'Europe aujourd'hui réunifiée, avec ses 500 millions d'hommes et de femmes, la 1<sup>re</sup> économie du monde, son industrie, son agriculture, sa place prépondérante dans les échanges internationaux, ses valeurs démocratiques plus indispensables au monde que jamais, cette Europe-là peut s'imposer, j'en suis persuadé, comme l'un des 3 ou 4 pôles de puissance du système mondial de demain. C'est une question de volonté: à nous, donc, de saisir les leviers désormais à notre disposition.

Parmi ceux-ci, la politique étrangère et la défense occupent une place éminente. En faisant aujourd'hui de la défense européenne l'un des mes grands axes d'action, j'ai conscience de m'inscrire totalement dans la vision ambitieuse et volontariste du Président de la République. Je n'ignore pas, bien sûr, dans le même temps, l'étendue du chemin qui reste à parcourir.

Dans l'un de ces clins d'œil dont l'histoire a le secret, c'est le jour même où, après une décennie de délibérations, entrait finalement en vigueur le traité de Lisbonne, que de l'autre côté de l'Atlantique, le Président Barack Obama annonçait sa nouvelle stratégie en Afghanistan. D'un côté, l'Europe installait les mécanismes institutionnels, les hommes et les femmes qui doivent lui permettre d'exister sur la scène mondiale, y compris dans les crises; de l'autre, l'Amérique demandait à ses alliés européens de partager le fardeau commun au sein de l'OTAN dans la lutte contre Al-Qaïda en Afghanistan.

La coïncidence de ces deux événements fait de la guerre dans ce pays lointain l'un des tests, et non des moindres, de la crédibilité de l'Europe et de ses ambitions affichées en matière de défense. Elle nous amène à nous interroger sur le chemin parcouru en la matière, dix ans après les objectifs de force proclamés à Helsinki, comme sur ce qui reste à accomplir afin que l'Union européenne soit enfin un acteur stratégique à part entière, à même de peser sur la conduite des affaires du monde.

## **La défense européenne: des progrès consolidés avec le traité de Lisbonne**

---

Avec le traité de Lisbonne, nous avons indéniablement une Europe beaucoup plus politique, qui a désormais à sa disposition de nouvelles institutions:

- un Président du Conseil européen, M. Herman van Rompuy, désigné pour 2 ans et ½ par le Conseil européen extraordinaire du 19 novembre 2009, à l'unanimité des chefs d'État et de Gouvernement. Il garantira la continuité de l'activité du Conseil européen et représentera l'Union européenne sur la scène internationale;

- une Haute Représentante pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et Vice-Présidente de la Commission (HR/VP), Mme Catherine Ashton, désignée elle aussi par

le Conseil européen extraordinaire du 19 novembre 2009. Elle aura autorité sur le Service européen d'action extérieure (SEAE) et sera responsable de la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC);

– un Service européen pour l'action extérieure, qui devra être établi formellement avant la fin avril 2010, sous l'autorité du Haut Représentant/Vice-Président. Ce Service européen pour l'action extérieure doit être l'un des instruments d'une Europe politique, plus influente sur la scène internationale, capable de mobiliser au service de ses objectifs, de façon efficace et cohérente, l'ensemble des instruments de la politique extérieure. Il animera l'un des plus grands réseaux diplomatiques du monde et a vocation à incorporer en son sein l'ensemble des instruments de l'ex-Politique européenne de défense et de sécurité (état-major de l'Union européenne, centre de situation, direction de la planification stratégique civile et militaire).

Pour développer l'Europe de la Défense, le Haut Représentant/Vice-Président pourra, en liaison avec la présidence espagnole au 1<sup>er</sup> semestre 2010, s'appuyer sur un acquis non négligeable. En 10 ans d'existence, la Politique européenne de sécurité et de défense, née à Helsinki en 1999, un an après Saint-Malo, a enregistré un certain nombre de succès, qui sont loin de rester sur le papier. Je l'ai souvent constaté, l'Europe de la défense progresse bien davantage par les opérations que par les simples avancées institutionnelles. En 10 ans, ce sont 23 opérations civiles et militaires qui ont été menées dans les Balkans, en Afrique, au Moyen-Orient, en Asie et dans l'Océan indien. Ce sont 67 000 hommes et femmes, qui ont été engagés dans ces opérations civiles et militaires.

L'Union européenne est aujourd'hui la seule organisation qui ait à sa disposition une panoplie d'outils, économiques, diplomatiques et militaires, qu'elle peut utiliser de manière combinée dans la résolution des crises. L'exemple de l'Afghanistan nous montre à quel point cette combinaison de moyens est essentielle.

S'agissant des opérations de gestion des crises, l'Europe n'a pas à rougir. Ainsi en Géorgie, à l'été 2008, grâce à l'engagement du Président de la République, elle a su lancer dans des délais très brefs une opération purement européenne, la seule possible dans ces circonstances, qui a permis de stabiliser ce pays. Dans l'Océan indien, l'opération Atalante, première opération navale de l'Union engagée pour lutter contre la piraterie, est indéniablement une réussite: je me suis d'ailleurs rendu sur place, à la mi-octobre 2009, et j'ai pu le constater. L'Europe joue aujourd'hui un rôle majeur pour assurer la liberté des mers dans cette zone vitale pour le commerce mondial et nos intérêts.

## **Des limites à surmonter, des lacunes à combler**

Ceci posé, il faut rester lucide sur le chemin qui reste à parcourir: les lacunes de la défense européenne doivent être regardées avec lucidité et courage.

– les budgets ne sont pas à la hauteur des enjeux: l'addition des budgets de défense des 27 États-membres de l'Union européenne, dont le PIB cumulé est pourtant supérieur à celui des États-Unis, représente à peine la moitié du budget du Pentagone. Et au sein de l'Union, la France, le Royaume-Uni et l'Allemagne représentent à eux seuls les 2/3 de l'effort de défense des 27;

– la situation est pire encore au plan des capacités militaires, même si l'Europe n'a pas, à l'évidence, les responsabilités mondiales qui sont aujourd'hui celles des États-Unis. Il n'empêche: l'Union européenne, dans son ensemble, aligne à peine 10% des capacités militaires américaines de projection sur des théâtres extérieurs. En pratique, les impasses capacitaires

des armées européennes les rendent dépendantes des États-Unis dans des domaines cruciaux comme le transport stratégique, les opérations hélicoptères d'envergure, les opérations de suppression des défenses aériennes (SEAD). Cette situation n'a pas fondamentalement changé depuis 10 ans, en dépit des efforts louables de l'Agence européenne de défense;

– la situation au regard des programmes d'armement est peu réjouissante: les 27 États membres de l'Union européenne, aujourd'hui, investissent trois fois moins que les États-Unis dans les dépenses d'équipement de leurs forces et cinq fois moins dans la recherche. Ils éparpillent leurs moyens, en développant simultanément 3 programmes d'avions de combat, 6 programmes de sous-marins, une vingtaine de programmes de blindés. Alors que les décennies 1970-80 ont vu naître les programmes du Transall, du Jaguar, des missiles Hot et Milan, et lancer des projets comme l'avion de transport A 400 M, les hélicoptères NH 90 ou Tigre, nous manquons aujourd'hui cruellement de nouveaux grands projets en coopération, pourtant indispensables à la constitution et au maintien d'une base industrielle et technologique de défense européenne;

– le bilan des opérations demeure limité: la réalité, c'est que les opérations actuellement menées par l'Union européenne sont le plus souvent à dominante civile et de relativement faible ampleur. L'Union européenne n'a conduit que six opérations militaires en l'espace d'une dizaine d'années. Aujourd'hui, 6 500 hommes et femmes des 27 États membres sont engagés dans des opérations européennes, dont la moitié seulement dans des opérations militaires. C'est moins que les effectifs engagés par la France qui, à elle seule, a aujourd'hui 10 000 soldats engagés dans une dizaine d'opérations extérieures;

– la coordination entre l'Union européenne et l'OTAN demeure insuffisante: l'Union européenne et l'Alliance atlantique se côtoient à Bruxelles, mais ne travaillent pas suffisamment ensemble. Or, 21 alliés sur 28 sont également membres de l'Union européenne. La coordination dans les opérations, là où les deux organisations sont engagées côte à côte, laisse encore à désirer, en dépit des possibilités ouvertes par les accords dits «Berlin +». La réalité, c'est que l'Union européenne ne s'est appuyée que deux fois, à ce jour, sur les moyens de l'Alliance, pour les opérations CONCORDIA dans l'ancienne république yougoslave de Macédoine et ALTHEA en Bosnie-Herzégovine. Or il manque encore à l'Union européenne une capacité efficace de planification et de gestion des crises.

## **Les conditions d'une relance de l'Europe de la défense**

Ceci posé, l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne comme le contexte international actuel crée une fenêtre d'opportunité pour une relance de l'Europe de la Défense.

Celle-ci est possible, si certaines conditions sont réunies:

Les travaux en cours sur la réforme de l'OTAN et la rénovation du concept stratégique doivent être l'occasion de donner à l'Europe sa juste place au sein de l'OTAN. C'est le sens de la démarche du Président de la République, qui a voulu le retour plein et entier de la France dans l'OTAN. Plus de France dans l'OTAN, c'est, en effet, plus d'Europe dans l'Alliance! Ce retour de la France, en 2009, a clarifié notre relation avec nos alliés, américains autant qu'européens, en levant les ambiguïtés: on ne pourra plus nous faire le mauvais procès de vouloir développer l'Europe de la Défense contre l'OTAN. Il est aujourd'hui indispensable de développer les relations entre l'Union européenne et l'OTAN d'une manière aussi étroite que possible, qui permette aux deux organisations de mieux travailler ensemble à l'avenir. Le renforcement de la coordination entre l'Union européenne et l'OTAN constitue à l'évidence la clé du succès dans la résolution de nombreuses crises internationales, à commencer

par l'Afghanistan. Pourquoi, alors, ne pas aller plus loin dans la définition de relations privilégiées (une sorte de « special relationship ») entre les deux organisations, qui comptent 21 membres en commun ?

Au-delà des aspects institutionnels, il est essentiel de mettre à profit la dimension européenne pour combler progressivement les lacunes, au besoin en mutualisant certains types d'équipements au travers du mécanisme des coopérations structurées permanentes, ou au travers d'accords bilatéraux, (c'est l'Europe à géométrie variable). Surtout, il est indispensable d'avoir à nouveau des projets industriels en commun, en franco-allemand ou en franco-britannique, à condition toutefois qu'ils aboutissent bien à des économies d'échelle et non pas à un renchérissement des coûts.

Par ailleurs, il faut poser la question des contenus de la Politique de sécurité et de défense commune, et de son niveau d'ambition. Il faut, je crois, ici, privilégier une approche pragmatique. Nous ne parviendrons à réconcilier les citoyens avec l'idée européenne qu'en faisant la démonstration, par l'exemple, des bénéfices concrets des politiques mises en œuvre au niveau européen. Outre la stabilisation des Balkans et de l'Afghanistan, qui reste en tête des priorités, il faut aussi développer de nouveaux types de missions, comme la lutte contre la piraterie (c'est l'opération Atalante, que j'évoquais), la lutte contre le trafic de drogue (ainsi dans le golfe de Guinée, où il est essentiel d'aller couper les financements d'Al-Qaïda) ou la lutte contre l'immigration clandestine aux frontières de l'Europe (où il est urgent de donner corps à la solidarité européenne, en renforçant significativement les moyens de l'agence Frontex), alors que la frontière entre sécurité intérieure et extérieure apparaît aujourd'hui comme toujours plus tenue.

Enfin, s'agissant de la défense collective, soyons clairs : c'est aujourd'hui une perspective incluse dans les traités européens. Il faut se garder, toutefois, de toute précipitation : outre les réticences des neutres, certains de nos alliés européens craignent d'encourager, par des annonces prématurées sur ce thème, un désengagement américain qui ne serait pas conforme à nos intérêts. Promouvoir l'Europe de la défense – y compris sa capacité à gérer les crises internationales – est une chose, prendre le risque d'affirmer qu'elle est aujourd'hui prête à se défendre seule en est une autre. On peut d'ailleurs douter que face à la résurgence de nouvelles menaces, à l'Est ou au Sud, les États membres concernés soient prêts à se satisfaire des seules assurances européennes, sans garanties de sécurité de la part des États-Unis. L'histoire du XX<sup>e</sup> siècle nous a enseigné qu'il est préférable de conserver les États-Unis dans l'équation de sécurité européenne. Cela demeure vrai aujourd'hui, sauf que le désengagement américain a, en pratique, déjà commencé – nos amis polonais en savent quelque chose – et que sans précipiter les choses, il faut aussi que l'Union européenne se prépare à assumer collectivement ses responsabilités et sa part, croissante, du fardeau.

\*\*\*

Au final, la capacité de l'Europe à exister politiquement sur la scène internationale passe aussi – voire surtout – par la relance de l'Europe de la défense. C'est pourquoi elle est pour moi un axe stratégique du projet européen pour les années à venir. Ceci suppose une démarche politique de réflexion à 27, à travers la rédaction d'un Livre Blanc sur la défense et la sécurité commune. L'adoption d'une analyse géopolitique commune des menaces et des intérêts de l'Europe, couplée à la définition détaillée d'une véritable stratégie européenne de sécurité et d'un niveau d'ambition commun me paraît aujourd'hui indispensable pour progresser sur la voie d'une Défense européenne.

# L'Union européenne après le traité de Lisbonne : passer du droit à la pratique ?

Étienne de PONCINS<sup>1</sup>

Le 1<sup>er</sup> décembre 2009, le traité de Lisbonne est entré en vigueur. Cette date marque l'aboutissement de près de vingt ans d'efforts, de querelles, d'essais inaboutis, d'échecs référendaires retentissants, de remise de l'ouvrage sur le métier et de franchissement d'obstacles plus ou moins difficiles, le dernier étant l'obstruction opposée par l'europhobe Président tchèque, M. Klaus. Mais cette course d'obstacles, souvent transformée en véritable chemin de croix, nous a peut-être fait perdre de vue le pourquoi de ces efforts, c'est-à-dire avant tout la réforme de la gouvernance européenne.

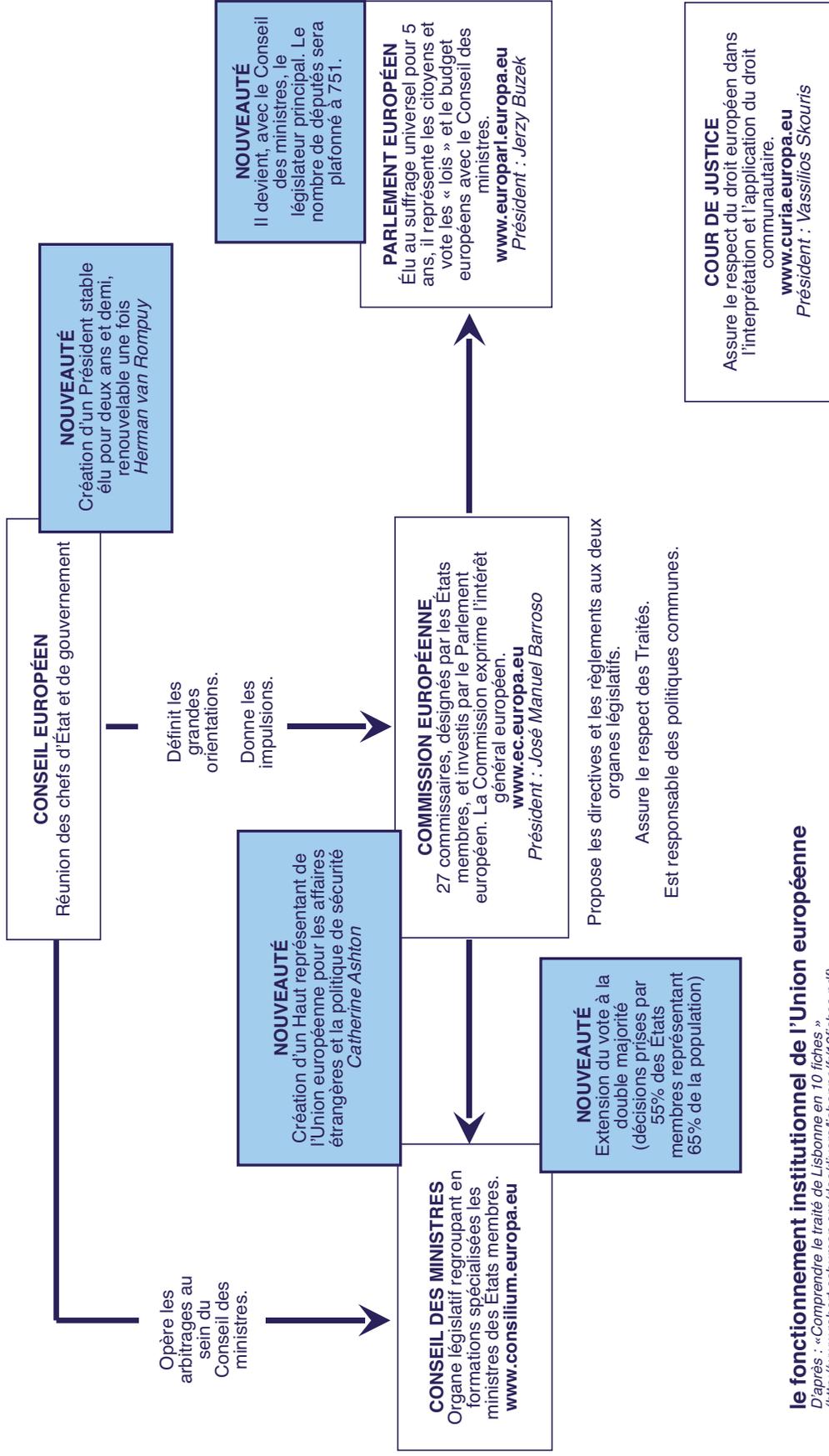
Cette difficulté à adopter puis à faire ratifier un texte juridique dont l'objet est avant tout, voire seulement, d'améliorer le fonctionnement institutionnel de l'Union européenne doit nous conduire à nous interroger sur la suite du processus européen, tout particulièrement s'agissant de son fonctionnement institutionnel. Face à la difficulté à faire adopter tout nouveau traité européen, deux évolutions sont possibles :

– l'interruption de toute réforme avec un risque d'obsolescence progressive des institutions, figeant ainsi pour une longue période l'évolution du schéma institutionnel européen. Alors qu'historiquement, l'Union a toujours progressé par étapes, même modestes et insuffisantes, traité après traité (Acte unique de 1986, Maastricht, Amsterdam, Nice et maintenant Lisbonne), ce gel prolongé marquerait une rupture ;

– l'autre hypothèse est que la pratique et la coutume prennent le relai du droit des traités pour faire évoluer les institutions de l'Union. Ainsi le modèle de gouvernance européenne poursuivrait sa lente et chaotique mue pour s'adapter aux besoins et aspirations des Européens eux-mêmes. Les premières indications laissent à penser que cette voie peut être prometteuse.

---

1. L'auteur s'exprime à titre personnel : ses propos n'engagent pas l'institution pour laquelle il travaille.



## le fonctionnement institutionnel de l'Union européenne

D'après : « Comprendre le traité de Lisbonne en 10 fiches »  
(<http://www.robert-schuman.org/doc/divers/lisbonne/fr/10fiches.pdf>)

## Lisbonne, un changement de gouvernance de l'Union pour une Europe élargie

Si l'on se place dans une perspective de long terme, on est frappé par le développement continu du projet européen, tant géographique (l'espace sur lequel s'exerce le pouvoir de l'Union), que matériel (les compétences exercées, c'est-à-dire ce que les pays de l'Union font ensemble). En 60 ans, on est passé d'un espace composé de six pays, proches culturellement et géographiquement, traitant ensemble de matières relativement périphériques comme les droits de douanes, le charbon et l'acier, l'agriculture, à un ensemble composé de vingt-sept États membres, regroupant 500 millions d'habitants, première puissance économique mondiale et exerçant ensemble un certain nombre de compétences aussi diverses et fondamentales que celles de constituer un marché intérieur unifié, de posséder une monnaie unique, l'euro, un espace de circulation ouvert, Schengen, sans oublier des ambitions fortes en matière de politique étrangère et de sécurité commune sur la scène mondiale.

Or la gouvernance de cet ensemble *sui generis* n'avait pas fondamentalement évolué depuis ses origines. Il reposait sur le triptyque mis en place par les pères fondateurs, Monnet et Schuman pour en rester aux Français, et reposant sur :

- une Commission européenne, disposant du monopole du droit d'initiative législatif et composée d'un petit groupe de personnalités travaillant collégalement afin de dégager l'intérêt européen;
- des États membres représentés au sein du Conseil des ministres de l'Union, assurant à tour de rôle pour six mois la présidence de l'Union et se prononçant, sauf exception, sur les propositions de la Commission à la majorité qualifiée, c'est-à-dire sans qu'un État puisse faire obstacle à la décision;
- une Assemblée puis un Parlement européen représentant la population européenne et se prononçant également sur les propositions législatives de la Commission.

Au fil du temps, des élargissements (6, 9, 10, 12, 15, 25 et maintenant 27 États-membres) et des traités successifs, ce schéma institutionnel n'a été revu qu'à la marge, les deux principales modifications portant :

- sur un accroissement continu des pouvoirs du Parlement européen passant d'un parlement croupion, composé de membres désignés, à un parlement élu au suffrage universel (1979) et disposant sur la plupart des compétences gérées par l'Union d'un pouvoir égal à celui des gouvernements réunis au sein du Conseil (pouvoir de codécision);
- sur la mise en place, à partir de 1974, d'abord de façon informelle puis inscrite dans les traités, du Conseil européen, réunion périodique des chefs d'État et de gouvernement chapeautant l'ensemble des institutions européennes et donnant les impulsions politiques générales.

L'articulation du « triangle », Commission, Conseil et Parlement européen, peut laisser entrevoir une construction de type fédéral. La Commission préfigure alors un gouvernement européen. Le pouvoir législatif est partagé entre deux branches, toutes deux dépositaires de la légitimité : le Conseil des ministres d'une part, représentant celle des États membres, le Parlement européen de l'autre, celle des peuples. Ainsi le pouvoir législatif est-il partagé aux États-Unis entre un Sénat, où s'applique une stricte égalité entre États fédérés, et un

Congrès fondé sur le seul critère de population. En revanche, la place du Conseil européen au sommet de cet ensemble marque l'originalité du projet européen, conduit et piloté par les États. Le modèle est bien celui d'une fédération d'États nations.

À la suite notamment des élargissements aux pays anciennement communistes à l'Est, cette gouvernance européenne est cependant apparue comme souffrant de graves lacunes et incapable de répondre aux exigences d'un fonctionnement efficace d'une Union politique de 27 États membres. Ainsi certains déséquilibres dus soit au nombre d'États (quasi doublement au passage de 15 à 27 en 10 ans), soit aux différences de population entre eux (écart de 1 à 205 entre les 0,4 million d'habitants de Malte et les 82 millions de l'Allemagne) méritaient dès la fin des années 90 d'être résorbés. Avec l'accroissement du nombre de membres, certaines dispositions, comme la Présidence tournante, confinaient même à l'absurde : à 27, elle revient tous les 13 ans, impliquant un investissement humain, financier et politique surdimensionné pour l'État membre en charge.

### **Une réforme qui a mobilisé beaucoup d'énergie : vers un nouveau système politique pour l'Union ?**

---

Du diagnostic, établi dès le début des années 90, à la réponse finalement apportée en 2009, il allait s'écouler malheureusement près de 20 ans. Ces négociations, touchant au cœur même de l'équilibre des pouvoirs et des souverainetés (relations entre États peuplés et moins peuplés, fondateurs et nouveaux venus, fédéralistes et eurosceptiques), allaient se révéler quasi insolubles. À cela s'ajoutait la contrainte quasi insurmontable d'obtenir ensuite une ratification unanime des 27 États membres. Avec en outre, en cas de texte ambitieux, le danger d'une ratification par référendum. L'expérience montre en effet que ce mode de ratification, pas moins légitime que celui du passage devant le Parlement, ouvre la voie à toutes les manipulations et détournements (ainsi la même disposition a pu être présentée, en France, comme interdisant le recours à l'avortement et, en Irlande, comme l'imposant).

Pour réformer la gouvernance européenne, il faut donc franchir deux obstacles formidables : d'abord, celui de l'accord unanime à 27 où chacun s'efforce de préserver sa parcelle de pouvoir (droits de vote, commissaire par État membre) ; puis ensuite, celui de la ratification par chaque État. En outre, les exigences pour franchir l'un sont souvent différentes de celles pour passer l'autre (il faut souvent recourir à une certaine « obscurité créatrice » pour trouver un accord à 27 tandis qu'une ratification référendaire impose un texte simple et aisé à lire).

Les dernières étapes sont connues : adoption en 2000 d'un traité signé à Nice censé « mettre la maison européenne en ordre » et jugé aussitôt gravement insuffisant ; ouverture en 2002 de négociations ambitieuses, dans le cadre d'une Convention européenne, réunissant 105 personnalités politiques de haut niveau et aboutissant à un projet complet portant le nom de Constitution européenne. Si la procédure novatrice de la Convention a permis d'imposer enfin des solutions imaginatives (fin de la présidence tournante, réduction de la taille de la Commission, élargissement du champ des décisions prises à la majorité qualifiée, etc.), son caractère public l'a conduit à inscrire ses propositions institutionnelles – sa raison d'être – dans un emballage à portée souvent symbolique (recours au mot de Constitution, fusion des traités existants, préambule, articles à portée générale sur les objectifs de l'Union, etc.). Cet emballage, accessoire par rapport à l'essentiel, se révéla un fardeau supplémentaire rendant de fait impossible le franchissement de la seconde étape, celle de la

ratification. Non seulement la France puis les Pays-Bas le rejetèrent par référendum mais tant le Royaume-Uni que, probablement, la Pologne se trouvaient dans l'incapacité de le faire accepter. La sortie de l'impasse consista fort logiquement à revenir en arrière, à abandonner les fioritures inutiles et les déclarations politiques pour conserver, sans en changer un seul mot, le cœur des propositions de la Convention, celles portant sur la gouvernance européenne. Ce délestage permit d'éviter de tenir des référendums en France et Royaume-Uni. Le seul tenu, en Irlande, se traduisit par un premier échec et il fallut de nouveau faire des concessions (retour au principe d'un commissaire par pays) pour obtenir un vote, cette fois largement positif, en octobre 2009. Après quelques ultimes péripéties, le traité de Lisbonne est en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> décembre 2009.

Les principales innovations apportées par le nouveau traité portent sur :

- l'élection par le Conseil européen (CE) d'un Président du CE pour une période de 2 ans et demi, renouvelable une fois;
- la création d'un Haut Représentant/Vice-Président de la Commission européenne, véritable ministre des Affaires étrangères de l'Union, disposant à la fois de la légitimité politique et des moyens pour conduire une action coordonnée à travers un service diplomatique européen;
- les pouvoirs renforcés du Parlement européen qui devient co-législateur pour 95 % de la législation européenne. Son contrôle du budget européen devient également complet;
- le rééquilibrage des droits de vote entre États membres au bénéfice des États les plus peuplés et dans le sens d'une facilitation de la prise de décision;
- l'élargissement du champ des décisions qui sont prises à la majorité qualifiée par les États membres. Ceci concerne tout particulièrement le domaine de la justice et des affaires intérieures (JAI);
- la reconnaissance du rôle des Parlements nationaux qui veillent sur le respect de la subsidiarité;
- la possibilité pour un État membre de sortir de l'Union européenne.

## Après Lisbonne ? Du droit à la pratique...

Ainsi progressivement, par petites touches, se dessine le visage du fonctionnement institutionnel de l'Union idéal: au sommet de l'édifice, un Conseil européen, conforté comme enceinte de décision et impulsion ultime, doté d'un Président stable qui incarne le visage de l'Union et en devient *de facto*, son Président. La Commission a logiquement vocation à devenir le gouvernement européen chargé de la gestion quotidienne et de la mise en œuvre des décisions stratégiques arrêtées par les dirigeants européens. Elle doit être dirigée par un Président fort, à l'image d'un chef de gouvernement, élu sur un programme précis, et responsable conjointement devant les États membres et le Parlement européen. Le Président de la Commission doit pouvoir choisir et démettre librement ses Commissaires. La législation européenne proposée sur la base d'un programme clair doit recevoir l'aval des deux branches de l'exécutif, le Parlement et le Conseil des ministres.

Si l'on considère qu'un tel schéma devait constituer le point d'aboutissement du cheminement institutionnel européen, le traité de Lisbonne marque certes un pas dans la bonne direction mais un pas encore insuffisant. Comme dans une chambre noire, de réformes en réformes, le cliché photographique institutionnel européen apparaît mais ses traits restent inachevés et flous. Le gué n'est qu'à moitié franchi: ainsi, le manque de transparence de

la procédure d'élection du Président de l'Union (élu par un collège restreint de 27 chefs d'État) obère dès l'origine sa légitimité. Élu à la « soviétique » dans le cadre d'accords croisés, portes closes, sans qu'il soit amené à définir ses orientations, sa notoriété et plus encore sa légitimité ne sont pas d'emblée assurées. La personnalité de M. van Rompuy en fait non un Président tout puissant mais plutôt un Président à la fois symbole et personnalité morale, plus proche des Présidents allemand ou italien que du Président français. Le choix de Mme Ashton comme ministre des Affaires étrangères de l'Union se situe dans la même démarche consistant à privilégier un profil modeste et peu connu.

De même, pour que la Commission se transforme progressivement en gouvernement européen de plein exercice, sa composition ne devrait pas être rigoureusement encadrée par la règle « un Commissaire par État membre ». A-t-on vu un chef de gouvernement se voir imposer les membres de son équipe et obligé de respecter une stricte provenance géographique, telle qu'un ministre par département ou entité fédérée ? Cette rigidité entraîne de surcroît un déséquilibre lié aux écarts de population entre États membres (sur les 27 commissaires, 6 proviennent d'États représentant près de 70% de la population européenne, les 21 autres de seulement 30% de ce total). C'est alors bien la légitimité même de la Commission qui est menacée par cette composition déséquilibrée.

Cette difficulté à aller au bout de la logique qui se dessine est très largement le fait des deux obstacles déjà évoqués : l'exigence d'unanimité des États membres pour obtenir un texte et la nécessité de le faire ratifier par tous. Ce double rabout a été terriblement efficace et laisse un goût amer. On peut ainsi relever que les premières propositions soumises à la Convention européenne par son Président, M. Giscard d'Estaing, allaient dans le sens d'une gouvernance plus ambitieuse : comme l'instauration d'un Congrès des peuples, réunion annuelle de représentants des Parlements nationaux et du Parlement européen (qui aurait pu devenir l'enceinte élisant le Président de l'Union) ou une Commission réduite à 15 membres choisis par son Président sans critères de nationalité sur leurs seules compétences.

Quels enseignements tirer de ces dix ans d'efforts quasi ininterrompus ?

D'abord, la voie fermée pour de nouvelles réformes institutionnelles. Les échecs référendaires français et néerlandais ont conduit à écarter autant que faire se peut tout texte de grande portée. Mais les difficultés rencontrées lors de la ratification du traité de Lisbonne conduisent à écarter pour un avenir sans doute long toute idée même de traité portant exclusivement ou majoritairement sur la gouvernance et les institutions de l'Union. Un cycle ouvert à Maastricht s'est refermé avec Lisbonne. Les chefs d'État et de gouvernement qui ont passé des années le nez penché sur le moteur de la voiture européenne n'en ouvriront certainement pas de sitôt le capot. Ils veulent que l'automobile avance de nouveau, même si la puissance n'est pas au rendez-vous. La « fatigue institutionnelle » est là. Il faudra des années avant qu'elle ne s'estompe. Les seules réformes envisageables pourraient donc être introduites à dose homéopathique dans les futurs traités d'adhésion (Croatie, voire Islande) ou par le biais de traités sectoriels qui porteraient uniquement sur une matière, par exemple l'énergie ou les questions d'immigration.

Les évolutions interviendront donc à la marge et aucun « grand soir institutionnel » comme les membres de la Convention avaient pu l'imaginer ne se produira dans les années à venir. Le traité de Lisbonne est appelé à durer avec ses qualités et ses défauts.

Mais comme l'eau cherche un passage, ce que le droit n'a pu organiser, la pratique pourrait le faire. Et la voie est bien celle d'une mue institutionnelle allant à son terme.

Plusieurs indices vont dans ce sens. Ainsi, alors que rien ne l'y oblige, pour la première fois, à la demande du Parlement et des dirigeants européens, M. Barroso en quête de réélection a été contraint à présenter un programme politique pour la Commission 2010-2014. S'il a été en 2009 le seul candidat déclaré, il est probable que la bipolarisation politique du Parlement entre droite et gauche se fera plus présente lors de la nomination d'un de ses successeurs. Le parti socialiste européen a d'ores et déjà indiqué qu'il présenterait formellement un candidat pour le prochain mandat du Parlement et de la Commission comme l'a fait le parti populaire européen en 2009. Ainsi les élections européennes de 2014 mettront-elles en présence deux projets et deux visions pour l'Europe, imposant une cohérence politique qui n'existe que partiellement à l'heure actuelle.

Juridiquement, le Président de la Commission ne dispose que d'un droit de regard limité sur la composition de son équipe (nommée par les États membres d'un commun accord avec lui). Or les pressions de sa part se font de plus en plus fortes sur les choix effectués par les gouvernements. Ainsi en est-il du respect de la parité ou de l'insistance sur la compétence. Pour faire valoir ses vues, le Président de la Commission dispose de l'atout de l'attribution des portefeuilles au sein du Collège. S'il n'est pas satisfait du candidat proposé, il peut le sanctionner avec un dossier peu stratégique ou inexistant. Or avec une Commission appelée à rester pléthorique, ce levier prendra de plus en plus d'importance. Petit à petit, c'est donc une véritable équipe, sous l'autorité de son Président, responsable devant le Parlement européen et les dirigeants européens, qui pourrait prendre forme. La seule contrainte qui ne pourra être surmontée à court terme est celle de l'exigence d'un Commissaire par État membre.

Rien n'empêche enfin que l'élection du Président du Conseil européen par ses pairs soit précédée par des consultations publiques ou des votes indicatifs au sein des différents parlements nationaux ou du Parlement européen. Si une élection au suffrage universel paraît souhaitable à terme, de nombreuses étapes intermédiaires pourraient être franchies par la seule pratique à condition que la volonté politique soit là. Rien n'empêche bien sûr non plus les dirigeants européens de faire à l'avenir le choix d'une forte personnalité, pas nécessairement un ancien chef de gouvernement, en mesure de prendre toute sa place sur la scène européenne et mondiale. Ce « George Washington européen » pourrait fort bien, dans le cadre même de Lisbonne, apporter la preuve que les traités ne sont pas tout et que la volonté politique peut pallier les insuffisances des textes.

C'est en ce sens que l'on a pu comparer le traité de Lisbonne à une boîte à outils. Le paysage juridique et les institutions essentielles, Commission, Parlement européen, Président du Conseil européen, ministre des Affaires étrangères de l'Union, sont désormais en place. Il reste à trouver les bonnes personnes pour leur donner toute leur envergure politique et les autoriser à aller au bout de la logique sous-tendant la création de ce cadre juridique. Tout repose donc sur la volonté des chefs d'État ou de gouvernement d'accepter à l'avenir que de telles personnalités s'épanouissent, y compris au détriment de leur propre rôle sur la scène internationale.

\*\*\*

Le cadre fixé par le traité de Lisbonne est le meilleur possible en fonction des contraintes rencontrées lors de son adoption. Le Royaume-Uni, qui ne connaît pas de constitution écrite, est là pour montrer la puissance de la pratique et de la coutume. Jusqu'à présent la gouvernance européenne s'est essentiellement fondée sur le droit. Lisbonne marque à cet

égard une étape significative mais apparaît également comme un horizon juridiquement indépassable. Il pourrait alors revenir à la pratique et aux règles non écrites de prendre le relais du droit pour peu que le besoin, c'est-à-dire la demande d'Europe dans un monde en évolution rapide, et la volonté politique soient présents. Ce serait un curieux paradoxe que les prochaines étapes vers l'émergence d'une gouvernance européenne renforcée empruntent l'outil traditionnel de la démocratie britannique, c'est-à-dire la coutume.

## 20 ans après la chute du Mur de Berlin : la liberté, nouveau récit commun de l'Europe

Thierry CHOPIN et Christian LEQUESNE

Le sentiment actuel de crise politique auquel est confrontée l'Union européenne se nourrit d'une double évolution qui prend son point de départ en 1989 : à la suite de l'effondrement de l'Union soviétique et de l'échec de l'entreprise totalitaire, la perspective d'adhésion des États de l'Europe centrale et orientale à l'Union européenne a constitué un événement de première importance. Or cette évolution a été rapidement ambivalente, l'unification du continent s'accompagnant d'emblée d'une inquiétude au moment de l'éclatement de l'ex-Yougoslavie. La « fin de l'histoire » s'accompagnait en parallèle d'un doute à l'égard de l'avenir ou, en tout cas, du sentiment que les événements qui se déroulaient alors étaient inédits<sup>1</sup>. C'est dans ce contexte que l'idée de « crise » s'est développée. Dans son livre sur « La crise de la culture », Hannah Arendt définit la notion de « crise » comme une situation sans précédent, introduisant une rupture avec un passé qui ne fournirait plus les ressources pour penser le présent et s'orienter dans l'avenir<sup>2</sup>.

Si l'on applique la notion de « crise » ainsi définie à l'Union européenne, on voit bien que la situation présente en Europe ne met plus en concurrence deux régimes politiques – la démocratie libérale vs. le communisme – ; de ce point de vue, les alternatives qui ont été structurantes dans le processus même de la construction européenne ne paraissent plus pertinentes après le ralliement des États centre et est-européens à la démocratie libérale et à l'économie de marché. Cela signifie encore que ces éléments ne fournissent plus les justifications susceptibles de convaincre du bien-fondé de l'entreprise communautaire et il faut donc en trouver d'autres, sous peine que le « sens » du projet d'intégration continentale ne soit plus perceptible. Pour le dire autrement, le régime d'« auto-justification » actuel n'est pas capable de fournir les motifs susceptibles de fonder l'adhésion ferme au projet européen ni de dessiner les perspectives de son évolution à venir. Précisément, la « crise » actuelle désigne d'abord une érosion des critères et des motifs qui justifiaient le projet européen et renvoie à la fin du paradigme classique qui a fondé depuis cinquante ans la construction

---

1. On rappellera le livre de F. Fukuyama, *La fin de l'histoire et le dernier homme*, Paris, Flammarion, 1992.

2. H. Arendt, *Between Past and Future* (1954). On pourra lire aussi avec profit l'article de C. Lefort, « L'imaginaire de la crise », in *Commentaire*, n°79, automne 1997.



communautaire. En même temps, le caractère inédit de l'événement ouvre la voie à un changement de « logiciel », non seulement nécessaire mais possible. C'est donc dans l'entre-deux d'un passé qui ne fournit plus les ressources nécessaires à la compréhension de la situation européenne actuelle et l'indétermination de l'avenir que se situe le sentiment de « crise »<sup>3</sup>.

## La nécessité d'un nouveau récit commun

Depuis plusieurs années, des voix se sont élevées, y compris chez les europhiles les plus militants pour dire qu'« en réalité, le projet européen traverse la crise la plus sérieuse de ses cinquante ans d'existence. Les votes français et néerlandais n'en sont pas la cause, mais ils l'ont simplement révélée, et sans aucun doute aggravée »<sup>4</sup>. Indépendamment de la « relance institutionnelle » qui s'achève avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le sentiment existe, en particulier dans les anciens États membres, d'une crise profonde et multiforme de l'Union, dont la crise institutionnelle n'est qu'un symptôme. À cet égard, l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne est positive pour l'Union européenne. Elle permet de sortir de la situation de blocage engendrée par les « non » français puis néerlandais de 2005, et enfin par le vote négatif des Irlandais en 2008. Ces votes n'avaient pas seulement gelé le processus de ratification du projet constitutionnel, mais aussi affecté le dynamisme de la construction européenne. Pour autant, cette sortie de crise institutionnelle ne dissipera pas le sentiment qu'il existe une sorte de désarroi affectant l'Union, sentiment qui s'exprime au moins dans les pays fondateurs qui s'étaient habitués à penser l'Union européenne comme une Europe de l'ouest ancrée dans la guerre froide. Ce désarroi peut être compris comme le produit d'un déficit de sens: pour le dire en d'autres termes, fournir la direction qui doit orienter l'action constitue une exigence politique fondamentale que l'Union élargie remplit plus difficilement.

Pendant plus d'un demi-siècle, la construction européenne avait un objectif clair et mobilisateur à l'ouest: celui d'établir la paix en s'appuyant, faute de mieux, sur l'intégration des marchés. Dans certains pays, comme le Royaume – Uni ou le Danemark, l'intégration économique était parfois perçue comme un objectif en soi. Si l'objectif de paix doit être naturellement préservé et consolidé (il ne peut en effet reposer sur le seul fondement de l'évidence), il ne saurait en même temps continuer à justifier, à lui seul, cette formidable entreprise commune. Même pour les citoyens des États d'Europe centrale et orientale, la paix est devenue un argument banal; elle ne peut pas être instaurée en slogan, car elle rappelle trop la vulgate communiste qui martelait la paix entre les peuples.

De ce point de vue, une chose semble certaine: ce n'est pas seulement en lançant quelques nouvelles politiques communes (politique énergétique, lutte contre le changement climatique, politique d'immigration, etc.), qu'on redonnera un sens politique à une construction européenne qui en a pourtant fortement besoin pour prospérer. En effet, en dépit de leur qualité intrinsèque, ces projets ne peuvent à eux-seuls répondre à la question politique essentielle: à quoi sert l'Europe? Jusqu'où doit-elle s'élargir? Quels sont ses objectifs politiques, économiques, internationaux?

3. Il convient de préciser qu'un tel sentiment est sans aucun doute très variable entre les différents États membres et la diversité des opinions publiques nationales, au moins entre la majorité des États qui constituent le cœur historique de la construction européenne et les pays qui sont sortis récemment du communisme.

4. Cf. L. Cohen-Tanugi, « The End of Europe? », in *Foreign Affairs*, nov-déc., n° 6, vol. 84, 2005-2006.

Dans ce contexte, la question du récit politique sur l'Union européenne paraît devoir être traitée en prélude, ou en parallèle à toute relance durable de la construction européenne. Les réponses apportées au déficit d'énonciation des raisons qui fondent la construction européenne sont autant de conditions indispensables pour répondre au défi politique lancé par la crise de sens et de légitimité qui affecte l'Union actuellement. Si la question de la légitimité de l'Union est essentielle, c'est parce que les objectifs qui doivent dorénavant guider l'action de l'Union européenne sont devenus difficilement lisibles. C'est pour cette raison qu'un travail de clarification du projet européen lui-même est devenu indispensable. C'est aussi pour cette raison qu'il faut « politiser » l'Union européenne, c'est-à-dire produire une vision et un récit communs de son avenir, afin de combler le déficit de sens qui l'affecte. Une communauté de citoyens ne vit pas uniquement de droit, d'économie ou de régulation; elle vit aussi et surtout de sentiment d'appartenance. Politiser la démocratie européenne, c'est avant tout rendre la situation européenne actuelle intelligible et fournir aux citoyens le sens d'une communauté politique<sup>5</sup>.

Ce travail de politisation et d'énonciation est incontournable pour contribuer à répondre à la question politique cruciale pour les Européens: qu'est-ce que l'Union européenne et à quoi sert-elle dans le monde global? Comme l'écrit Michel Foucher à propos de l'élargissement de l'Union: « comment se situer dans le vaste monde si l'on ne sait pas de quel lieu l'on parle, dans quel périmètre stable se situent nos intérêts communs? Comment s'approprier politiquement l'aventure européenne si l'assise territoriale se dérobe en permanence sous nos pieds de pauvres citoyens sommés d'accepter la perspective d'une communauté politique aux horizons sans cesse mouvants et jamais soumis à un débat démocratique? Comment articuler la saga de la construction européenne avec les repères fixes, datés et connus et un état d'inconscience territoriale? »<sup>6</sup>.

L'Union européenne doit convaincre ses citoyens de son utilité et de sa légitimité pour affronter les défis, en particulier externes qui lui sont lancés<sup>7</sup>. Sans entrer dans le détail, citons quelques-unes des politiques européennes les plus concernées par ces défis: la politique commerciale commune, notamment dans le cadre des négociations de l'OMC; les politiques d'ajustement social mises en place pour corriger les effets négatifs de la crise financière; les politiques d'aide humanitaire et d'aide au développement qui font, d'ores et déjà, l'objet d'importants financements communs; enfin, les politiques visant à préserver l'environnement européen et international, dans le cadre des politiques énergétique et de lutte contre le changement climatique. Au-delà de telle ou telle de ces politiques, pour être durable, la « relance » de la construction européenne a besoin de s'inscrire dans un horizon politique clair permettant de lui donner un nouveau sens tout en conduisant les États qui le souhaitent à s'engager dans de nouvelles initiatives communes. C'est aux responsables politiques européens et nationaux et, au-delà, à tous les acteurs qui le souhaitent, de relever un tel défi, dont la difficulté et la portée s'apparentent à celui qu'ont eu à affronter, et avec quel succès, les Pères fondateurs de l'Europe aux lendemains de la Seconde Guerre mondiale.

5. Il nous semble que l'Union européenne peut être appréhendée à partir du concept de « démocratie impolitique », que nous empruntons à P. Rosanvallon. Cf. *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Paris, Le Seuil, 2006.

6. Cf. M. Foucher, « Peut-on vivre sans frontières? », in N. Gnesotto et M. Rocard (dir.), *Notre Europe*, Paris, Robert Laffont, p. 161.

7. Pour une réflexion récente sur ce point, cf. M. Foucher, *L'Europe et l'avenir du monde*, Paris, Odile Jacob, 2009.

## Comment écrire ce nouveau récit à 27?

L'idéalisme apparent de notre propos n'est pas de la naïveté. On sait que la construction européenne est le produit de compromis entre intérêts nationaux et visions politiques distinctes de l'Europe. Il est normal que des sujets de désaccords existent, et ce d'autant plus quand il s'agit de se prononcer sur des enjeux éminemment structurants pour l'avenir de la construction européenne comme les limites de l'Union ou l'attitude à adopter dans le monde globalisé, notamment après la crise financière. Comment dès lors écrire un nouveau récit<sup>8</sup>? Soulignons d'emblée qu'il ne s'agit pas tant de déplorer ces divergences, par définition inhérentes à une entreprise qui vise la construction d'une Union d'*États*, que de les reconnaître et de les accepter comme des réalités inévitables et d'engager la discussion et le débat publics sur ces questions. Une telle démarche permettra de rompre avec le fantasme de l'unité et de l'homogénéité tout en reconnaissant la nécessité d'engager une délibération.

À cet égard, politiser l'Union implique que soient disponibles les modalités de cette politisation. Il convient de mettre en place les modalités concrètes permettant de rendre visible l'influence démocratique de chacun et d'organiser les conditions d'une délibération sur les finalités collectives de la construction communautaire. La démocratie n'est pas autre chose que la définition des finalités collectives d'une même communauté qui crée un « horizon de sens ».

Si l'on prend à nouveau l'exemple de l'élargissement, force est de constater que la question des frontières de l'Union fait l'objet de désaccords entre les Européens, entre forces politiques (par exemple au sein du Parlement européen) comme au sein des États membres et des opinions publiques nationales. Selon le sondage Eurobaromètre de l'automne 2008 publié en juillet 2009, moins de la moitié des Européens (44% des sondés) sont favorables à la poursuite de l'élargissement. Par ailleurs, on constate de fortes différences de perception selon les États membres puisque si le soutien à un nouvel élargissement est majoritaire dans 17 des 27 États membres (notamment dans les 12 nouveaux États membres), celui-ci est en revanche très minoritaire parmi les anciens pays de l'Union (l'idée d'un nouvel élargissement ne séduisant que 25% des Luxembourgeois, 26% des Allemands et 31% des Français). Dans un tel contexte, on perçoit nettement le besoin d'organiser les conditions d'un débat démocratique sur cette question qui touche directement au sens du projet européen.

La principale difficulté visant à créer un nouvel horizon de sens est la diversité des expériences historiques qui est plus marquée dans l'Union à Vingt-sept qu'elle ne l'était dans l'Union à Quinze. Le principal marqueur de la différence s'appelle le communisme. Avoir vécu pendant cinquante ans sous le joug du communisme de type soviétique ne crée pas les mêmes attentes d'Europe que lorsque l'on a eu la chance de s'épanouir dans le monde libre. Pour les anciens pays communistes, la construction européenne est perçue d'abord comme un projet civilisationnel avant d'être une entreprise institutionnelle. La construction européenne, au même titre que l'OTAN, sert avant tout à asseoir les valeurs du monde occidental dont l'Europe centrale et orientale a été privée par le communisme. Milan Kundera parlait en 1983 de son pays, la Tchécoslovaquie, comme d'un « Occident kidnappé ». On voit poindre

8. On pourra se reporter sur point à l'article de K. Nicolaïdis et J. Pélabay, « Comment raconter l'Europe tout en prenant la diversité narrative au sérieux? », in *Raison publique*, n°7, Paris, Presses universitaires de la Sorbonne, 2007, p. 63-83.

ici des points de différence Est-Ouest. Pour les nouveaux États membres, la notion d'Occident présuppose une faible démarcation entre l'Europe et les États-Unis. En second lieu, un projet civilisationnel implique que l'on peut élargir les frontières de l'Union sans trop de soucis, dès lors que cela procure démocratie et sécurité aux nouveaux membres. On est loin du rêve de la petite Union fédérale construite autour d'un noyau dur franco-allemand, tel que l'ont espéré en France maints europhiles de l'Ouest, français et allemands en particulier<sup>9</sup>! Pour autant, l'élargissement de l'Union n'a pas fait triompher l'Europe anglaise, si l'on se donne les moyens de donner du sens politique à la réunification Est-Ouest. On est ramené ici directement à la question du récit. En ce vingtième anniversaire des changements politiques en Europe, il ne faut pas oublier trop vite ce qu'était la réalité de « l'Europe de l'Est » en 1988 : absence complète de liberté d'opinion, économie de pénurie, interdiction de circulation en dehors de frontières fermées par des barbelés et des murs. Vingt ans après, les pays d'Europe centrale et orientale ont rejoint l'Union européenne, non seulement formellement mais concrètement. Leurs économies, malgré les effets négatifs de la crise de 2008, ont réussi à procurer du bien – être aux citoyens, les espaces publics et les institutions y sont démocratiques, les citoyens peuvent voyager comme bon leur semble (que l'on pense seulement à tous les étudiants centre – européens qui bénéficient d'Erasmus).

### Liberté, l'Europe doit inscrire ton nom...

L'Union européenne a réussi avec la réunification Est-Ouest une des plus belles réalisations de son histoire : elle a permis de fédérer l'Europe autour de la notion de liberté. Voici le mot qui doit donner du sens à un nouveau récit. Au lieu de faire porter, à l'Ouest, les maux de la construction européenne sur l'élargissement, au lieu de s'opposer aux élargissements, il eût été plus productif de « positiver » l'événement et d'en faire un sujet de satisfaction collective. Jamais l'Europe n'a été aussi libre dans son histoire, car jamais l'Europe n'a été aussi peu soumise à la logique des rapports de force. Cette situation, c'est largement à l'expérience de la construction européenne que l'Europe la doit. Réfléchir à un récit faisant sens nécessite donc d'arrêter d'une part, dans les anciens États membres, de se lamenter sur les effets soi-disant négatifs des élargissements<sup>10</sup>, et d'autre part, dans les nouveaux États membres, de cesser de considérer que seuls les États-Unis procurent la sécurité du continent (une opinion encore très répandue parmi les élites qui ont fait les transitions démocratiques, même si elle tend à changer avec la génération suivante<sup>11</sup>).

Il convient de réhabiliter le mot « liberté » et le libéralisme politique pour le mettre au cœur du nouveau récit de l'Europe. Si le libéralisme paraît, en première analyse, facile à définir (primat des droits et des libertés individuelles, exigence de limitation de la puissance de l'État, etc.), il existe en réalité plusieurs versions du libéralisme, et même plusieurs traditions présentant entre elles des différences sensibles. Au-delà même du fait, par exemple, que le terme « libéral » revêt aux États-Unis une autre signification qu'en Europe, il y a au

9. Nous avons développé plus amplement ce point ailleurs et nous nous permettons de renvoyer à C. Lequesne, *La France dans la nouvelle Europe. Assumer le changement d'échelle*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008 et à T. Chopin, *France-Europe. Le bal des hypocrites*, Paris, Éditions Saint-Simon, 2008.

10. Comme illustration, voir J.-L. Bourlanges, « L'Europe fait semblant » in *Le Monde*, 1<sup>er</sup> décembre 2007.

11. Voir C. Lequesne, « La génération de la dissidence, l'idée européenne et la divergence transatlantique », *Esprit*, octobre 2009.

moins deux formes de libéralisme : celui du « marché » et celui des « contre-pouvoirs »<sup>12</sup>. Dans cette perspective, ce travail de réhabilitation est aussi le meilleur moyen de rappeler ce qu'a été depuis le XVIII<sup>e</sup> siècle le message du libéralisme politique et d'en arrêter la confusion avec le néolibéralisme économique. L'héritage des Lumières n'a strictement rien à voir avec la vulgate économiciste de Margaret Thatcher et de Vaclav Klaus, que la crise économique tend de plus en plus à délégitimer (y compris en Europe centrale). C'est autour d'un message renouvelé de la liberté, supplantant le message ouest-européen de la paix et celui du néolibéralisme économique, qu'il faut penser aujourd'hui le récit de l'Union européenne. Le message n'est pas condamné à rester abstrait, loin de là. De nombreuses politiques européennes peuvent venir l'illustrer dans des secteurs très différents ne se résumant pas du tout au seul marché : la liberté de vote aux élections municipales et européennes, la liberté de passer les frontières sans être contrôlé, la liberté de travailler sans obligation de déclaration préalable dans n'importe quel État membre, etc. Les citoyens des Vingt-sept sont en mesure de comprendre le sens du mot « liberté », car il incarne pour eux une valeur démocratique et ce sont eux qui en profitent dans leurs pratiques quotidiennes. Il reste à organiser la médiation dans les espaces publics nationaux. Pour que cette médiation aboutisse, il faut renoncer à la nostalgie de la Communauté européenne d'avant 1989, qui ne peut plus exister de la même manière depuis la réunification de l'Europe. Il faut en quelque sorte que tous les europhiles assument que le Mur de Berlin est tombé pour le bien de leur cause et non pas qu'elle en a sonné le glas.

On sait que les mots « libéral » et « libéralisme » sont devenus franchement péjoratifs dans certains États membres, et notamment en France<sup>13</sup>. De ce point de vue, une réhabilitation de ces notions est nécessaire ; en même temps, cette entreprise suppose que le libéralisme européen prenne en compte un certain nombre d'exigences et d'aspirations exprimées par les citoyens et qui sont tout aussi légitimes que celles de liberté. C'est le cas du sentiment d'appartenance à une communauté qui ne peut se réduire à un espace caractérisé par une extension territoriale indéfinie : pour le dire en peu de mots, une communauté a besoin d'un dedans et d'un dehors<sup>14</sup>. C'est aussi le cas du souci de la justice et de la solidarité qui doit répondre au risque d'érosion et d'effritement de la cohésion au sein des États comme entre les États de l'Union, danger qui est d'autant plus grand dans le contexte actuel de crise économique<sup>15</sup>. Par ailleurs, c'est aussi le cas de l'exigence démocratique de citoyenneté qui repose sur le sens du devoir public ; dans cette perspective, une doctrine libérale de la citoyenneté doit mettre en évidence les bénéfices d'une participation politique et d'un contrôle civique à l'égard du pouvoir<sup>16</sup> : le citoyen européen ne peut pas se réduire aux seules figures du producteur et du consommateur. Et, c'est enfin le cas de l'attention nécessaire que les sociétés libérales européennes doivent porter à l'exigence de cohésion de l'Union face aux déséquilibres extérieurs ainsi qu'au souci de la défense qui risque de s'éroder dans nos sociétés pacifistes.

12. Cf. B. Manin, « Les deux libéralismes : marché ou contre-pouvoirs », in *Intervention*, n°9, mai-juillet 1984.

13. Cf. T. Chopin, « La France, l'Europe et le libéralisme », in *Commentaire*, n° 115, automne 2006.

14. Cf. P. Hassner, « Ni sang ni sol ? Crise de l'Europe et dialectique de la territorialité » (1996), texte repris dans *La terre et l'empire*, Paris, Le Seuil, 2003.

15. On pourra se reporter sur cet aspect à D. Cohen, *La prospérité du vice. Introduction inquiète à l'économie*, Paris, Albin Michel, 2009, chap. IX, « La fin des solidarités ».

16. Cette exigence se trouve au cœur du libéralisme politique, comme on pourra s'en convaincre en relisant par exemple Benjamin Constant.

Comme l'a écrit Pierre Hassner dès 1991: « Nous savons, par l'amère expérience du XX<sup>e</sup> siècle, qu'il n'y a pas de substitut à la liberté et qu'aucun système, aucune alliance, ni aucun État (...) ne peut se fermer au monde moderne sans connaître l'échec ou l'effondrement. Mais nous savons aussi que l'humanité ne vit pas que de liberté et d'universalité, que les aspirations qui ont conduit au nationalisme et au socialisme, la recherche de la communauté et de l'identité et la recherche de l'égalité et de la solidarité, reparaîtront toujours, comme elles le font déjà. C'est dans la mesure où le libéralisme pourra les incorporer et les concilier à la fois avec la liberté de l'individu et avec l'interdépendance de la planète, qu'il aura une chance, après avoir gagné la guerre froide, de ne pas perdre la paix »<sup>17</sup>.

\*\*\*

C'est en ce sens que la « crise de légitimité » qui affecte l'Union européenne lance un véritable défi au libéralisme européen<sup>18</sup>. En effet, on peut affirmer avec Larry Siedentop que « l'incertitude sur la configuration vraiment souhaitable de l'Europe et la forme qu'elle va prendre correspond à une profonde incertitude de la pensée politique libérale actuelle »<sup>19</sup>. La « crise de légitimité » de la construction européenne répond à une « crise d'identité du libéralisme européen »<sup>20</sup>. Pour toutes ces raisons, une réflexion sur ce que pourrait être un nouveau récit sur l'Europe réunifiée suppose une étude approfondie de la tradition libérale européenne, de ses sources et de son évolution, confrontée à une nouvelle étape de l'histoire et de l'expérience démocratiques de l'Europe.

---

17. P. Hassner, « L'Europe et le spectre des nationalismes », *Esprit*, octobre 1991; repris dans *La violence et la paix*, Le Seuil, 1995.

18. Cf. L. Siedentop, « A crisis of Legitimacy », in *Prospect*, juillet 2005.

19. L. Siedentop, *La démocratie en Europe*; trad. française, Paris, Buchet-Chastel, 2003, p. 50.

20. *Ibid.*, p. 65.

## 2

# Après la crise financière : vers un modèle économique européen renouvelé ?

## La réforme du capitalisme financier : quelle opportunité pour un leadership européen ?

Jean-Pierre JOUYET

**L**a transformation du cadre des régulations nationale et internationale est à l'œuvre. Jamais dans l'histoire de la finance mondiale on n'avait vu un tel retour en force de la régulation. C'est vrai aux États-Unis, c'est vrai en Europe. Les premiers ont réagi vite et fort mais aujourd'hui leur processus de décision interne, lent et complexe, ralentit la marche. Le vaste projet de réformes adopté le 11 décembre 2009 par la Chambre des Représentants doit encore être rapproché de celui auquel travaille de son côté le Sénat. Les seconds ont pu donner l'impression au cœur de la crise de ne pas s'accorder suffisamment vite sur tous les sujets (même si sur l'essentiel, l'Union européenne a présenté un front uni), mais elle est désormais en ordre de marche pour décliner les grandes orientations d'un agenda ambitieux, adopté au Conseil européen de juin 2009, sur la base des propositions de Jacques de Larosière.

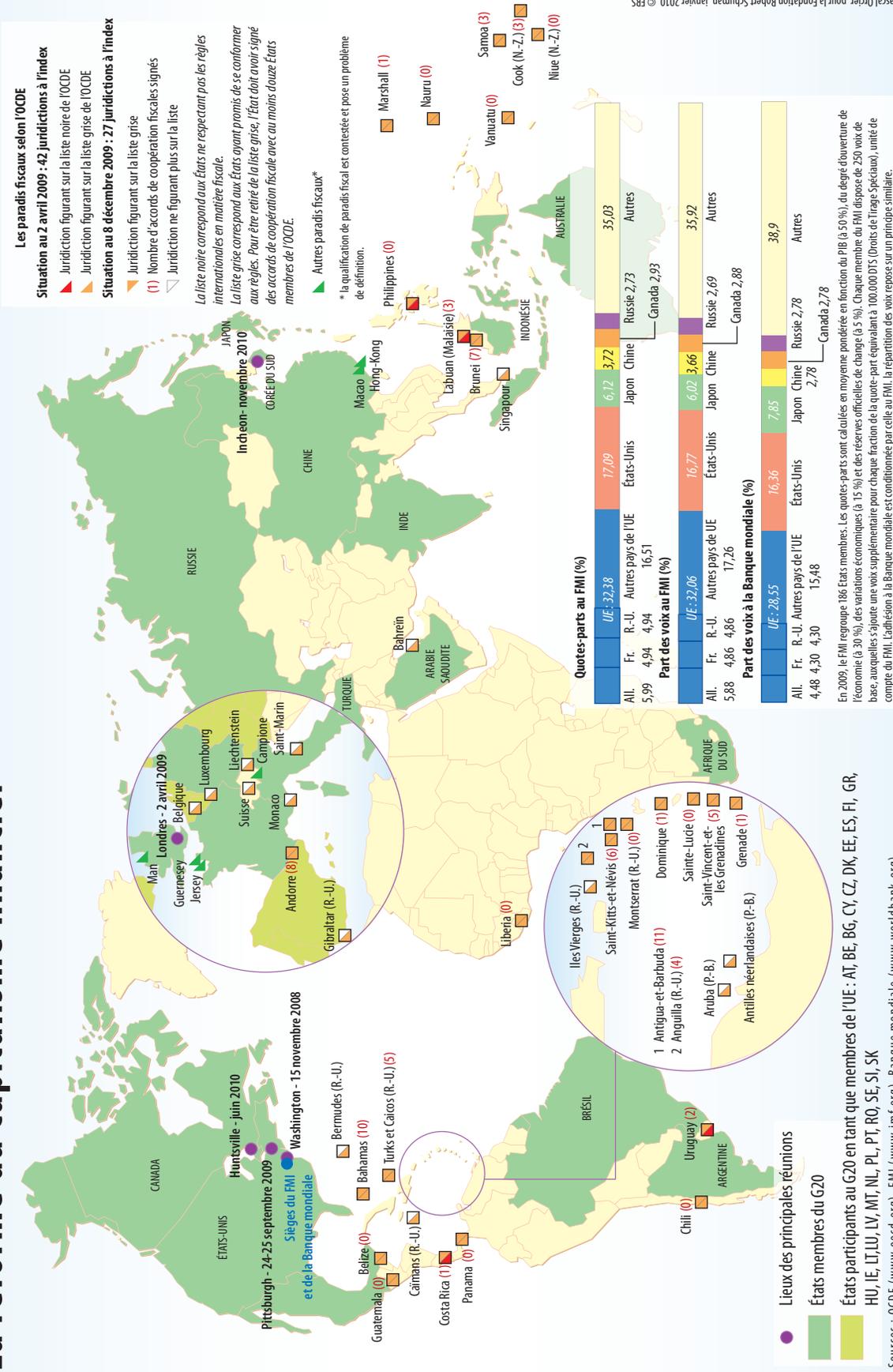
À l'aube de cet aggiornamento de la régulation financière européenne et mondiale, l'Union européenne peut-elle et doit-elle affirmer son leadership sur ces sujets ? Et, si oui, à quelles conditions et pour défendre quel modèle de régulation ?

### L'Union doit affirmer son leadership

Il est impératif que l'Union européenne affirme ce leadership et ce pour deux raisons.

La première, c'est qu'une régulation internationale efficace repose sur la convergence et la reconnaissance mutuelle. Or, une telle approche est moins dans la tradition américaine qu'euro-péenne. Les États-Unis, obéissant à des impératifs domestiques au demeurant tout à fait compréhensibles (ils veulent mieux surveiller), se concentrent sur le renforcement des pouvoirs de leurs autorités de supervision, en ce qui concerne la supervision des entités étrangères développant une activité aux États-Unis ou avec des contreparties américaines. Ceci les conduit à exiger, pour toute relation transfrontière ou considérée comme telle, un nombre croissant de reporting, de communication de données confidentielles et la possibilité de faire des inspections sur place des entités concernées.

# La réforme du capitalisme financier



Sources : OCDE (www.oecd.org), FMI (www.imf.org), Banque mondiale (www.worldbank.org)

En 2009, le FMI regroupe 186 États membres. Les quotes-parts sont calculées en moyenne pondérée en fonction du PIB (à 50%), du degré d'ouverture de l'économie (à 30%), des variations économiques (à 15%) et des réserves officielles de change (à 5%). Chaque membre du FMI dispose de 250 voix de base, auxquelles s'ajoute une voix supplémentaire pour chaque fraction de la quote-part équivalent à 100.000 DTS (Droits de Tirage Spéciaux), unité de compte du FMI. L'adhésion à la Banque mondiale est conditionnée par celle au FMI. La répartition des voix repose sur un principe similaire.

Ainsi, à titre d'exemple, s'agissant du marché des dérivés de crédits, les États Unis, qui progressent plus vite que l'Union européenne, cherchent à imposer et leurs normes et leurs infrastructures. La Securities and Exchange Commission (SEC) exige aujourd'hui de pouvoir obtenir directement des informations et de faire des inspections sur place des chambres de compensation européennes qui voudraient compenser les opérations d'un établissement américain. Le marché des marchandises offre un autre exemple. La CFTC (Commodity Futures Trading Commission), le régulateur américain compétent sur ces marchés, exige des grands acteurs européens des informations sur les opérations qui, de près ou de loin, auraient un lien avec les opérations négociées sur les marchés américains.

L'Union européenne, elle, s'en est trop longtemps remise au bon vouloir américain et au laisser-faire des États membres. Dans le cadre des directives financières, la relation avec les pays tiers est, le plus souvent, laissée à l'appréciation des États membres et de leurs autorités de régulation, ce qui empêche, de fait, la conduite d'un dialogue coordonné et cohérent. Comme, de plus, les autorités nationales sont sensibles à la compétitivité de leur Place, certaines d'entre elles en viennent à accepter des conditions parfois exorbitantes pour favoriser le développement d'activités transatlantiques.

Si la convergence s'opère à sens unique, au travers d'un alignement sur la norme américaine, qu'en est-il alors de l'indépendance européenne et de l'affirmation de la norme européenne? Car les standards européens doivent être défendus au niveau mondial. L'Union européenne a des standards techniques, une industrie européenne et elle doit donc apprendre à négocier sur ces sujets, sur la base de la réciprocité. C'est pourquoi nous devons nouer des relations plus équilibrées entre l'Union européenne et les pays tiers (pas uniquement les États-Unis) pour assurer un processus de reconnaissance mutuelle de la qualité réciproque de nos régulations et de nos modèles de supervision. C'est à l'échelon européen de conduire ces négociations. À cette seule condition, nous préserverons la cohérence du marché intérieur et sa compétitivité sur la scène internationale.

La seconde raison, c'est que ce qui est adapté aux États-Unis ne l'est pas à l'Union européenne. D'où l'importance des négociations sur le niveau de recapitalisation des banques et institutions financières et du débat sur le « leverage ratio ». Il s'agit d'un ratio que les Américains voudraient imposer. Purement quantitatif, il rapporte les actifs d'une banque à son capital et ne tient pas compte de la qualité des actifs. Or une banque centrée sur les activités de crédit traditionnelles ne prend pas les mêmes risques qu'une banque d'investissement et ne rémunère pas son capital au même niveau. L'exigence de fonds propres doit donc être cohérente avec les risques encourus et prendre en compte les modèles économiques des acteurs. En réalité, derrière cette proposition américaine, c'est le modèle européen de banque universelle qui est mis en cause et, avec lui, le principe de financement des entreprises européennes par intermédiation bancaire. Car chacun sait que les entreprises européennes sont, comparativement aux entreprises américaines, plus financées par les prêts bancaires que par les marchés (l'économie européenne est aux 2/3 financée par le crédit, l'économie américaine aux 2/3 par les marchés). Le « leverage ratio » serait donc beaucoup plus pénalisant pour les économies financées en grande partie par les banques, comme les économies européennes.

## À quelles conditions l'Union européenne peut-elle affirmer son leadership?

S'il ne fait donc pas de doute que l'Union européenne doit assumer ses responsabilités dans cette réforme du capitalisme mondial, à quelle condition peut-elle affirmer son leadership?

Il lui faut s'organiser pour que ses partenaires aient en face d'eux des interlocuteurs parlant d'une seule voix et à l'autorité incontestable. La construction d'une nouvelle architecture de la régulation européenne, aux échelons macro et micro prudentiels, qui répond d'abord à un besoin clairement identifié pendant la crise de meilleure surveillance et prévention des risques systémiques, arme ainsi l'Union européenne dans ce dialogue nécessaire avec les pays tiers membres du G20.

La création actée d'un Conseil européen du risque systémique, pendant du Conseil américain de surveillance des services financiers, nous permettra de mieux détecter les risques, de mieux faire circuler l'information et de mieux coordonner nos politiques de régulation.

À l'échelon micro-prudentiel, l'Union européenne crée trois agences, une pour les banques, une pour les assurances et la troisième pour les marchés financiers, afin de hisser au niveau d'intégration du marché unique la régulation et la supervision européennes. Ainsi, pour ce qui est des marchés, l'Agence européenne des marchés financiers (AEMF ou ESMA), qui remplacera le Comité CESR (le comité informel des régulateurs européens qui n'avait ni les moyens ni l'autorité pour aplanir les difficultés entre États membres), doit pouvoir superviser les entités paneuropéennes par nature (telles que les agences de notation), coordonner efficacement la surveillance et le traitement des risques systémiques de marché, harmoniser les règles qui s'appliquent aux acteurs, comme aux structures et aux pratiques lorsque nécessaire et assurer, enfin, un niveau de protection homogène des consommateurs de produits et services financiers. À cet effet, il est prévu que l'ESMA fixe la règle commune, puisse prendre des mesures techniques de caractère contraignant ainsi que des mesures de coordination dictées par l'urgence et agir comme médiateur en cas de difficultés entre États membres.

Le Conseil ECOFIN du 2 décembre 2009, qui a validé la création de ces agences, les a dotées de règles de fonctionnement globalement satisfaisantes. Mais le Parlement européen, qui a pris le relais, pourra encore y apporter des améliorations, en particulier pour accroître la réactivité de l'ESMA et mieux asseoir son indépendance, gage de son efficacité et de son crédit auprès de l'industrie.

Pour autant qu'une dialectique positive s'instaure entre ces deux niveaux de supervision, macro et micro-prudentiels, grâce à un bon échange d'informations dans les deux sens, comme le souhaite Tommaso Padoa Schioppa, nous aurons alors d'un côté une autorité capable d'avoir une vision globale et instantanée des risques portés par les quinze ou vingt plus grandes institutions financières européennes et, de l'autre, une régulation plus homogène des marchés financiers. Nos partenaires tiers ne pourront plus tirer profit des incohérences réglementaires d'un pays à l'autre et de notre absence d'unité, en jouant la carte du moins disant réglementaire.

## Quelles priorités pour quel leadership ?

L'Union européenne a donc désormais les moyens de ses ambitions. Mais quelles doivent être ses priorités sur le terrain de la régulation, dans l'Union même et vis-à-vis de ses partenaires, pour asseoir son leadership ? J'en distinguerai deux.

D'abord, il lui faut poursuivre à un rythme soutenu la mise en œuvre des recommandations du G20 afin, autant que faire se peut, que ce soit ses idées qui continuent à inspirer le cadre harmonisé global de régulation vers lequel nous souhaitons tendre.

D'où l'importance du débat sur les dérivés de crédit, où nous avons pris beaucoup de retard par rapport aux Américains. Dans ce contexte, la communication ambitieuse de la Commission européenne le 21 octobre 2009 est particulièrement bienvenue. Elle y fait état de la nécessité de standardiser les dérivés de crédit, de les enregistrer sur une base de données centrale et de les compenser. La nouvelle Commission pourra s'atteler à ce dossier sans prendre davantage de retard (cela faisait cinq ans que la France lui demandait de se pencher sur la régulation des marchés de gré à gré). Nous aurons de la sorte avec nos partenaires tiers une discussion sur une base beaucoup plus équilibrée, en nous appuyant sur l'acquis européen. Il faudra aussi décliner au niveau industriel ces réformes réglementaires et accélérer le projet de création en zone euro – parce que la Banque centrale européenne (BCE) est le prêteur en dernier ressort – d'une chambre de compensation des dérivés de crédit en euros. Ce projet a une dimension stratégique évidente pour l'affirmation de l'indépendance européenne.

D'où l'importance également de la négociation en cours du projet de directive sur les hedge funds (Directive AIFM). Là encore, nous ne serons crédibles que si nous pouvons exciper d'une norme européenne, surtout si nous souhaitons qu'elle serve d'éventuel modèle susceptible d'inspirer d'autres ensembles géographiques.

D'où l'importance enfin des négociations sur les normes comptables qui s'enlisent. L'un des principaux enjeux est sur ce point le renforcement de la présence de l'Union européenne au sein de l'International Accounting Standards Board (IASB), chargé de l'élaboration des normes comptables internationales. Car la méthode qu'elle suit jusqu'ici et ses retards mettent l'Europe dans une situation difficile. Et derrière les enjeux en apparence très techniques de ce débat, c'est la compétitivité des banques et des assureurs européens qui peut faire les frais de cet attermoisement.

Deuxième priorité, l'Union européenne doit s'interroger sur les raisons pour lesquelles les investisseurs potentiels ne reviennent pas encore vers une épargne longue, seule à même de relancer la machine économique, de financer nos retraites et d'adapter notre appareil productif pour limiter les émissions de gaz à effet de serre. Nous n'y arriverons que s'ils ont confiance et cette confiance nous devons progressivement la rebâtir. Comment ?

Il me paraît que le régulateur doit montrer aux épargnants qu'il est très vigilant quant à la façon dont les produits financiers sont distribués. La Commission pourrait s'inspirer des expériences nationales les plus concluantes pour tirer vers le haut l'harmonisation de la protection de l'épargnant européen, en droit, lorsqu'il place son argent, d'attendre une protection analogue à celle dont il bénéficie lorsqu'il achète un jouet ou un médicament, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. Espérons que le projet américain de création d'une agence de protection des consommateurs, chargée de réguler les produits financiers jugés trop risqués, aiguillonnera la Commission.

Surtout, l'investisseur aspire à voir les marchés financiers revenir à « leur raison d'être », le financement de l'économie. Une bonne régulation financière doit concourir efficacement au financement de l'économie réelle, canaliser et optimiser l'épargne. Pour cela les marchés européens doivent redevenir le lieu de rencontre entre l'émetteur et l'investisseur, ce qui signifie qu'il nous faut lutter contre la fragmentation croissante des marchés actions de plus en plus opaques et qui ne permettent pas une confrontation dans des conditions satisfaisantes de l'offre et de la demande. Nous savons que la directive sur les marchés d'instruments financiers (directive MIF) a concouru à cette fragmentation croissante des flux de transaction au travers de l'apparition de plateformes de négociation concurrentes du carnet d'ordre des marchés historiques. La révision de cette directive MIF en 2010 doit être l'occasion de revoir en profondeur l'organisation de nos marchés et leur transparence. Nos travaux intéresseront nos partenaires tiers qui, bien que pour des raisons différentes, se heurtent aux mêmes difficultés.

Cette réflexion doit avoir pour corollaire la prise en compte de l'impact des nouvelles technologies sur le fonctionnement des marchés. Car il y a une véritable disproportion entre les moyens investis dans cette course aux nouvelles technologies et les gains escomptés en termes d'efficience des marchés (sans parler des gains pour l'économie réelle). S'y ajoute le fait qu'un régulateur dépassé par ces technologies ne peut pas assurer une surveillance efficace de l'intégrité des marchés, au risque d'altérer la confiance des investisseurs.

Nous devons aussi réfléchir aux nouveaux marchés. Nous aurons demain des marchés de CO<sub>2</sub>, des marchés de dérivés énergétiques et alimentaires plus globalisés qu'aujourd'hui. Ce sont des marchés qu'il faut soit créer *ex nihilo* – sans en laisser le monopole à un continent ou un pays – soit mieux organiser lorsqu'ils existent déjà pour éviter les manipulations spéculatives ou les fraudes fiscales. L'Union européenne, là encore, doit jouer sa partition, surtout pour l'organisation du marché carbone compte tenu du leadership que nous avons pris dans les négociations climat et dans la construction d'un marché opérationnel de quotas d'émission.

\*\*\*

On le voit, l'Union européenne a une carte à jouer pour asseoir son modèle de régulation et continuer, comme elle l'a fait jusqu'ici, à orienter les travaux du G20. Elle sera d'autant plus crédible qu'elle aura convaincu tous les États membres que leur intérêt individuel de Place est d'accepter des règles plus contraignantes, à la condition qu'elles soient identiques pour tous. Elle montrera alors au reste du monde qu'elle n'a pas choisi la sécurité au détriment de la compétitivité mais bien l'une et l'autre car elles vont de pair. Sans naïveté, elle pourra plaider au G20, avec encore plus de force, pour la convergence de la norme – à commencer sur les rémunérations –, seule à même de mettre un terme au dumping réglementaire qui nous a coûté si cher par le passé.

# Quelle politique économique de la zone euro après la crise financière ?

## La voie d'un nouveau compromis franco-allemand

Daniela SCHWARZER

**L**a crise économique et financière a lancé à l'Union économique et monétaire (UEM) le défi le plus sérieux depuis sa création, il y a plus de onze ans. Pendant la crise, la zone euro s'est révélée être un havre de stabilité pour les pays membres car elle les a protégés des turbulences monétaires et d'une forte spéculation. Elle constitue un noyau de stabilité au sein du marché unique. L'euro est devenu plus attrayant aux yeux de tous les États membres qui ne l'ont pas (encore) adopté, notamment en Europe centrale et orientale et qui, dans leur majorité, ont été davantage touchés par la crise que les membres de l'UEM. Mais début 2010, certains défis importants persistent pour la zone euro.

Tout d'abord, la reprise économique ne peut être considérée comme acquise. Les stratégies de sortie doivent être coordonnées prudemment : les augmentations de taux d'intérêts, les ajustements budgétaires, le retrait des garanties gouvernementales dans le secteur financier et la réduction de l'interventionnisme de l'État doivent être orchestrés de manière à ce qu'ils ne conduisent pas à un effondrement de la demande intérieure et qu'ils n'affectent pas les activités des entreprises du fait d'une augmentation des taux d'intérêts. L'Allemagne et la France notamment, qui sont les principales économies de la zone euro, devraient garantir un échange confidentiel avec la BCE, leurs partenaires européens, la Commission européenne et la présidence de l'Union européenne.

La reprise économique pourrait en outre être entravée par une allocation insuffisante de fonds aux entreprises au cas où une multiplication des faillites dans le secteur bancaire renforcerait la pression sur les banques en Europe ainsi que la prudence dans le système financier. Cela pourrait conduire à des problèmes de refinancement à court terme et donc à des faillites. Les entreprises pourraient alors réduire l'investissement en R&D, ce qui aurait un impact négatif sur la compétitivité de l'Union européenne.

Ensuite, les divergences économiques dans l'Union économique et monétaire ont été renforcées car la crise a touché davantage les économies les moins compétitives que celles qui affichaient les meilleures performances. Cela nourrit des tensions politiques et

économiques<sup>1</sup> qui rendent plus complexe le contexte dans lequel agit la BCE. Les divergences politiques relatives à la compétitivité externe sont également manifestes entre l'Allemagne et la France.

Par ailleurs, la détérioration des situations budgétaires menace la soutenabilité des finances publiques dans un grand nombre d'États membres. Elle risque aussi d'ébranler le cadre de surveillance budgétaire car certains gouvernements ne se sont pas engagés à corriger ces évolutions lorsque les circonstances exceptionnelles de la crise ne seront plus d'actualité, et le fonctionnement de la surveillance dépend de sa mise en œuvre par le Conseil ECOFIN. Ainsi, un engagement clair des principaux membres de l'Union économique et monétaire, à savoir l'Allemagne et la France mais aussi l'Italie et l'Espagne, sera décisif pour la survie du pacte de stabilité et de croissance et la perspective de finances publiques saines dans cette phase cruciale.

En outre, la zone euro pourrait devoir faire face à son premier cas de défaut souverain. En l'absence de précédent ou de règles claires dans la législation européenne pour faire face à une telle situation<sup>2</sup>, le leadership de certains grands États membres, en coordination avec la Commission européenne et la BCE, serait nécessaire pour définir des mesures de sauvetage, contribuer à réinstaurer la confiance dans le marché et maintenir la crédibilité de l'euro.

## Un agenda stratégique à long terme

L'année 2010 pourrait s'avérer cruciale pour la mise en place de la future gouvernance économique de l'Union européenne. Tout d'abord, la coordination des politiques budgétaires et économiques pourrait être renforcée. La crise a révélé une incapacité à éviter les évolutions conduisant à ébranler la stabilité macro-économique et une incapacité à stopper les politiques nationales ne respectant pas l'obligation légale de considérer la politique économique comme une « question d'intérêt commun » dans l'Union européenne (article 121 TFUE).

L'expérience<sup>3</sup> montre combien il est difficile de contraindre les États membres à changer leur politique. Pendant plusieurs années, la Commission européenne et les États membres étaient moins enclins à faire pression en faveur d'un changement des politiques nationales. Mais le cas de la Grèce montre combien il est essentiel d'effectuer une surveillance efficace des politiques nationales et certains États, notamment l'Allemagne, considèrent qu'il est nécessaire d'améliorer la surveillance. Étant donné l'improbabilité d'un transfert de souveraineté des questions de politiques économique et budgétaire au niveau de l'Union européenne, les améliorations ne peuvent être obtenues que par la mise en œuvre d'une coordination plus rigoureuse des politiques économiques. Cela implique l'acceptation par

1. Voir par exemple : S. Dullien, D. Schwarzer, « A Question of Survival? Curbing regional divergences in the Eurozone », *Review of Economic Conditions in Italy*, No. 1/2006.

2. La règle de non-renflouement (« No-Bail-out-Clause ») de l'article 125 TFUE exclut toute obligation pour les États membres de l'Union économique et monétaire de renflouer un autre État membre, mais cela ne signifie pas qu'il ne puisse y avoir d'aide financière en cas de crise de solvabilité. Les instruments qui s'appliquent actuellement à la Hongrie, la Roumanie et la Lettonie ne peuvent pas être utilisés pour le cas de la Grèce car les prêts destinés à renflouer la balance des paiements selon l'article 143 TFUE ne peuvent être accordés qu'aux États membres de l'Union européenne non membres de l'UEM.

3. On peut citer par exemple, les recommandations faites à l'Irlande dans le cadre des grandes orientations des politiques économiques (GOPE) en 2001, qui avaient causé d'importantes protestations nationales car il était demandé à l'Irlande de poursuivre une politique budgétaire plus restrictive, pour des raisons macro-économiques, alors qu'elle disposait à cette époque d'un surplus budgétaire.

les États membres d'être critiqués par leurs pairs, ce qui vaut notamment pour l'Allemagne et la France, mais aussi une Commission européenne proactive, une présidence forte de l'Eurogroupe et une présidence influente du Conseil ECOFIN.

Afin d'équilibrer les vues nationales fortes sur les problèmes européens, il conviendrait de renforcer l'aspect transeuropéen du débat sur la politique économique. Le Parlement européen devrait être impliqué autant que possible, même si ses compétences sont limitées dans ce domaine. Le dialogue monétaire de la commission des Affaires économiques et monétaires du Parlement européen avec le Président de la Banque centrale européenne devrait être maintenu tandis que ses échanges informels avec le Président de l'Eurogroupe devraient être renforcés. La nouvelle commission du Parlement européen chargée de la crise financière, économique et sociale devrait être valorisée et le dialogue entre les députés européens et les parlementaires nationaux pourrait être renforcé afin d'intensifier le débat sur la politique économique européenne. Les parlements nationaux devraient aussi être impliqués au maximum dans le débat sur la gouvernance de la zone euro et de l'Union européenne, vue leur importance pour la politique fiscale et économique nationale.

Le débat sur l'avenir de la coordination politique devrait aussi se concentrer sur le contenu : la surveillance pourrait être élargie afin d'inclure d'autres variables permettant de mieux saisir les divergences liées à des disparités en termes de compétitivité. L'introduction de la dette privée, des balances extérieures et d'autres indicateurs de la compétitivité relative d'un État membre pourraient conduire à la création d'un cadre de surveillance macro-économique plus englobant. Il sera difficile d'obtenir un consensus entre les États membres sur cette question, mais un dialogue franco-allemand pourrait être utile pour la préparation des débats européens.

Ensuite, les négociations sur la nouvelle stratégie pour la croissance et la compétitivité appelée « UE 2020 » et sur le futur budget de l'Union pourraient préparer d'importantes réformes, si les gouvernements acceptent de réviser les politiques qui ne sont plus adaptées à la situation intra-européenne et mondiale. La nouvelle stratégie de croissance de l'Union européenne doit assurer un retour à la croissance durable et à l'emploi, une nette amélioration de la compétitivité de l'Union européenne, la garantie d'une soutenabilité de long terme des finances publiques et des systèmes sociaux et une meilleure convergence au sein de la zone euro. Ces aspects doivent être discutés en même temps que ceux sur l'avenir du budget de l'Union européenne. Les négociations risquant d'être difficiles et de ne conduire qu'à un consensus minimal, la France et l'Allemagne, de préférence avec un petit groupe d'autres États membres comprenant le Royaume-Uni, devraient obtenir un accord préalable sur un ensemble de réformes possibles afin de les soumettre aux autres pour la poursuite du débat.

Enfin, la supervision des marchés financiers de l'Union européenne doit être améliorée afin de restaurer la confiance, de permettre une meilleure prévention et gestion des crises et d'améliorer l'intégration du marché financier. Une procédure législative a été lancée à cet égard par une décision du Conseil du 2 décembre 2009 qui a modéré la proposition initiale de la Commission européenne. Un conflit entre le Parlement européen et le Conseil, dans le cadre de la procédure de codécision, est envisageable et il pourrait alors être nécessaire que certains gouvernements de l'Union européenne revoient leur position. Les responsables politiques allemands et français pourraient alors avoir à jouer un rôle de médiateur, à la fois au Conseil et au Parlement européen<sup>4</sup>.

---

4. Au Conseil, l'Allemagne et l'Espagne soutenaient la position britannique, peu favorable à une forte supervision financière européenne. Si la décision du Conseil du 2 décembre 2009 doit être révisée,

## Le paysage politique dans l'UEM dans le contexte de crise actuel

---

La manière dont l'Union économique et monétaire parviendra à gérer son adaptation au choc économique et financier au cours des deux prochaines années sera décisive pour ses performances à moyen terme dans une économie mondiale caractérisée par une évolution des relations de pouvoir, alors que des marchés émergents comme la Chine se relèvent plus rapidement de la crise que l'Europe et les États-Unis. L'ajustement de l'Union européenne à la crise devra être géré dans un contexte politique complexe.

La volonté des gouvernements à accepter des réformes structurelles, des adaptations budgétaires et une coopération au sein de l'Union européenne est plutôt faible. En outre, la majorité des gouvernements a montré peu d'intérêt pour des approches communes de l'Union européenne face à la gestion de la crise. De même, les mesures destinées à l'achèvement du marché intérieur (par exemple dans les secteurs financiers et des services) ont moins de chances d'être prises alors que les risques d'interventionnisme et de protectionnisme étatiques sapant les réalisations antérieures sont croissants. Les évolutions nationales telles que la montée du chômage (les prévisions vont jusqu'à 15 ou 20% dans certains États membres; la moyenne dans l'Union excédera probablement 10%) pourraient rendre certains États moins coopératifs et plus protectionnistes lorsque les effets politiques et sociaux des instabilités financières et économiques se feront sentir.

La Commission européenne a perdu une partie de son autorité en raison de ses difficultés à gérer la crise, étant incapable de convaincre les États membres de mener une action plus coordonnée. En outre, certains commentateurs l'ont rendue responsable des insuffisances en matière de surveillance des marchés financiers, notamment en raison de sa focalisation sur la dérégulation au cours des cinq dernières années. La nouvelle Commission est confrontée à un immense défi, celui de rétablir son autorité, en appliquant notamment une surveillance renforcée de la politique budgétaire et économique et en contribuant à façonner l'évolution à venir de la future stratégie de croissance européenne et du budget de l'Union européenne.

Au contraire, la Banque centrale européenne a renforcé sa position et sa crédibilité en raison d'une réaction rapide à la crise. Mais elle devra faire ses preuves dans la gestion de la stratégie de sortie de crise: l'euro et la BCE perdraient tous deux leur crédibilité si les effets problématiques de stratégies de sortie mal coordonnées étaient attribués à la BCE.

Le trio de présidences en exercice (Espagne, Belgique, Hongrie) n'assurera probablement pas un leadership efficace sur les questions relatives à l'Union économique et monétaire. Sur les trois, seules la Belgique et l'Espagne sont membres de l'UEM. L'Espagne est dans une position difficile qu'il s'agisse de ses perspectives économiques, de ses finances publiques ou de la forte augmentation de son taux de chômage. Quant à la Belgique, elle ne joue pas un rôle politique particulièrement fort au sein de l'UEM.

---

l'Allemagne et la France pourraient essayer de trouver une position commune et, sur cette base, créer un compromis global au sein du Conseil ECOFIN. Au Parlement, les quatre rapporteurs de la commission ECON sont soit Français, soit Allemands; ils pourraient tenter d'influencer le débat national sur la supervision financière de l'Union européenne. Pour une analyse du rôle du Parlement européen, Daniela Schwarzer, «Financial Market Supervision: Now comes the European Parliament's hour», 3 décembre 2009, *Eurozonewatch*, <http://www.euro-area.org/blog/?p=238>

Dans ce contexte politique général, les autres grands États membres de l'Union économique et monétaire, notamment l'Allemagne et la France, ont la responsabilité et la possibilité de faire progresser le débat au sein de l'Eurogroupe, du Conseil ECOFIN et du Conseil européen sur la majorité des questions stratégiques urgentes citées ci-dessus. Le Conseil européen sera un forum particulièrement important pour l'Allemagne et la France car son rôle devrait être renforcé : son premier Président améliorera le leadership et le rôle directeur du Conseil européen et pourrait accélérer sa capacité d'action. Pour sa première intervention majeure, Herman van Rompuy a convoqué un Conseil européen informel le 11 février 2010 pour discuter des questions économiques en amont du traditionnel Conseil européen de printemps. Les chefs d'État et de gouvernement seront donc davantage impliqués dans les débats sur la gouvernance économique européenne. Un second sommet de la zone euro<sup>5</sup>, comme celui d'octobre 2008 organisé sous présidence française du Conseil de l'Union européenne, n'est cependant pas à l'ordre du jour. Mais cette option devrait être envisagée, par exemple dans le cadre des Conseils européens de printemps, car la zone euro doit faire face à des besoins de coordination spécifiques.

### **Le poids économique de l'Allemagne et de la France : un impact politique réel**

Dans ce contexte politique, il est tout à fait possible d'envisager un leadership commun de l'Allemagne et de la France dans la définition des réponses politiques et dans le débat stratégique sur l'avenir des structures de gouvernance de l'Union économique et monétaire. Les divergences françaises et allemandes traditionnelles sur les questions de politiques économiques n'ont pas empêché, dans le passé, de trouver des compromis fructueux et contribué à influencer les négociations de Maastricht. Depuis, la France et l'Allemagne ont toutes deux, individuellement, proposé des décisions sur la gouvernance de l'Union économique et monétaire ; le traditionnel clivage franco-allemand sur les questions de politiques économique et budgétaire ainsi que sur les questions institutionnelles a façonné les réalisations<sup>6</sup> et il semble peu probable que d'importantes réformes soient engagées sans l'Allemagne ni la France.

Un compromis franco-allemand sur les modalités et l'ampleur de l'ajustement des mécanismes de gouvernance semble crucial en raison de la persistance, à de nombreux égards, d'opinions opposées sur « la bonne » politique économique et budgétaire, sur la nécessité et la nature de la coordination et de la supervision politique ou sur l'importance des politiques pour la gestion de la zone euro sur les plans internes et externes. L'Allemagne et la France sont les deux pays à la base de la construction économique qu'est l'Union économique et monétaire ; leur poids politique en fait les deux principaux pays de l'Union : ensemble, ils peuvent donc exercer une influence forte sur ces questions. Ils doivent bien sûr adopter une approche ouverte aux propositions des autres États membres. Mais de nombreux petits États membres attendent des deux grands États qu'ils surmontent leurs différences pour que les choses avancent.

5. Il comprenait les chefs d'État et de gouvernement de l'Union économique et monétaire et le Premier ministre britannique.

6. On peut citer par exemple la création de l'Eurogroupe et son évolution au fil des ans, la création et l'évolution du Pacte de stabilité et de croissance, l'introduction de mécanismes de coordination supplémentaires et le premier sommet de la zone euro à l'initiative de la France en 2008.

L'influence politique de l'Allemagne et de la France est renforcée par leur poids économique commun dans la zone euro. Les deux pays représentent près de la moitié du PIB de l'Union monétaire (l'Allemagne contribue à 27% au PIB de l'UEM et la France à 20%)<sup>7</sup>. D'un point de vue économique, des approches cohérentes, durables et transparentes des politiques budgétaires et économiques dans les deux pays signifieraient que la moitié de l'économie de la zone euro est gérée de façon fiable. Si les deux pays s'engagent dans une reprise durable, en bénéficiant mutuellement de leurs liens économiques étroits, cela pourrait avoir des effets économiques importants sur la zone euro et sur l'Union européenne dans son ensemble.

### Les problèmes à surmonter. Les coûts d'un désaccord

Toutefois, il ne faut pas sous-estimer les obstacles que l'Allemagne et la France doivent surmonter. Ainsi, les positions française et allemande sur l'architecture institutionnelle de l'Union économique et monétaire doivent être examinées attentivement. La France est généralement favorable à une «gouvernance économique» plus forte, ce que l'Allemagne interprète comme un contre-poids politique à la BCE qu'elle refuse tout autant que les tentatives d'affaiblir politiquement le taux de change de l'euro. La demande française s'est donc vu recevoir un refus catégorique de l'Allemagne, alors que la France n'a même pas expliqué de quoi il s'agissait. L'Allemagne s'interroge de son côté sur la manière dont la France est prête à respecter les règles budgétaires de l'Union européenne, par exemple. Parallèlement, à la lueur de la situation en Grèce, la position allemande tend à favoriser une application plus stricte des mécanismes de coordination des politiques économiques et budgétaires afin de pouvoir mieux surveiller et influencer les politiques nationales.

En outre, les deux pays ont des modèles de croissance distincts, celui de la France étant centré sur la demande interne alors que celui de l'Allemagne se concentre davantage sur la compétitivité des exportations<sup>8</sup>. Du point de vue de certains décideurs français, la politique économique de l'Allemagne, depuis la création de l'Union économique et monétaire, a été perçue comme non-coopérative, voire agressive<sup>9</sup> car elle s'est concentrée sur la réduction des coûts du travail unitaires, sur la concurrence fiscale (notamment concernant la taxation des entreprises), s'engageant peu pour lutter contre un euro fort et pour favoriser les incitations budgétaires au cours des récentes récessions. Du point de vue de certains décideurs allemands, la France n'a pas fait suffisamment d'efforts pour améliorer sa compétitivité, ni en termes de contrôle des salaires, ni en termes de dépenses de recherche et développement. À leur tour, les Français, mais aussi d'autres commentateurs européens, soulignent que la stratégie économique allemande ne peut fonctionner que parce que les autres États membres de l'Union européenne ou de l'Union économique et monétaire ne suivent pas la même stratégie. S'ils le faisaient, ils seraient tous confrontés à une baisse de la demande intérieure et aucun État membre n'en tirerait de bénéfices à moyen terme<sup>10</sup>.

7. La part de l'Allemagne dans le PIB de l'Union européenne est de 19%, contre 14% pour la France. Toutes les données relatives au PIB sont extraites de: Fonds monétaire international, *Base de données des perspectives économiques mondiales*, octobre 2009.

8. Voir la contribution de J.-F. Jamet dans cet ouvrage.

9. Pour un excellent résumé et une évaluation de cet argument, voir P. Artus, «La politique économique de l'Allemagne est-elle un problème pour les autres pays européens?», *Natixis Flash*, 8 décembre 2009, No. 538.

10. *Ibid.*, p. 4.

Si, à l'avenir, l'Allemagne et la France ne suivent pas des approches politiques plus cohérentes, des conséquences de long terme pourraient affecter la zone euro. Les taux d'intérêts seraient probablement plus élevés. La France pourrait utiliser les réductions d'impôts pour renforcer l'offre de son économie ce qui, dans le pire des cas, pourrait alimenter une course à des dévaluations compétitives réelles. En outre, le risque de défaut souverain pourrait augmenter au sein de la zone euro<sup>11</sup>. Ces évolutions seraient coûteuses pour les États membres confrontés à d'importants problèmes budgétaires.

Cependant, même si ce scénario négatif ne se réalise pas, une coopération franco-allemande insuffisante pourrait limiter la croissance. Un *policy-mix* économique incohérent peut par exemple empêcher les politiques contra-cycliques de fonctionner correctement<sup>12</sup>. Les économies française et allemande représentant, ensemble, près de la moitié du PIB de l'Union économique et monétaire, une meilleure cohérence serait bénéfique à l'Union monétaire dans son ensemble.

\*\*\*

La gestion de la crise aura une incidence forte sur l'avenir de la gouvernance économique de l'Union européenne, notamment, car les questions de politiques et celles de coordination, et donc l'architecture de la gouvernance de l'UEM, sont étroitement imbriquées. La France et l'Allemagne ont un rôle spécifique à jouer dans la mesure où ces deux pays sont confrontés à cette situation alors qu'ils ont des modèles de croissance différents et des préférences politiques qui divergent à certains égards. S'ils acceptent ce rôle car ils reconnaissent les interdépendances étroites existant dans l'Union économique et monétaire et révélées par la crise actuelle, ils peuvent contribuer fortement à l'amélioration de la gouvernance de l'UEM pour l'avenir. Il est positif que les querelles publiques relatives à l'Union économique et monétaire entre l'Allemagne et la France aient cessé. La récente intensification des échanges bilatéraux sur la gouvernance économique de l'Union européenne et de l'Union économique et monétaire est sans aucun doute un pas dans la bonne direction. Ce dialogue devrait être poursuivi et intensifié entre les ministères des Finances mais aussi à la Chancellerie allemande et à l'Élysée, avec le double objectif d'améliorer la coordination existante, par exemple en préparant systématiquement ensemble les réunions de l'Eurogroupe et les Conseils européens vu leur rôle accru dans la gestion de la politique économique, et de discuter des réformes de long terme évoquées ci-dessus.

En outre, un nouveau Conseil franco-allemand de conseillers politiques et économiques pourrait alimenter les débats au niveau gouvernemental le plus élevé et renforcer les relations de travail entre les administrations française et allemande. Les chercheurs et les conseillers politiques devraient se réunir régulièrement pour des sessions de travail reposant sur les rapports commandés au Conseil par les deux gouvernements ou initiés par les membres de ce Conseil. Sa mission devrait être de contribuer à une vision commune des évolutions économiques et financières dans l'Union européenne et dans l'Union économique et monétaire, et aussi d'évaluer les politiques nationales au regard de leur impact sur l'économie des autres pays et de l'ensemble de la zone euro.

11. Voir l'analyse de W. Münchau, « Divided we fall », *Financial Times*, 6 octobre 2009, <http://www.eurointelligence.com/article.581+M5fde5956294.0.html#>

12. P. Aghion, E. Cohen, J. Pisani-Ferry, *Politique économique et croissance en Europe*, La Documentation française, 2006, disponible en ligne : <http://www.cae.gouv.fr/IMG/pdf/059.pdf>

Le renforcement du dialogue gouvernemental dans une perspective européenne et le nouveau Conseil devraient tous deux chercher à garantir une compréhension plus élaborée de la situation de l'autre pays, ainsi qu'une vision conjointe sur les problèmes communs afin d'essayer de limiter les divergences dans les réponses politiques nationales. Il s'agit d'une condition préalable pour que l'Allemagne et la France assument leurs responsabilités : façonner la future gouvernance de la zone euro et apporter une perspective européenne forte à une gouvernance mondiale en évolution dans les domaines économique et financier.

*Traduit de l'anglais par Mathilde Durand.*

# Quelle politique économique de la zone euro après la crise financière ?

## La voie d'un nouveau compromis franco-allemand

Jean-François JAMET<sup>1</sup>

La crise économique et financière a montré l'utilité de l'euro et des outils de coordination existant entre les États membres de l'Union économique et monétaire, mais elle a également souligné les limites d'une gouvernance économique qui souffre encore des divergences des politiques économiques nationales<sup>2</sup>. Au moment où l'Europe sort de la crise, l'enjeu pour la zone euro est de définir une stratégie économique cohérente pour l'après-crise et de se donner les moyens politiques nécessaires pour atteindre cet objectif. Il s'agit notamment de définir les modalités du retour à l'équilibre des finances publiques et les moyens d'augmenter la croissance potentielle dans les années à venir.

Dans ce contexte, la relation franco-allemande est essentielle à plusieurs titres. Tout d'abord, la France et l'Allemagne, qui sont les deux économies les plus importantes de la zone euro, ont traditionnellement eu un rôle déterminant dans les initiatives politiques qui ont conduit à l'approfondissement de l'intégration économique européenne. Mais au-delà du constat de l'effet de levier des initiatives franco-allemandes, la capacité de la France et de l'Allemagne à s'entendre sur une politique commune en sortie de crise est déterminante en raison de la divergence croissante des stratégies économiques respectives qui a caractérisé la décennie précédant la crise<sup>3</sup>. Cette divergence a empêché la zone euro de se doter d'un *policy mix* cohérent et lui a ainsi coûté des points de croissance<sup>4</sup>.

La définition nécessaire d'une stratégie économique franco-allemande bénéficierait à l'ensemble de la zone euro. Les initiatives franco-allemandes, néanmoins, n'atteindront

---

1. L'auteur s'exprime à titre personnel : ses propos n'engagent pas l'institution pour laquelle il travaille.

2. Sur ce point, voir J.-F. Jamet et F. Lirzin, « L'Europe à l'épreuve de la récession », *Questions d'Europe – Policy papers de la Fondation Robert Schuman*, n. 130, 2 mars 2009.

3. Voir J.-F. Jamet, « Les économies française et allemande : un destin lié, des stratégies à rapprocher », *Questions d'Europe – Policy papers de la Fondation Robert Schuman*, n. 149, 16 novembre 2009.

4. On se reportera utilement sur ce point à P. Aghion, E. Cohen et J. Pisani-Ferry, *Politique économique et croissance en Europe*, « Rapport du Conseil d'analyse économique », La Documentation française, 2006. Les auteurs montrent notamment que les politiques macro-économiques sont moins contra-cycliques en Europe qu'aux États-Unis et que cela a affecté la croissance européenne.

# France - Allemagne, 2008

## Échanges commerciaux

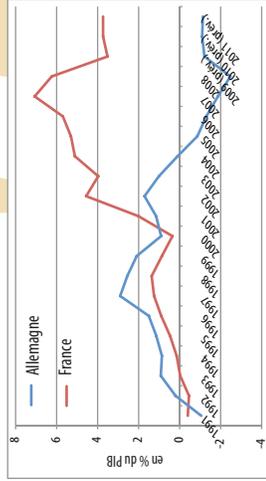
Part dans les échanges commerciaux intracommunautaires



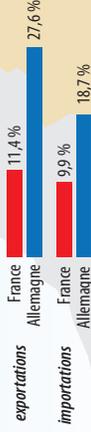
L'Allemagne dans les échanges commerciaux de la France



Évolution de la balance commerciale



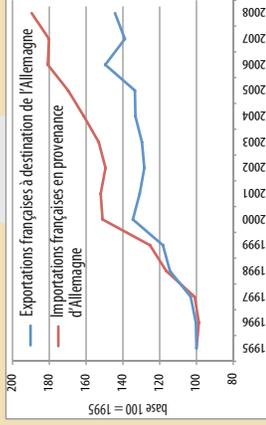
Part dans les échanges commerciaux extracommunautaires



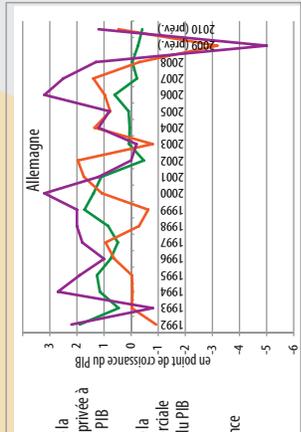
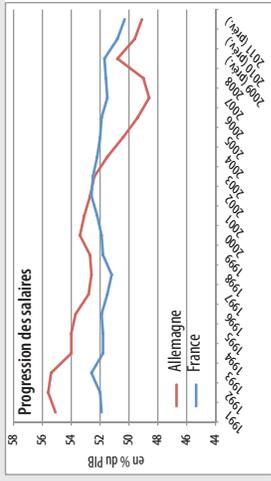
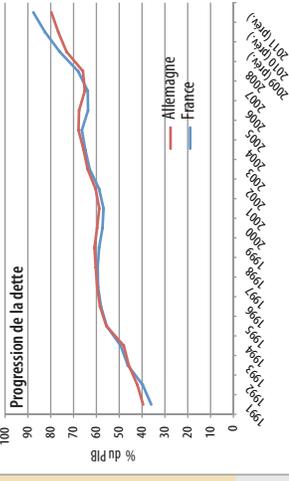
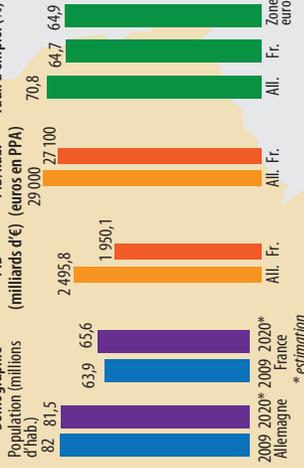
La France dans les échanges commerciaux de l'Allemagne



Évolution de la balance commerciale franco-allemande



Démographie



leur pleine mesure que si elles sont acceptées et partagées par les partenaires européens des deux pays. Il s'agit donc pour la France et l'Allemagne de rapprocher leurs vues et de construire des initiatives communes tout en s'assurant que leur vision peut être partagée par leurs partenaires.

Aussi tenterons-nous d'explorer dans le texte qui suit la voie d'un nouveau compromis franco-allemand : de la même façon qu'un compromis avait été nécessaire entre les deux pays pour la création de l'euro, un nouvel accord politique est aujourd'hui nécessaire pour donner une cohérence d'ensemble à la politique économique de la zone euro dans la période qui s'ouvre après la crise. Quel contenu et quelle forme donner à cet accord ?

## Les enjeux de l'après-crise dans la zone euro

Si le pire semble avoir été évité (le scénario d'une dépression prolongée, semblable à celle des années 1930), les enjeux de l'après-crise sont nombreux pour les États membres de la zone euro : faire face à la montée rapide du chômage, revenir à l'équilibre des finances publiques, retrouver le chemin d'une croissance suffisamment élevée pour atteindre plus facilement ces deux premiers objectifs, gérer les risques pesant sur les équilibres économiques internationaux (par exemple l'évolution des taux de change) et internes (par exemple la restructuration de l'industrie), et s'adapter enfin à la rareté des ressources naturelles à l'échelle mondiale.

La tâche n'est pas aisée. Le taux de chômage est en progression constante dans la zone euro depuis le début de la crise : il devrait atteindre 10,7 % en 2010 (contre 7,5 % en 2007) et même 20 % en Espagne et 14 % en Irlande. La situation des finances publiques de la zone euro s'est, elle aussi, considérablement dégradée en raison des plans de relance mais aussi de la hausse des dépenses sociales et de la baisse des recettes fiscales entraînées mécaniquement par la crise : d'après les prévisions de la Commission européenne, la dette publique des États membres représentera 88,2 % du PIB de la zone euro en 2011 (contre 66 % en 2007). Certains pays, là encore, voient leur dette publique exploser : elle est multipliée par 4 en Irlande, par exemple, où elle va passer de 25,1 % du PIB en 2007 à 96,2 % du PIB en 2011 ; pire, elle devrait atteindre 135 % du PIB en Grèce en 2011. Cette situation pose à l'évidence la question de l'avenir du Pacte de stabilité et de croissance. Elle pose aussi celle de l'opportunité de maintenir les mêmes critères que par le passé pour l'admission de nouveaux États au sein de la zone euro.

Faire face aux difficultés sociales et budgétaires s'annonce difficile dans le contexte d'une croissance relativement faible attendue pour les prochaines années : la croissance potentielle devrait avoisiner 1 % entre 2010 et 2015 contre 2,5 % aux États-Unis. Outre le facteur démographique (la croissance de la population active ralentit fortement), ceci s'explique par la faiblesse de l'innovation et de l'investissement en Europe, qui se traduit par des gains de productivité trop limités, en particulier dans les services<sup>5</sup>. Les tensions sur le prix des matières premières dans un monde confronté à la rareté des ressources naturelles vont en outre s'ajouter à ce tableau déjà peu encourageant.

Paradoxalement, malgré cette reprise modeste, le risque existe d'une appréciation du taux de change de l'euro face aux principales monnaies. En effet, l'augmentation exponentielle

---

5. Voir sur ce point P. Artus, « Pourquoi la croissance potentielle est-elle aussi faible dans la zone euro ? », *Flash Économie – Natexis*, n. 394, 4 septembre 2009.

de la dette publique américaine, combinée à une politique monétaire annoncée plus tolérante face à l'inflation en sortie de crise aux États-Unis<sup>6</sup>, devrait conduire à une dépréciation du dollar face à l'euro. Compte tenu de l'alignement de la monnaie chinoise sur le dollar, réinstauré pendant la crise, l'euro devrait également s'apprécier face au yuan. Enfin, certains pays comme la Suisse et le Japon ont déjà mentionné la possibilité de recourir à une politique de dépréciation de leur monnaie. Dans ce contexte de guerre commerciale larvée, les conséquences pourraient être fortement négatives pour les exportations de la zone euro, qui doit déjà faire face à la douloureuse restructuration de son industrie.

*Last but not least*, la recherche d'une stratégie commune en Europe est rendue plus difficile par certaines divergences apparues avant la crise. La France et l'Allemagne ont ainsi suivi des trajectoires opposées malgré l'interdépendance de leur économie : la croissance française a été soutenue par la consommation des ménages (alors que la contribution à la croissance de la balance commerciale a été négative depuis 2002) tandis que la croissance allemande a été tributaire du rôle croissant de son commerce extérieur (la croissance de l'économie allemande est décorrélée de l'évolution de la consommation depuis le début des années 2000 et a épousé les fluctuations de la balance commerciale). Il est pourtant difficile de dire si l'un de ces modèles a été plus efficace que l'autre puisque les deux pays ont connu une croissance annuelle moyenne relativement modeste et similaire entre 2000 et 2008 (1,5 % en Allemagne, 1,9 % en France). En revanche, il est clair que l'Allemagne a subi de plein fouet le recul du commerce international lié la crise : son PIB devrait avoir reculé de 5 % en 2009, contre -2,2 % en France.

La divergence des moteurs de croissance des deux côtés du Rhin est, pour une grande part, le résultat de choix de politique économique divergents : soutien de la demande en France et réduction du coût du travail en Allemagne. Or, ces deux stratégies sont incohérentes pour l'ensemble franco-allemand. Le ralentissement de la consommation en Allemagne a pénalisé les exportations françaises, alors que la bonne tenue de la consommation en France a favorisé les exportations allemandes : entre 1998 et 2008, les importations françaises de produits en provenance d'Allemagne ont augmenté de 51 % alors que les exportations françaises vers l'Allemagne n'ont augmenté que de 22 %. Les bonnes performances du commerce extérieur allemand doivent ainsi beaucoup à l'amélioration de sa balance commerciale vis-à-vis de la France, où la part de l'industrie dans le PIB a baissé significativement (de 17,1 % en 1996 à 14,1 % en 2005) contrairement à ce qui s'est passé en Allemagne. La divergence entre les stratégies économiques française et allemande a en outre considérablement modifié la structure des économies des deux pays, créant des incitations politiques différentes. Tandis que la part des exportations dans le PIB est restée relativement stable en France entre 1997 et 2008 (environ 26 %), elle a explosé en Allemagne, où elle est passée de 27,5 % à 47,2 %.

Ce cercle vicieux des divergences franco-allemandes a semblé se poursuivre au début de la crise : les « couacs » ont été nombreux (sur les plans de soutien à l'industrie automobile, sur la taille et le timing initiaux des plans de relance, sur la transparence à donner à la santé financière des banques, sur la politique énergétique avec le divorce entre Siemens et Areva). Cela a heureusement été interrompu par la nécessité d'un pragmatisme économique

---

6. Il est notable que cette inflation, qui sera alimentée par la reprise de confiance des acteurs économiques alors que la quantité de monnaie en circulation a considérablement augmenté au moment de la crise (en raison des politiques monétaires et budgétaires de relance) pourra prendre plusieurs formes : augmentation des prix à la consommation, mais aussi (et peut-être principalement) augmentation du prix des actifs et des matières premières.

et politique face à la crise, qui a conduit à un accord sur les politiques de relance ainsi qu'à la définition d'un agenda franco-allemand partagé en matière de régulation financière dans le cadre du G20 et de l'Union européenne.

Le déroulement de la crise souligne un fait bien connu : la France et l'Allemagne ont du mal à se mettre d'accord en matière économique en raison d'un héritage différent et de structures économiques qui ont eu tendance à diverger récemment. Mais lorsqu'ils se mettent d'accord, l'effet de levier est considérable comme l'ont montré l'histoire même de la construction européenne et celle de l'Union économique et monétaire. Dès lors, comment utiliser cet effet de levier pour définir une politique commune en sortie de crise ?

## **La nécessité d'un nouveau compromis franco-allemand**

Les observateurs des relations franco-allemandes ont insisté ces derniers temps, avec raison, sur « l'émancipation » allemande<sup>7</sup> mais il ne faut pas y voir un motif d'impossibilité de rapprocher les vues des deux pays. Il est certes exact que l'Allemagne entend promouvoir ses intérêts bien compris dans le concert européen, ce qui est légitime. La France n'agit d'ailleurs pas différemment. Pour autant, il y a déjà eu, à plusieurs reprises dans le passé, des divergences de vues entre la France et l'Allemagne, notamment en matière économique. Des compromis ont néanmoins été trouvés (par exemple, au moment de la création de la CEE avec la création simultanée de la Politique agricole commune, ou encore au moment de la création de l'euro avec l'indépendance de la Banque centrale européenne et la priorité donnée à l'objectif d'inflation). Les deux pays ont alors réussi à surmonter leurs différends sur des aspects qui apparaissaient finalement comme relativement mineurs au regard de ce que l'intégration des deux pays pouvait apporter.

Le contexte actuel est en outre devenu plus favorable : après avoir jeté une lumière crue sur certaines différences dans l'approche de la politique économique en France et en Allemagne, la crise financière a surtout fait revenir le tandem franco-allemand sur le devant de la scène européenne. Le Président français et la Chancelière allemande ont découvert à l'occasion de la crise la possibilité de partager le leadership européen dès lors qu'ils parlent d'une seule voix, comme cela a été le cas en matière de régulation financière. Dans un autre registre, le caractère symbolique des anniversaires fêtés récemment (commémorations de la chute du Mur de Berlin et de l'armistice de 1918) a créé un climat plus propice. Il convient de s'appuyer sur cette dynamique pour tracer les lignes d'un compromis réaliste entre la France et l'Allemagne.

Sur la méthode tout d'abord, plusieurs avancées sont nécessaires, qui doivent permettre de s'assurer que les conditions d'une réelle coordination franco-allemande sont réunies au plus haut niveau. Le premier objectif est de créer un dialogue permanent de haut niveau entre les deux exécutifs. Le Traité de l'Élysée a, sur ce point, permis de poser des bases utiles, avec le rôle joué par le conseil économique et financier franco-allemand, le conseil des ministres franco-allemand ainsi que les secrétaires généraux pour la coopération franco-allemande. Il conviendrait néanmoins de s'assurer que les décisions respectives font systématiquement l'objet d'un avis préalable pour éviter de se retrouver dans une situation où les deux pays

7. Voir par exemple C. Chatignoux, « Merkel-Sarkozy, quel projet? », *Les Échos*, 9 novembre 2009.

s'opposent frontalement concernant l'initiative de l'un d'entre eux (comme ce fut le cas par exemple avec l'Union pour la Méditerranée). La mise en place d'un ministère commun a été envisagée. Plus précisément, on pourrait concevoir la création d'un secrétariat d'État aux relations franco-allemandes qui serait rattaché, dans le cas français, à un ministère délégué aux Affaires européennes, voire directement au Premier ministre. Ce secrétariat d'État serait confié en France à une personnalité allemande choisie d'un commun accord avec la Chancelière allemande. Une structure similaire serait mise en place en Allemagne. Les secrétaires d'État ainsi nommés bénéficieraient par conséquent de la possibilité d'assister aux conseils des ministres et d'assurer un travail d'information et de coordination quotidien entre les deux gouvernements. Ils auraient également pour rôle d'organiser les initiatives communes pour s'assurer de leur portée concrète et de leur mise en œuvre administrative. Pour accompagner ce travail, il serait pertinent de rapprocher l'expertise économique et sociale des deux pays, par exemple en créant un conseil économique et social franco-allemand où économistes et partenaires sociaux des deux pays pourraient échanger leurs vues et formuler des propositions communes.

Le deuxième objectif est de jouer de façon réaliste sur les intérêts bien compris des deux pays et de tenir compte de leurs cultures économiques respectives. Si le fait d'arguer côté français de la possibilité d'utiliser l'inflation en sortie de crise pour limiter la part de la dette publique dans le PIB est inutile compte tenu du mandat de la BCE et risque de ne rencontrer aucun écho côté allemand, il est plus intéressant de discuter des contreparties que pourrait avoir la nomination d'une personnalité allemande à la tête de la Banque centrale européenne en 2011, par exemple sous la forme d'un renforcement du rôle de l'Eurogroupe et de son dialogue avec la BCE.

Sur le contenu ensuite, le compromis franco-allemand doit être ambitieux et fixer une feuille de route pour les années à venir. L'état d'avancement des objectifs ainsi fixés devra ensuite être examiné et faire l'objet d'une communication commune à chaque conseil des ministres franco-allemand. L'accord reposerait sur les éléments suivants :

- un engagement de la France en matière de retour à l'équilibre budgétaire. De façon à assurer la crédibilité de cet engagement, la France pourrait se doter d'une règle constitutionnelle comparable à celle dont s'est dotée récemment l'Allemagne, qui interdit au déficit public de dépasser 0,35 % du PIB hors effet conjoncturels à partir de 2016 pour le Bund et de 2020 pour les Länder<sup>8</sup>. La France et l'Allemagne devraient en outre discuter de la meilleure façon de revenir à l'équilibre sachant qu'une combinaison de baisse des dépenses et de hausse des prélèvements sera nécessaire. En particulier, la coordination du « timing » dans l'adoption des mesures fiscales nécessaires serait bienvenue ;

- la préparation commune et systématique des réunions de l'Eurogroupe en vue de rapprocher les orientations de politique économique et la communication politique des deux pays, notamment concernant l'articulation des politiques budgétaires et monétaires, ou encore la politique de change. Il s'agira d'éviter ainsi la divergence des stratégies macro-économiques et la constitution de déséquilibres européens similaires à ceux que l'on observe à l'échelle mondiale. À terme ce rapprochement devrait viser la mise en place d'une représentation économique extérieure commune au FMI, à la Banque mondiale, voire au G20, dont l'extension pourrait ensuite être proposée à l'ensemble de la zone euro ;

---

8. Une règle similaire applicable au cas français a été proposée par J. Delpla : « Une règle budgétaire comme condition du grand emprunt », *Les Échos*, 29 octobre 2009.

– une proposition franco-allemande en vue de réformer la gouvernance de la zone euro. Cette proposition pourrait reposer sur les fondements suivants : supervision de l'endettement privé ; internalisation de la règle budgétaire dans le droit des États membres (au travers de l'adoption d'une directive contraignante concernant les déficits en périodes de haut de cycle et les principes de bonne gouvernance en matière de préparation du budget)<sup>9</sup> ; adoption de positions communes sur les déséquilibres économiques internationaux, défendues ensuite communément au niveau international et discutées avec la BCE pour en tirer, le cas échéant, les conséquences en matière de politique monétaire ;

– la définition d'un programme commun de réformes structurelles. À l'occasion de la redéfinition de la Stratégie européenne à l'horizon 2020 (en vue de remplacer la Stratégie de Lisbonne), la France et l'Allemagne devraient se donner sept objectifs principaux : augmenter la part de l'investissement dans l'économie (en renforçant notamment la part des dépenses d'investissement dans les dépenses publiques de façon, par exemple, à accroître les financements mis à disposition de l'enseignement supérieur et de la recherche), améliorer l'employabilité de la population active (en améliorant, par exemple, l'efficacité des systèmes de formation continue et d'aide au retour à l'emploi, mais aussi en favorisant le travail des femmes, des jeunes et des seniors), préserver la viabilité des systèmes de santé et de retraite, améliorer l'environnement réglementaire et concurrentiel des entreprises (par exemple en matière d'accès aux financements), rapprocher les fiscalités française et allemande (par exemple le niveau de la TVA et de l'impôt sur les sociétés), adopter des objectifs communs d'investissement et d'approvisionnement en matière énergétique, enfin définir des priorités industrielles partagées (par exemple dans le financement de l'innovation environnementale). Ces priorités devraient ensuite se traduire dans des projets communs, en s'appuyant notamment sur les propositions du conseil économique et social franco-allemand mentionné plus haut.

\*\*\*

La zone euro doit se doter d'une stratégie de sortie de crise, compte tenu de l'importance des défis qu'elle va avoir à relever, et elle a besoin pour cela d'un accord franco-allemand. Il n'est pas question de mettre en place un directoire des deux principales économies de la zone euro mais de limiter l'impact extrêmement négatif des divergences de vues et de politiques entre deux pays qui ont su jouer par le passé un rôle moteur au bénéfice de l'ensemble de leurs partenaires. Pour avoir une réelle portée, un accord franco-allemand doit être à la fois ambitieux et réaliste. Ceci suppose d'abord un renforcement des institutions de coordination des politiques économiques entre les deux pays pour trouver les voies d'une convergence indispensable. Il s'agit ensuite de donner un contenu extrêmement concret à cette coopération au travers d'initiatives conjointes à la fois sur le plan interne et à l'intention de la zone euro dans son ensemble. Les conditions d'une relance de l'intégration économique européenne seraient alors réunies.

---

9. Voir l'article de S. Collignon dans cet ouvrage.



# Vers un impôt européen ?

## L'Europe en quête d'un vrai budget

Alain LAMASSOURE

La question d'un impôt européen reste un non-dit du débat au sein de l'Union européenne. Lors de la dernière campagne des élections européennes, aucun grand parti politique ne s'est risqué à lancer cette idée, qui était pourtant évoquée autrefois comme une évidence démocratique : pas de pouvoir politique sans moyens budgétaires, et pas de contribution sans représentation. Grand briseur de tabous, le candidat Nicolas Sarkozy avait finalement renoncé à s'attaquer à celui-là, après avoir évoqué l'idée d'un impôt affecté à l'Union européenne durant sa précampagne présidentielle. Avec le traité de Lisbonne et après la crise économique, le problème va se poser d'une manière beaucoup plus aiguë.

### Vers un impôt européen ?

En matière budgétaire, le traité de Lisbonne a mis fin à une anomalie politique : la distinction entre « dépenses obligatoires » et « dépenses non obligatoires ». Inventée à l'initiative de la France pour justifier que les gouvernements soient seuls juges du montant nécessaire des dépenses agricoles, cette distinction était devenue indéfendable. Désormais, le Parlement et le Conseil auront le même pouvoir sur l'ensemble des crédits européens : après une lecture unique dans chacune des deux institutions, celles-ci devront trouver un accord au sein d'un Comité de conciliation. Cet accord sera soumis à un vote global de chacune des parties : à ce stade ultime, c'est la position du Parlement qui prévaudra désormais. Rejeté par lui, l'accord sera annulé, et la procédure redémarrera à zéro. Accepté par lui, l'accord sera validé. Si le Conseil le refusait alors, le Parlement aurait même le droit de faire prévaloir ses amendements d'origine, à la seule condition d'obtenir sur eux une majorité des deux tiers.

Pourtant, l'autre anomalie budgétaire de l'Union demeure entière : contrairement à la lettre et à l'esprit des traités, les dépenses communautaires ne sont plus financées par des ressources propres affectées à l'Union, mais, pour l'essentiel – près de 90% -, par des contributions des budgets nationaux. Tout se passe comme si l'Union était financée, non par ses 500 millions de citoyens, mais par 27 contribuables – les 27 ministres du Budget. Or, avant la crise financière, ceux-ci ne voulaient pas payer pour l'Union, et depuis la crise ils ne le

peuvent plus : comment un pays comme la France qui s'endette pour financer la moitié de ses propres dépenses annuelles pourrait-il, en plus, accroître sensiblement sa contribution au budget commun ?

Résultat paradoxal : plus les compétences de l'Union s'accroissent, plus son budget diminue, au moins relativement au PIB communautaire. Les dépenses communes, qui représentaient 1,18% de celui-ci il y a dix ans, sont tombées à 1%. Alors même qu'il y a un quart de siècle, Margaret Thatcher, qui n'était pas une fédéraliste à tout crin, avait admis que le budget communautaire puisse monter jusqu'à 1,24%! Autant l'Europe monétaire, politique et juridique ont fait des progrès spectaculaires, autant l'Europe budgétaire n'a cessé de décliner lentement.

Le Parlement européen a été le premier à s'en préoccuper. Dès 2005, sa commission des Budgets a mandaté l'auteur de ces lignes pour prendre contact avec les commissions des Finances des Parlements nationaux afin de rechercher un consensus pour une refondation de l'Europe budgétaire. La résolution adoptée par le Parlement de Strasbourg en mars 2007 a constaté qu'à la veille de la crise financière un certain consensus existait au moins parmi les parlementaires des États de la zone euro :

- accord sur le diagnostic et sur une première phase de réforme aboutissant au moins à proportionner les contributions nationales sur la richesse réelle des États membres, alors qu'après le Royaume-Uni une demi-douzaine de nos partenaires ont réussi à bénéficier de privilèges aussi complexes qu'illégitimes ;

- refus de créer un impôt nouveau : aucun Parlement national n'est disposé à accepter le principe d'un « impôt européen » ;

- nécessité de respecter le « principe de constance » : les transferts de compétences qui comportent des transferts de dépenses, donc de ressources, ne doivent pas se traduire par une augmentation des charges publiques totales. L'Union européenne se construit à coûts constants, à pression fiscale constante, toutes choses égales par ailleurs ;

- maintien de la souveraineté fiscale des Parlements nationaux. L'Union doit être considérée comme une collectivité territoriale. Le « souverain fiscal » peut lui déléguer le bénéfice total ou partiel d'impôts qu'il crée, en encadrant strictement ce pouvoir comme c'est le cas, par exemple, en France, du pouvoir des communes à l'égard de la taxe d'habitation ;

- intérêt d'étudier techniquement trois pistes possibles parmi les impôts nationaux existants : la TVA, l'impôt sur les bénéfices des sociétés et les impôts liés à l'environnement.

## Quelles pistes possibles ?

La TVA paraît la solution la plus simple sur le plan technique et, sans doute, également sur le plan politique. Il suffirait de dire, par exemple, que le taux de base français passe de 19,6% à 17,6%, en donnant à l'Union (Conseil et Parlement) le droit de lever jusqu'à 2 points de TVA. En contrepartie, la contribution du budget national français au budget communautaire serait supprimée. Une variante pourrait constituer à ne prendre en considération que la TVA qui grève le commerce intra-communautaire, celui-ci correspondant à une vraie valeur ajoutée du Marché commun.

La solution la plus populaire chez les citoyens serait sans doute l'affectation au budget communautaire d'une part des ressources tirées de l'imposition des bénéficiaires. Cette solution présuppose une condition politique qui ajoute à la fois un intérêt et une difficulté : car elle ne serait possible qu'une fois réalisé le préalable de l'harmonisation des bases de

l'impôt, de la définition du bénéfice imposable. Le travail technique préalable a été fait par la Commission européenne après dix ans d'efforts. La parole est désormais aux politiques. Les pays favorables à la « concurrence fiscale » ne peuvent pas sérieusement s'opposer à une réforme qui rendrait cette concurrence loyale et transparente, ce qu'elle n'est guère aujourd'hui.

Une troisième piste est constituée par la floraison des fiscalités « vertes ». De l'écotaxe sur les poids lourds aux diverses variantes de taxes carbone, la protection de l'environnement est le seul sujet pour lequel les opinions européennes acceptent des innovations fiscales. La seule vente aux enchères des droits d'émission de gaz à effet de serre auprès des industries les plus polluantes devrait rapporter entre 30 et 60 milliards d'euros à partir de 2013. Il serait d'autant plus légitime d'en affecter une partie au budget européen que, en l'espèce, la loi applicable est une directive européenne, le marché de ces droits est européen, et c'est bien l'Union européenne qui négocie sur le sujet au nom des États membres dans tous les forums internationaux.

\*\*\*

Mais, dira-t-on, le contexte de crise se prête-t-il à un développement du budget européen ? Justement oui : en ruinant les finances nationales, la crise va obliger à des révisions déchirantes. À Copenhague, les dirigeants européens se sont rendus compte que, faute de pouvoir mobiliser un budget commun lilliputien, ils étaient obligés de faire passer le chapeau entre eux pour parvenir à trouver péniblement 2,4 milliards d'euros afin d'aider les pays en développement à lutter contre les changements climatiques. Quand, au lieu d'affecter à la recherche scientifique les 3 % du PIB décidés il y a dix ans à Lisbonne, les pays européens ne parviennent pas à dépasser 1,7 %, ils ont d'autant moins le droit à continuer d'en gaspiller une bonne partie dans 27 programmes concurrents. Il en va de même pour la politique de défense, ou l'aide au développement.

Si bien qu'en cette période de sortie de crise, l'Union européenne, dotée de ses nouvelles institutions et de ses nouvelles compétences, a un double devoir : accroître son budget en trouvant des ressources propres – et là, la balle est dans le camp du Président Barroso et de sa nouvelle Commission, dont les propositions sont attendues au printemps ; et coordonner aussi les politiques budgétaires nationales. Pas seulement les politiques de financement des soldes (ce que prévoit le pacte de stabilité et de croissance), mais le contenu même des dépenses. Car pendant encore longtemps les objectifs communs européens seront financés essentiellement par les budgets nationaux, dont le montant additionné est quarante fois supérieur au budget communautaire. Cela, ce sera la tâche éminente du Président van Rompuy, l'homme à la baguette de chef d'orchestre, chargé, par le traité, de faire jouer en harmonie le concert européen.



# L'Union européenne a-t-elle une stratégie économique extérieure ?

Stefan COLLIGNON

L'Union européenne est la première puissance économique mondiale, mais a-t-elle une stratégie économique mondiale ? Dix ans après la création de l'euro, peu d'éléments le prouvent. Les responsables politiques sont davantage préoccupés par la protection de leurs maigres avantages nationaux que par l'amélioration des opportunités de l'économie européenne dans son ensemble. Le traité de Lisbonne offre désormais de nouvelles perspectives. Il appelle explicitement à une politique visant à « encourager l'intégration de tous les pays dans l'économie mondiale » (article 21). Ce sera la tâche du nouveau Président du Conseil européen et de la Haute Représentante pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, également Vice-Présidente de la Commission européenne, de traduire cet objectif dans une stratégie cohérente prenant en compte le fait que l'euro constitue la seconde monnaie de réserve dans le monde. Ce texte s'intéresse à la question la plus urgente : comment restructurer l'économie mondiale après la crise financière et supprimer les immenses déséquilibres mondiaux ? Il s'agit d'une tâche importante car les déséquilibres macroéconomiques ont été l'une des principales causes de la crise financière. Les politiques de taux de change de l'euro auront un rôle majeur à jouer dans cette stratégie, et il s'agit là d'une question éminemment politique. J'évoquerai tout d'abord les leçons à tirer de la crise et j'en tirerai ensuite les conséquences pour la mise en place d'une stratégie internationale.

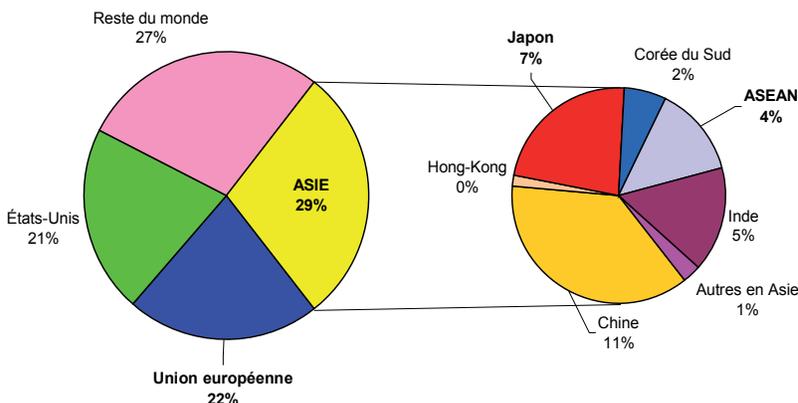
## La transformation de l'économie mondiale après la crise financière

En novembre 2009, le Président Obama s'est rendu en Chine, où il a demandé une réévaluation de la monnaie chinoise, le yuan. Le Président Hu Jintao a refusé. Deux semaines plus tard, la troïka européenne Barroso-Juncker-Trichet s'est rendue à Pékin avec la même demande et elle a obtenu la même réponse. On pense souvent que la Chine manipule sa monnaie pour obtenir d'injustes avantages comparatifs. Cependant, le monde entier bénéficie de la forte croissance chinoise et l'appréciation de sa monnaie pourrait miner cette croissance. La Chine a donc raison de résister aux demandes de renforcement de sa monnaie et l'Union européenne a tort de copier les demandes faites par les États-Unis.

L'Union européenne a besoin de sa propre stratégie économique extérieure. Et cette stratégie doit reposer sur les leçons tirées de la crise financière.

La Chine est d'une importance cruciale pour l'économie européenne. Avec 11,4% du marché mondial, la Chine constitue la troisième puissance économique mondiale, après l'Union européenne (22%) et les États-Unis (21%). Le Japon est en quatrième position, avec 7% du PIB mondial (voir figure 1). Après le crash des années 2008-2009, le monde retrouve actuellement une croissance positive, assez forte en Chine mais limitée dans l'Union européenne. Le FMI prévoit une croissance de 9% en Chine en 2010 contre seulement 0,3% dans la zone euro, soit moins qu'aux États-Unis (3,1%), qu'au Japon (1,7%) et qu'au Royaume-Uni (0,9%)<sup>1</sup>. La richesse économique supplémentaire créée par la Chine en 2010 devrait équivaloir à près de 5% du PIB total de l'Union européenne.

**Figure 1**  
Répartition régionale du PIB mondial (ppa 2007)



Source : CIA Factbook, 2009

L'économie américaine compte aussi, c'est évident. C'est tout de même là-bas que la crise financière a commencé. On entend souvent que la bulle financière a été causée par des banquiers avides, et que le meilleur remède pour éviter toute nouvelle crise consiste à supprimer les bonus des banquiers. Une meilleure régulation financière permettrait donc de prévenir toute nouvelle crise. Cependant, les bulles financières ne peuvent se développer que si les spéculateurs disposent de fonds. Un certain nombre d'observateurs ont estimé que la Banque centrale américaine avait adopté, de manière générale, une politique trop accommodante et qu'elle l'avait maintenue trop longtemps<sup>2</sup>. S'il est vrai qu'une régulation financière insuffisante a permis aux banques du monde entier d'acheter des avoirs américains à haut risque et au final peu rentables (subprimes), ce qui a affecté le système financier mondial, la cause principale de cette crise tient à l'interaction entre des systèmes financiers insuffisamment régulés, une création excessive de liquidités et des déséquilibres

1. FMI, *Perspectives de l'économie mondiale*, Washington DC, Octobre 2009, <http://www.imf.org/external/french/pubs/ft/weo/2009/02/pdf/textf.pdf>

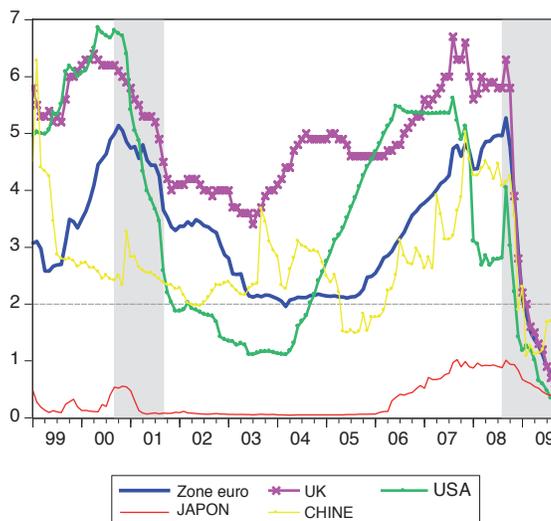
2. Voir M. Obstfeld et K. Rogoff, *Global Imbalances and the Financial Crisis: Products of Common Causes*, Novembre 2009, <http://elsa.berkeley.edu/~obstfeld/santabarbara.pdf>. Voir aussi John B. Taylor, *Getting Off Track*, Stanford: Hoover Institution Press, 2009.

mondiaux. La récente bulle sur le marché des placements a été financée par la Fed, la Réserve fédérale des États-Unis, et par de très importants afflux de capitaux d'Asie vers les États-Unis. La prévention de nouvelles crises nécessite de restreindre les politiques monétaires et de corriger les déséquilibres mondiaux, sans négliger la structure de la supervision financière.

### *Les origines de la crise financière*

Les crises financières apparaissent à l'éclatement de bulles de crédit. Une bulle est souvent génératrice de la suivante. La récente crise financière et économique trouve son origine dans la précédente crise « de la nouvelle économie » en 2000, qui avait détruit 7 000 milliards de dollars, et dans la crise asiatique de 1997/1998. En 2000, la Fed avait cherché à éviter que la crise du marché boursier originaire du secteur des nouvelles technologies ne se transmette à l'économie réelle; elle avait réagi en réduisant les taux d'intérêts et en fournissant des liquidités au marché. Un an plus tard, l'attaque du World Trade Center le 11 septembre avait ébranlé la confiance des États-Unis et la Fed avait réduit ses taux d'intérêts (voir figure 2). Les trois années suivantes, les taux d'intérêts réels, à court terme, étaient restés négatifs aux États-Unis. Cette politique monétaire très accommodante avait alimenté une nouvelle bulle du crédit et conduit à l'appréciation des prix des actions, de l'immobilier et des marchandises. Les taux des prêts étant très faibles, les banques ont cherché à augmenter leur retour sur capital en tirant profit de leurs opérations, et les abondantes liquidités ont été absorbées par l'inflation des prix des avoirs. Lorsque la Fed a commencé à augmenter ses taux d'intérêts au milieu des années 2000, les premières hausses des taux n'ont pas eu d'effet sur l'exubérance financière, jusqu'à ce que les taux atteignent 7%. Une telle « exubérance irrationnelle » est fréquemment observée lors des bulles financières. Mais la crise qui s'ensuit est souvent rapide et spectaculaire. Les prix des avoirs ayant augmenté moins rapidement avant de baisser, le bilan des banques s'est affaibli et a terminé par la faillite de grandes banques, comme Lehman Brothers. On peut donc en déduire que les taux d'intérêts ne doivent pas rester faibles trop longtemps, pour éviter la création de la bulle suivante.

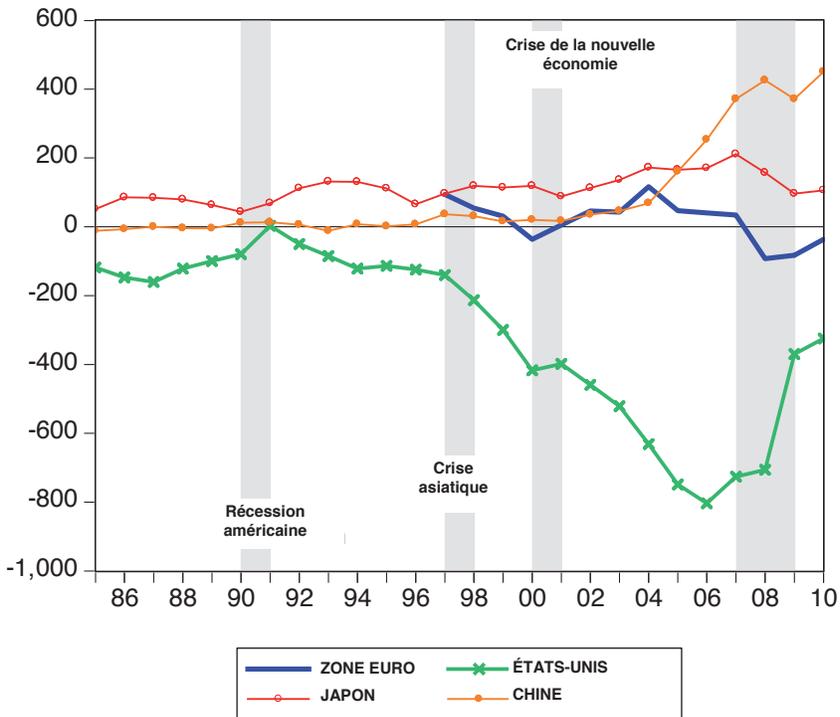
**Figure 2**  
**Taux d'intérêts à court terme**



Source : Bloomberg

L'exubérance du marché financier américain a attiré des capitaux du monde entier. De nombreux pays asiatiques ont notamment tiré les leçons de la crise asiatique en 1997 : ils savaient que la constitution de réserves en devises étrangères les protégeait contre une future instabilité monétaire. Il en a résulté une augmentation des réserves des économies émergentes asiatiques. Les Banques centrales asiatiques ont conservé leurs réserves de change en achetant des bons du Trésor américains rentables et en contribuant à l'ajustement des prix des avoirs dans le monde entier. Les banques commerciales européennes ont acheté des actifs américains «subprime» afin de prendre part au marché américain florissant. Les importants afflux de capitaux semblaient indiquer que le monde connaissait un «excès mondial d'épargne»<sup>3</sup>, ce qui maintenait les taux d'intérêts de long terme à un faible niveau et alimentait les plus-values, ce qui permettait aux ménages américains de réduire leurs économies. En conséquence, le déficit courant des États-Unis a commencé à augmenter fortement (voir figure 3)<sup>4</sup>.

**Figure 3**  
Balances des comptes courants en milliards de dollars US

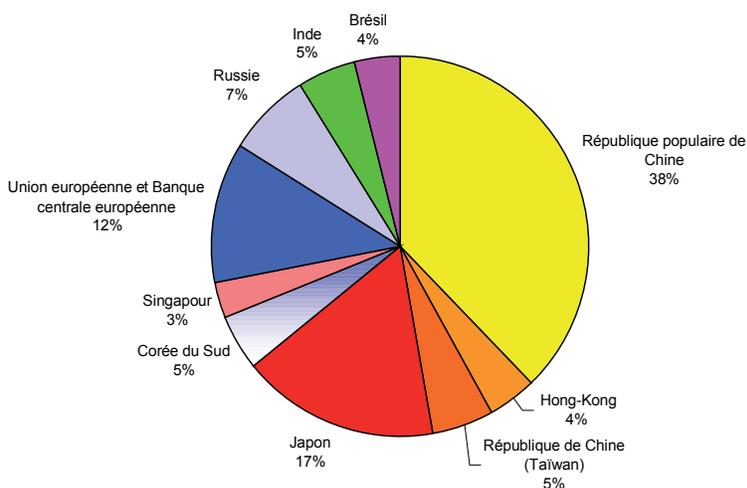


3. B. S. Bernanke, "Remarks by Governor Ben S. Bernanke: The Global Saving Glut and the U.S. Current Account Deficit", The Sandridge Lecture, Virginia Association of Economists, Richmond (VA), 10 mars 2005, <http://www.federalreserve.gov/boarddocs/speeches/2005/20050414/default.htm>

4. Les zones grisées indiquent les périodes de récession ou les crash des marchés financiers.

Les Américains se sont habitués à vivre au-dessus de leurs moyens, tandis que les exportateurs asiatiques et européens profitaient de la demande américaine. Le boom s'est arrêté en 2008. Mais jusqu'à cette date, la Chine et quelques autres économies émergentes ont accumulé d'immenses excédents budgétaires et d'importantes réserves de change, tandis que la position extérieure de la zone euro restait proche de l'équilibre. La figure 4 montre la répartition des réserves des principaux pays détenteurs de réserves dans le monde. Les autorités monétaires asiatiques détiennent plus des 2/3 des principales réserves de change du monde.

**Figure 4**  
**Réserves de devises étrangères 2009**



Fin 2007, 63,90% des réserves officielles, identifiées, de devises étrangères étaient détenues en dollars US et 26,5% en euros.

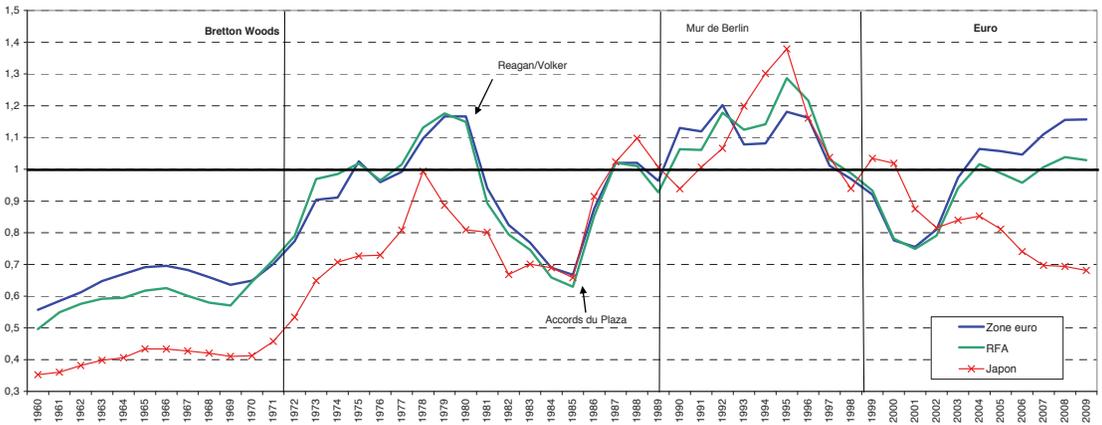
Source : [http://en.wikipedia.org/wiki/Foreign\\_exchange\\_reserves](http://en.wikipedia.org/wiki/Foreign_exchange_reserves); consulté le 10.12.2009

### *Le succès de la stratégie de développement de l'Asie*

Le déséquilibre global entre l'Asie et les États-Unis est le résultat inattendu de l'ancrage stratégique des monnaies asiatiques au dollar. La seule monnaie importante qui n'y est pas attachée, en Asie, est le yen. La politique des taux de change fixe a posé les bases d'une croissance rapide de l'Asie et de son intégration dans l'économie mondiale. La stratégie de développement de la Chine, notamment, repose sur la combinaison de taux de change stables et « compétitifs » avec la stabilité de long terme des salaires. Les conditions du marché du travail sont déterminantes pour l'utilisation, à long terme, de ce régime de change, mais sans celui-ci, une forte croissance économique n'aurait pas été envisageable. La crise asiatique montre donc que la stabilité de la stratégie de développement asiatique dépend de l'existence de réserves de change suffisantes.

L'Union européenne et le Japon connaissent bien ce modèle de développement; ils ont vécu une expérience similaire dans les années 1950 et 1960. Comme le montre la figure 5, dans le régime des changes fixes de Bretton-Woods, le coût du travail unitaire restait stable au Japon et dans l'Union européenne, représentant 40 à 70 % du niveau américain. Cette stratégie a conduit à des miracles économiques. Après l'effondrement du régime de Bretton-Woods, les taux de change sont devenus flexibles, les coûts du travail unitaires en Europe ont dépassé de 20% le niveau américain et le miracle économique a disparu. Au cours des années suivantes, les évolutions des taux de change nominaux ont fortement affecté les niveaux de compétitivité, mais cette flexibilité a peu amélioré les conditions économiques aux États-Unis.

**Figure 5**  
Coût du travail unitaire relatif au dollar américain



Les évolutions récentes en Asie orientale ont suivi une logique similaire. L'ancrage des monnaies locales à l'une des principales devises mondiales, comme le dollar, à des taux de change hautement compétitifs encourage un développement rapide car les exportations vers les grands marchés mondiaux d'exportation sont peu chères contrairement aux importations. Une économie tournée vers l'exportation génère des économies d'échelle. En outre, les salaires domestiques sont faibles par rapport aux normes internationales, et les profits sont élevés, ce qui génère une forte épargne nationale. En comparaison, des taux de change instables et volatiles créent de l'incertitude, ce qui dissuade les investissements et réduit l'épargne. La définition de taux de change fixes avec une grande monnaie internationale peut donc réduire l'incertitude et aura des incidences sur l'investissement étranger. Toutefois, un taux de change compétitif et sous-évalué est une condition nécessaire mais non suffisante pour un fort développement économique. Il convient aussi de mettre en place un environnement favorable. La stabilité du taux de change doit être associée à des salaires stables, sinon la devise s'apprécierait, en termes réels, et détruirait l'avantage comparatif. Une telle configuration stimulera l'investissement domestique, un haut niveau d'emploi et l'apprentissage par la pratique de la main-d'œuvre nationale. Un développement réussi nécessite donc stabilité du taux de change et modération salariale.

L'économie chinoise fonctionne effectivement selon un modèle où l'offre de travail est parfaitement élastique et « illimitée ». Ce modèle a été décrit il y a plus d'un demi-siècle par Arthur Lewis (1954), dans son essai ayant obtenu le prix Nobel<sup>5</sup>. Près de 200 millions de travailleurs ont émigré des campagnes rurales vers les régions urbaines industrialisées le long des côtes méridionales de la Chine<sup>6</sup>, où ils construisent des biens de consommation peu coûteux pour le marché mondial<sup>7</sup>. Ainsi, les salaires se sont stabilisés, non seulement en Chine mais dans le monde entier. Cette offre de travail très importante, et même excessive, a ainsi contribué à la « grande modération » des salaires et de l'inflation au cours de la dernière décennie.

### *L'intégration régionale de l'Asie*

Il existe toutefois une autre raison expliquant l'ancrage, par les pays asiatiques, de leur monnaie au dollar : un taux fixe est favorable au commerce régional et à l'investissement en Asie. L'Asie orientale a bénéficié de l'ancrage des monnaies locales au dollar car ces taux fixes avaient créé une zone de stabilité monétaire qui avait encouragé l'investissement et le commerce transfrontalier régional. Les flux commerciaux intra-asiatiques sont désormais supérieurs aux flux vers les marchés traditionnels des États-Unis et de l'Union européenne. La moitié des exportations de l'ASEAN<sup>8</sup> vont vers les pays ASEAN et quatre autres pays tandis que 70% des importations de l'ASEAN proviennent de la zone ASEAN+4 (voir tableau 1). Le Japon constitue le principal partenaire commercial de la région. Il est aussi la principale source d'investissements directs étrangers (IDE). Le Premier ministre japonais Hatoyama a donc, à juste titre, fait de l'intégration régionale et de la coopération monétaire la priorité et la pierre angulaire de la nouvelle stratégie étrangère de son gouvernement.

La région Asie constitue aussi l'un des principaux marchés d'exportation pour les États-Unis qui y effectuent 20,7% de leurs exportations et pour l'Union européenne qui y effectue 15% de ses exportations hors Union européenne. L'Asie est près de trois fois plus importante que l'Union européenne comme fournisseur étranger du marché américain et deux fois plus importante que les États-Unis pour le marché européen.

---

5. W. A. Lewis, "Economic Development with Unlimited Supplies of Labor" (Développement économique avec offre illimitée de travail), *Manchester School of Economic and Social Studies*, Vol. 22, 1954, pp. 139-91.

6. F. Cai Fang, 农村剩余劳动力减少带来的机遇和挑战 (Decreasing Supply of Rural Surplus Labour, Opportunities and Challenges), *Chinese Economists 50 Forum*, 中国经济50人论坛, 4.2006.

7. Par exemple, la Chine fournit 1/5 de la consommation textile mondiale; d'ici 2025, cette part de marché devrait passer à 50%.

8. Établie en 1967, l'ASEAN (ou ANASE; Association des nations de l'Asie du Sud-Est) compte désormais 10 pays d'Asie du Sud-Est: Brunei, Birmanie/Myanmar, Cambodge, Indonésie, Laos, Malaisie, Philippines, Singapour, Thaïlande et Vietnam. Seuls les six pays fondateurs, désignés comme l'ASEAN-6 (Thaïlande, Singapour, Indonésie, Malaisie, Philippines et Brunei) peuvent être considérés comme des économies émergentes au sens propre du terme. ASEAN+4 signifie l'ASEAN plus la Chine, le Japon, la Corée du Sud et l'Inde. Voir aussi Commission européenne, *Rapport trimestriel sur la zone euro* (en anglais), Vo. 8.2, Décembre 2009, [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication\\_summary16509\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication_summary16509_en.htm)

**Tableau 1**  
**Part des importations et des exportations des pays asiatiques (2006)**

**DESTINATION DE L'EXPORTATION**

Exportateur	Chine	Japon	Corée	Inde	ASEAN	ASEAN+4	États-Unis	Zone euro*	Reste du monde	Monde
Chine		9,5	4,6	1,5	7,4	22,9	21,0	14,2	41,8	100,0
Japon	14,3		7,8	0,7	11,8	34,6	22,8	10,8	31,9	100,0
Corée	21,3	8,2		1,7	9,9	41,0	13,3	10,3	35,3	100,0
Inde	6,6	2,3	2,0		10,0	20,8	15,0	15,3	48,9	100,0
ASEAN	8,7	10,9	3,7	2,5	24,8	50,6	13,9	12,1	23,3	100,0
États-Unis	5,3	5,8	3,1	1,0	5,5	20,7		15,0	64,2	100,0
Zone euro*	1,9	1,3	0,7	0,7	1,5	6,1	8,1	59,1	26,7	100,0
Zone euro* (hors commerce intra-zone euro)	4,7	3,3	1,7	1,8	3,6	15,0	19,8		65,2	

**IMPORTATEUR**

Source de l'importation	Chine	Japon	Corée	Inde	ASEAN	ASEAN+4	États-Unis	Zone euro*
Chine		20,5	15,7	9,4	11,3	56,9	15,9	5,7
Japon	14,6		16,8	2,5	12,3	46,2	7,9	2,4
Corée	11,3	4,7		2,6	5,0	23,6	2,5	1,2
Inde	1,3	0,7	1,2		1,6	4,8	1,2	0,7
ASEAN	11,3	13,8	9,6	9,7	24,9	69,4	6,0	2,4
ASEAN+4	38,6	39,7	43,3	24,2	55,1		33,6	12,4
États-Unis	7,5	12,0	10,9	6,3	10,5	47,2		5,8
Zone euro*	9,6	7,8	8,0	11,8	9,8	47,1	13,2	53,9
Reste du monde	44,3	40,5	37,8	57,6	24,6		53,2	27,9
Monde	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0		100,0	100,0

\* Zone euro initiale, sans Chypre, Malte, la Slovaquie et la Slovénie.

Source : United Nations Statistics Division – Comtrade dataset

L'émergence de l'Asie orientale, et plus particulièrement de la Chine, comme pôle de croissance dominant dans le monde entraîne une transformation de l'économie mondiale. Les relations de l'Asie avec l'Union européenne ou les États-Unis ne peuvent plus être conçues comme purement bilatérales. Les politiques menées par la Chine, les États-Unis ou le Japon ont une incidence sur l'Union. L'Union européenne a le choix entre subir passivement les externalités de ces politiques ou contribuer à la coopération macroéconomique internationale.

## Les opportunités pour une coopération économique mondiale

La coordination des politiques économiques mondiales doit rectifier les déséquilibres mondiaux qui ont contribué à la crise financière, mais elle serait contre-productive si elle conduisait à faire porter tous les coûts d'ajustement par l'Union européenne. La coopération politique mondiale exige donc une stratégie spécifique pour la gestion du taux de change entre l'euro et les devises asiatiques et un cadre institutionnel pour le gérer.

### *Les politiques d'ajustement*

La stratégie du taux de change fixe a réduit les risques et l'incertitude pour le commerce extérieur et l'investissement, et elle a permis à l'Asie de devenir le centre de croissance de l'économie mondiale. Mais en termes de revenu par habitant, la Chine ne se situe qu'à la 118<sup>e</sup> position, sur 232 pays. Elle a donc l'objectif, justifié, de s'assurer du processus de rattrapage économique.

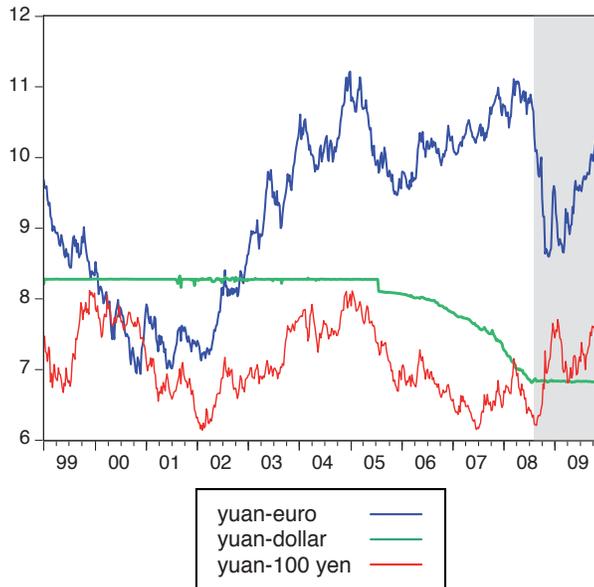
Les États-Unis ont été le partenaire privilégié de l'Asie. Ils ont importé des biens et du capital asiatiques, et ont servi de modèle pour l'orientation du marché asiatique. En revanche, la zone euro est restée spectatrice car les relations économiques de l'Union européenne avec l'Asie orientale sont handicapées par le taux de change flottant de l'euro avec les monnaies asiatiques (*voir figure 6*). Le yuan a été fixé au dollar entre 1999 et 2005 ; il a ensuite été autorisé à s'apprécier progressivement vis-à-vis du dollar et du yen, tandis qu'il se dépréciait progressivement à l'égard de l'euro. Mais lors de l'apparition de la crise financière et de la forte appréciation, soudaine, du dollar à l'égard de l'euro, les autorités chinoises ont à nouveau arrimé le yuan au dollar. Depuis, le dollar s'est déprécié face à l'euro et au yen, dépréciant aussi le yuan. Alors que cette dépréciation a amélioré la compétitivité de la Chine face à l'Union européenne et au Japon, l'incertitude liée au taux de change a réduit l'éventail des possibilités commerciales et d'investissement. La volatilité euro-yuan a été sept fois supérieure au taux dollar-yuan au cours de la dernière décennie<sup>9</sup>. Et cette volatilité plus forte a des effets négatifs sur les investissements directs étrangers et le commerce<sup>10</sup>.

Cependant, l'ancrage des monnaies asiatiques au dollar empêche une correction rapide du déficit courant américain, devenu insoutenable. Le déficit commercial avec l'Asie ne pouvant pas être corrigé par des ajustements des prix relatifs, la consommation américaine, et donc la demande mondiale, doit être réduite. Ce qui entraîne une réduction de la croissance économique mondiale alors qu'un fort taux de croissance serait nécessaire pour réduire le chômage après la crise financière. L'ajustement des prix relatifs pourrait aussi se concentrer dans des zones où la monnaie locale s'inscrit dans un système de taux de change flottants avec le dollar, et plus particulièrement dans les régions où l'euro et le yen sont en

9. La volatilité est ici mesurée comme la variation standard par rapport à la variation hebdomadaire du taux de change entre le 1/1/1999 et le 12/11/2009.

10. Voir S. Collignon, 2008 (<http://www.stefancollignon.de/PDF/MonetaryMercantilismInAsia.pdf>). Dans cet ouvrage, j'ai montré que la relation entre les IDE chinois et le yen, qui fluctue entre l'euro et le dollar, est statistiquement indéterminée. Mais la volatilité des taux de change RMB-USD, RMB-Yen et Yen-USD diminue les investissements directs étrangers en Chine. Voir aussi A. Bénassy-Quéré, L. Fontagné et A. Lahrèche-Révil, «Exchange-Rate Strategies in the Competition for Attracting Foreign Direct Investment», *Journal of the Japanese and International Economies* 15, 2001, p. 178-198.

**Figure 6**  
**Taux de change du yuan avec l'euro, le dollar et le yen**



Source: Bloomberg

vigueur. Mais cela signifie que l'appréciation alors nécessaire de l'euro serait bien supérieure à ce qu'elle serait si les taux de change avec le dollar étaient généralement plus flexibles. En d'autres termes, sans l'ancrage des monnaies asiatiques, les taux de change effectifs nominaux et réels pour les États-Unis seraient plus flexibles et soutiendraient le processus d'ajustement. Obstfeld et Rogoff<sup>11</sup> estimaient que si les déséquilibres américains, asiatiques et européens disparaissaient, l'euro s'apprécierait de 28,6% face au dollar, en termes réels, et se déprécierait de 6,7% face aux devises asiatiques. Cependant, si les monnaies asiatiques restaient unilatéralement ancrées au dollar, la charge de l'ajustement serait essentiellement portée par l'Union européenne: l'élimination du déficit courant américain serait alors associée à une appréciation réelle de l'euro de près de 60%. Les devises asiatiques se déprécieraient alors, et les excédents asiatiques augmenteraient, tandis que l'Union européenne connaîtrait une explosion de son déficit courant<sup>12</sup>. Il peut donc difficilement s'agir de la solution aux déséquilibres économiques mondiaux.

Les responsables politiques demandent donc à la Chine d'abandonner l'ancrage de sa monnaie afin de permettre l'appréciation de la devise chinoise. Les Européens ont rejoint les Américains pour faire pression sur la Chine. Mais si les demandes américaines de réévaluer le yuan, et donc de dévaluer le dollar, s'intègrent dans une stratégie cohérente visant à réduire le déficit courant américain, cela ne sert à rien, pour les Européens, de se faire l'écho de telles demandes. Ces plaintes relatives au régime de taux de change de la Chine

11. M. et K. Rogoff, "Global Current Account Imbalances and Exchange Rate Adjustments", *Brookings Papers on Economic Activity* 1, 2005, p. 67-146.

12. K. O'Rourke, *The world rebalances at Europe's expense*, 2009, [www.eurointelligence.eu](http://www.eurointelligence.eu)

sont généralement l'expression d'une forme latente de protectionnisme: les responsables politiques et les entreprises se plaignent d'une supposée concurrence déloyale et cherchent à maintenir hors du marché européen des importations bon marché, alors que l'importation de biens de consommations peu chers serait profitable aux Européens et que les exportateurs profiteraient de la demande dans cette région asiatique en forte croissance. Le dialogue avec la Chine ne mènera à rien tant que les Européens (et les Américains) ne comprendront pas pourquoi les autorités chinoises ont de bonnes raisons de conserver des taux de change fixes et tant qu'ils ne sauront s'y adapter intelligemment. L'Asie est sans doute le plus grand marché de croissance de l'Union européenne. Il est donc dans l'intérêt de l'Union européenne de contribuer à une croissance soutenue et durable en Chine.

### *L'Union européenne peut-elle s'isoler de l'économie mondiale ?*

Le danger d'une appréciation excessive de l'euro est néanmoins réel, pas seulement car des importations bon marché inonderaient le marché européen, mais car un euro trop fort aurait des effets néfastes sur la compétitivité des entreprises européennes. On peut estimer que la compétitivité extérieure est moins importante depuis la création de l'euro, étant donné que le degré d'ouverture de la zone euro au reste du monde n'est que de 12,5%. En effet, près de 88% de l'activité économique de la zone euro repose sur la demande intérieure. Si la zone euro perdait sa compétitivité sur les marchés extérieurs, elle pourrait la compenser en augmentant la demande intérieure. Mais d'où pourrait venir cette demande? La politique fiscale est déjà strictement contrainte par les degrés élevés d'endettement dans les États membres. L'augmentation des salaires se traduirait rapidement par une hausse de l'inflation en raison de la baisse de la productivité. La politique monétaire est déjà suffisamment accommodante et la crise financière nous a appris que les taux d'intérêts ne doivent pas rester trop longtemps à un faible niveau. Par conséquent, la zone euro a peu de possibilités de stimuler activement la demande intérieure et d'augmenter le potentiel de croissance de la zone euro.

Dans ce contexte, un euro trop fort aurait des effets néfastes car il empêcherait de grandes entreprises, essentiellement du Nord de l'Europe, présentes dans le monde entier, de tirer profit des économies d'échelle au niveau mondial. Pour de nombreuses entreprises, le marché européen, seul, n'a pas une taille suffisante pour leur garantir des technologies de production efficaces. La perte de la compétitivité-prix impliquerait une réduction de la production et une augmentation du poids des coûts fixes, tandis que d'autres entreprises aux États-Unis et en Asie s'empareraient des parts du marché européen. Ce processus n'est pas seulement dangereux pour les exportations mais aussi pour l'évolution intérieure car il diminue la productivité européenne et réduit donc l'échelle des augmentations de salaire, des dépenses publiques et de la croissance économique. Une appréciation excessive de l'euro réduirait donc la dynamique de croissance interne. La zone euro ne peut pas s'isoler du marché mondial. Elle doit rester un acteur actif sur les marchés mondiaux et formuler une stratégie qui permette simultanément d'augmenter le potentiel de croissance de la zone euro et d'intégrer les économies émergentes dans l'économie mondiale en fournissant un cadre macroéconomique stable. Et c'est précisément ce que le traité de Lisbonne préconise aux responsables politiques.

### *Une coordination mondiale des politiques macroéconomiques*

Une stratégie économique extérieure européenne implique une concertation des politiques macroéconomiques non seulement avec les États-Unis, mais aussi, et surtout, avec les autorités asiatiques. Les deux acteurs majeurs sont la Chine et le Japon. Alors que la Chine constitue un marché majeur pour les exportations et les importations avec l'Union européenne, le Japon constitue le principal fournisseur d'investissements directs étrangers en Chine. Malgré l'appréciation de l'euro, l'Union européenne est désormais un fournisseur plus important que les États-Unis pour la Chine. Avec une plus grande stabilité des taux de change, la zone euro pourrait améliorer sensiblement son potentiel commercial. Il est donc dans l'intérêt de l'Union européenne de contribuer plus activement au rééquilibrage de l'économie mondiale en créant davantage de stabilité pour les taux de change entre l'Union européenne et l'Asie.

Les plaintes européennes relatives à la sous-évaluation de la devise chinoise sont irréfléchies. La Chine a besoin de poursuivre avec succès son développement en sous-évaluant sa devise; tous les pays industrialisés profiteraient alors des effets de la croissance en découlant. Dans le contexte mondial actuel, la relation privilégiée entre l'Asie et les États-Unis constitue un problème. Il n'y a pas de raison que la Chine et les autres économies asiatiques focalisent exclusivement leur stratégie de taux de change sur le dollar alors que l'Union européenne constitue un marché au moins aussi important. Si l'économie américaine a besoin de davantage de flexibilité pour son taux de change afin de rééquilibrer sa balance courante, la réponse appropriée consisterait à stabiliser les taux de change entre l'Asie et l'Union européenne. Une telle stratégie devrait se concentrer sur la réduction de la volatilité du taux de change, afin de réduire l'incertitude et d'améliorer l'investissement, et non sur la sous-évaluation, qui alimente le moteur de la croissance chinoise.

Voici une possibilité d'action. Tout d'abord, la Chine et les autres pays d'Asie orientale pourraient accepter de fixer leur monnaie à un panier de monnaies qui comporterait l'euro et le yen et, dans une bien moindre mesure, le dollar US. Au départ, le dollar pourrait même être absent. Ensuite, la zone euro et le Japon pourraient accepter de réduire la volatilité du taux de change entre leurs monnaies en définissant une bande de fluctuations euro-yen. Le Japon doit être intégré à ce système en raison de son poids dans le commerce régional et du volume de ses investissements directs étrangers vers la Chine et le reste de l'Asie orientale.

Ainsi, la Chine et les pays émergents d'Asie pourraient continuer leur stratégie de développement compétitif tandis que les effets de la croissance forte et de l'intégration régionale de l'Asie se transmettraient aux principaux pays industrialisés. Les consommateurs européens profiteraient d'importations peu chères et la demande intérieure serait stimulée par une augmentation de leur pouvoir d'achat. En outre, la stabilité des taux de change entre le panier euro-yen et les pays arrimés à ce panier favoriserait la poursuite de l'intégration régionale en Asie orientale. Enfin, les autorités chinoises continueraient à accumuler des réserves de change et auraient donc à les réinvestir dans l'Union européenne et au Japon<sup>13</sup>. Ces

---

13. Voir M. Obstfeld et K. Rogoff, *Global Imbalances and the Financial Crisis: Products of Common Causes*, Novembre 2009, <http://elsa.berkeley.edu/~obstfeld/santabarbara.pdf>. Dans cet ouvrage, les auteurs estiment que l'ancrage et la composition en devises des réserves ne sont pas nécessairement liés. Cependant, imaginez une attaque spéculative contre un pays dont la monnaie est ancrée à l'euro mais qui conserve des réserves en dollars. Si le dollar est faible à ce moment, la mobilisation des réserves serait plus coûteuse. Une gestion prudente des réserves nécessite donc de conserver ses réserves dans la monnaie d'arrimage.

flux de capitaux stimuleraient les marchés financiers européens, ce qui est particulièrement important dans le contexte actuel de l'après-crise.

\*\*\*

La suppression des déséquilibres mondiaux exige de nouvelles méthodes de gestion de l'économie mondiale. Au lieu d'affaiblir la Chine, l'Union européenne a intérêt à devenir un partenaire actif de l'Asie. Parallèlement, elle devrait partager la charge des ajustements mondiaux avec les États-Unis et le Japon en acceptant d'avoir une balance courante légèrement déficitaire en échange d'afflux de capitaux provenant des pays dont la monnaie est arriérée au panier euro-yen.

Le forum politique nécessaire à la mise en place d'une coopération monétaire mondiale est le G20, bien que l'expérience de nombreuses organisations internationales montre que ce forum est trop large pour prendre des décisions politiques audacieuses. Une stratégie économique globale cohérente doit donc être élaborée dans des groupes de travail plus petits qui rassembleraient les autorités européennes, américaines, japonaises et chinoises. Les responsables politiques européens devraient utiliser leur forum privilégié que constitue le dialogue ASEM<sup>14</sup> pour discuter de ces questions politiques avec l'Asie. La mise en œuvre et la surveillance de l'accord devrait ensuite être déléguée au FMI.

Toutefois, l'efficacité des politiques européennes est sérieusement handicapée par une gouvernance inefficace des politiques économiques dans l'Union européenne. Selon le traité de Lisbonne, la Banque centrale européenne est chargée de la politique monétaire mais les régimes de change sont du ressort du Conseil ECOFIN. Compte tenu du rôle privilégié de l'euro dans une telle stratégie, la décision finale sur la manière « [d'intégrer] tous les pays dans l'économie mondiale » devrait être élaborée par l'Eurogroupe.

Trouver une solution aux déséquilibres mondiaux reste l'un des principaux défis pour l'avenir de l'Union européenne.

*Traduit de l'anglais par Mathilde Durand.*

---

14. L'ASEM est le dialogue Asie-Europe, composé des 27 États membres de l'Union européenne et de 13 pays asiatiques. Il s'agit d'un forum pour un dialogue politique régulier, de haut niveau.



# Quel modèle européen pour la préservation de la planète?

Chantal JOUANNO

La planète est confrontée à une profonde crise écologique.

Pour y répondre, l'humanité doit résoudre trois défis qui mettent en jeu la satisfaction de ses besoins, voire sa propre existence.

D'abord, les changements climatiques. Si des politiques appropriées ne sont pas rapidement mises en œuvre au niveau international, les émissions de gaz à effet de serre pourraient augmenter d'au moins 60%, d'ici à 2020, par rapport à leur niveau de 1990. Or, pour faire en sorte que le seuil de 2 °C de réchauffement moyen de la planète, considéré comme dangereux par les scientifiques du GIEC, ne soit pas dépassé, les émissions mondiales devraient être réduites d'au moins 50%, d'ici 2050, par rapport à 1990.

Ensuite, la préservation de la biodiversité. Depuis 4 milliards d'années, la biodiversité et les services qu'elle rend participent aux conditions de vie sur terre. La perpétuation et l'adaptation du vivant et la biodiversité sont étroitement liés dans un équilibre fragile. Or les activités humaines, par leurs impacts sur le grand cycle de l'eau et la biologie des sols, par leurs prélèvements excessifs et la modification des biotopes, appauvrissent la biodiversité à un rythme sans précédent. On assiste actuellement à une véritable érosion de la biodiversité, 100 à 1 000 fois plus rapide qu'elle ne devrait l'être.

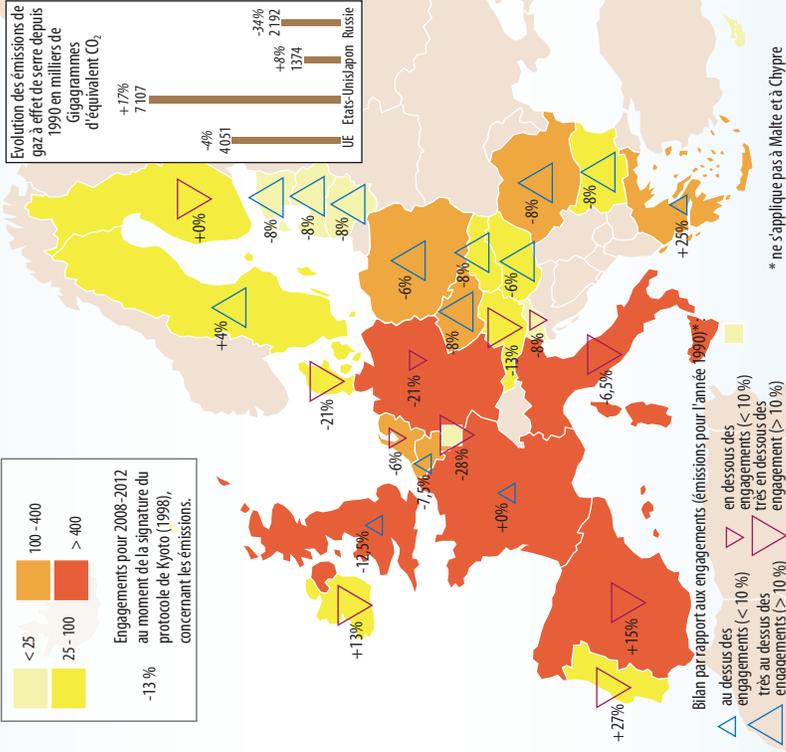
Enfin, l'épuisement d'un certain nombre de ressources naturelles. De même qu'il n'est pas possible de poursuivre l'extraction de pétrole et de gaz au rythme actuel jusqu'à la fin du siècle, de même les limites de notre planète imposeront de mieux gérer l'utilisation des espaces et la concurrence entre productions agricoles alimentaires et non alimentaires, l'accès à l'eau potable, la disponibilité de certaines matières premières minérales.

Mais le temps n'est plus au cloisonnement de ces questions. Elles requièrent la même résolution dans l'engagement. Bref, il faut abattre les cloisons. Les crises écologiques ne connaissent pas les frontières, tout l'enjeu est de surmonter les intérêts égoïstes des États. L'Union européenne l'a fait. Et c'est pourquoi aujourd'hui, elle est à la pointe du « combat écologique ».

Cela exige l'émergence d'une responsabilité collective et la définition d'un nouveau modèle de croissance.

# L'Union européenne et l'environnement

**Emissions de gaz à effet de serre** (en millions de tonnes équivalent CO<sub>2</sub>, 2007)

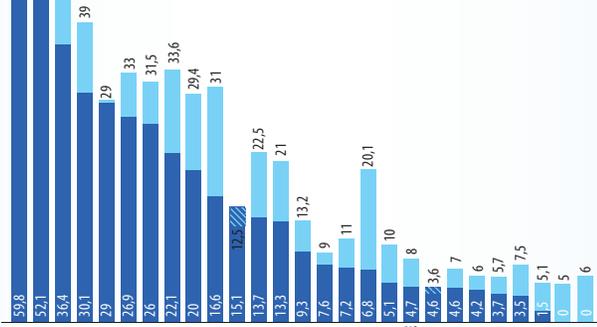


Sources : Agence européenne pour l'Environnement ([www.eea.europa.eu/efr](http://www.eea.europa.eu/efr)), Eurostat (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>).

**Revenus de la fiscalité environnementale (en % du PIB en 2007)**



**Part des énergies renouvelables dans la consommation d'électricité brute (2007)**



**Objectif 2010**



Pascal Order pour la Fondation Robert Schuman, janvier 2010, © FRS.

## Une responsabilité collective

Dans le domaine de la lutte contre le changement climatique, l'Union européenne est un moteur : outre qu'elle est en voie d'atteindre son objectif du protocole de Kyoto, elle s'est unilatéralement engagée, avec le paquet énergie-climat adopté en décembre 2008 sous présidence française, à réduire ses émissions globales de 20% par rapport aux niveaux de 1990 d'ici à 2020. Elle s'est également fixé l'objectif de porter à 20% la part des énergies renouvelables dans la consommation d'énergie d'ici à 2020 et de réduire de 20% sa consommation globale d'énergie. Cet engagement, l'Union européenne le porte dans les négociations internationales : l'Accord de Copenhague, même s'il n'est pas idéal, constitue un progrès en vue des échéances de Bonn et de Mexico en 2010. Nous maintiendrons vigoureusement notre action en faveur d'un accord contraignant, à la hauteur de l'urgence climatique.

REACH, la législation phare de l'Union européenne dans le secteur des produits chimiques, est devenue opérationnelle avec la mise en service en 2008 de l'agence européenne des produits chimiques (ECHA). Elle met en place un système intégré unique d'enregistrement, d'évaluation et d'autorisation des substances chimiques afin d'améliorer la protection de la santé humaine et de l'environnement, tout en maintenant la compétitivité et en renforçant l'esprit d'innovation de l'industrie chimique européenne

Dans le domaine des transports, l'Union européenne s'est engagée à porter à 10% d'ici à 2020 la part des sources d'énergie renouvelable (agrocarburants, électricité renouvelable et hydrogène, notamment) dans la consommation des carburants, cet objectif étant assorti de critères de développement durable contraignants pour les agrocarburants. L'Union européenne a également adopté une réglementation ambitieuse pour limiter les émissions de gaz à effet de serre des automobiles commercialisées sur son territoire et elle poursuit l'internationalisation des coûts externes dus aux transports, notamment pour les poids lourds.

Si la situation est moins satisfaisante en matière de maintien de la biodiversité et de gestion des ressources naturelles, des progrès considérables ont déjà été réalisés concernant l'état et l'utilisation de l'eau et de l'air, grâce à la politique communautaire de l'environnement. Celle-ci a élaboré depuis les débuts des années 1960 un corpus très fourni de normes et réglementations communautaires concernant l'ensemble des émissions dans l'air et dans l'eau, ainsi que les déchets. Non seulement les Européens doivent à ces normes une amélioration palpable de la qualité des milieux récepteurs, mais de plus elles ont permis à nos industries de se développer sur un marché plus vertueux et durable. Les ambitions de cette ancienne politique normative sont à présent renforcées et modernisées par des objectifs de résultat, notamment ceux du « bon état écologique ». Ainsi, les États membres ont jusqu'à 2015 pour atteindre « le bon état » de toutes leurs masses d'eau continentales et côtières, et jusqu'en 2020 pour atteindre celui de tous leurs milieux marins, objectif particulièrement ambitieux. L'Union européenne a, par ailleurs, adopté en 2008 l'initiative « matières premières » qui propose une stratégie intégrée pour relever les différents défis liés à l'accès aux matières premières, y compris les matières premières secondaires que l'on peut obtenir dans l'Union grâce à un recyclage accru et de meilleure qualité.

La politique agricole commune (PAC) participe de cette dynamique. Elle a permis à l'Europe de l'après-guerre d'atteindre puis dépasser son autonomie alimentaire sur des produits de base. Depuis 1992, elle a été scandée par des réformes renforçant sa prise en compte des enjeux environnementaux. Lors de la dernière étape, dite « bilan de santé », le

déséquilibre entre les moyens affectés au soutien au revenu et le financement de mesures agro-environnementales a été encore corrigé en faveur de ces dernières.

L'exportation de ces normes et objectifs, garants d'un développement durable socialement responsable, est à juste titre un axe fort des coopérations et programmes de pré-adhésions soutenus par l'Union: ce n'est en effet qu'en les généralisant qu'on évitera des délocalisations menaçant à la fois nos marchés économiques, les ressources et milieux naturels des pays en développement et la santé de leurs populations.

La préservation et la stabilité de la planète ne se limitent pas aux questions environnementales: les inégalités sociales, qu'elles soient intérieures ou – dans le monde globalisé – extérieures à l'Union européenne, constituent tout autant un défi pour l'avenir de nos sociétés. Environnement, économie et aspects sociaux sont étroitement imbriqués et ne peuvent être pensés indépendamment les uns des autres si l'on recherche des améliorations pérennes. C'est la prise en compte de ces trois dimensions qui constitue le principe du développement durable, dont l'Union européenne, aux termes du traité, a fait son objectif général à long terme.

S'agissant de la cohésion sociale interne, l'Union européenne dispose d'atouts indéniables: son «économie sociale de marché» lui confère une certaine reconnaissance internationale pour l'équilibre et l'efficacité de ses politiques, par exemple dans le domaine de la santé ou encore dans le traitement récent de la crise économique. Les limites et fragilités des modèles les plus libéraux, clairement mises en évidence, conduisent aujourd'hui à repenser les relations entre compétitivité et régulation.

À l'extérieur de l'Union, la lutte contre la faim et contre la pauvreté domine l'agenda. Ces inégalités perdurent, voire pourraient s'accroître encore sous les effets du changement climatique: en 2020, entre 75 et 250 millions d'Africains risquent d'être exposés à une pénurie d'eau accrue, les rendements agricoles pourraient être réduits jusqu'à 50% et il est acquis que l'augmentation du niveau de la mer touchera surtout les pays en voie de développement du fait de la répartition géographique de leurs populations. L'Union européenne est l'acteur international le plus engagé dans la résolution pacifique et multilatérale des problèmes mondiaux. Elle use de son «soft power» et elle est, d'un point de vue financier, le premier contributeur mondial à l'aide publique au développement. Dans l'intérêt général, l'Union européenne est disposée à soutenir les pays en voie de développement dans leur effort de mise en place de techniques permettant de mieux préserver les ressources naturelles et de promouvoir une croissance sobre.

Mais limiter l'atout du modèle européen à la seule responsabilité collective serait faire preuve d'une analyse limitée. Il est un atout pour bâtir un nouveau modèle de croissance.

## **Un nouveau modèle de croissance, vert par ses investissements et sobre par ses émissions.**

---

Le développement durable suppose en effet un changement des modes de production et de consommation. La «croissance verte» peut être définie comme une croissance très efficace du point de vue de l'utilisation de l'énergie et des matières premières, une économie sobre dans laquelle les produits et les services correspondent aux besoins réels des individus. Le découplage entre productivité et consommation de ressources naturelles constitue un défi industriel mais aussi agricole. Les innovations que cela appelle devront regrouper des innovations technologiques dans les laboratoires et sur le terrain ainsi que des innovations

sociales: d'autres façons de travailler ensemble ou de nouer des relations commerciales, par exemple.

Le plan d'action européen pour une production et consommation durables et pour une politique industrielle durable adopté en décembre 2008 contribuera à améliorer les performances écologiques des produits, à stimuler la demande en biens et techniques de production plus durables et à encourager l'innovation. Le plan d'action a été accompagné de propositions visant à refondre les directives «écoconception» et «étiquetage énergétique» et à réviser les règlements «label écologique» et EMAS (Eco-Management and Audit Scheme). Pour mettre en œuvre son nouveau modèle de croissance, l'Union européenne privilégie le recours aux incitations économiques comme la fiscalité indirecte et utilise la force de marché comme les droits d'émission négociables.

Construire les bases de cette économie propre et sobre suppose notamment de faire converger et d'amplifier nos efforts de recherche et d'innovation afin d'aider les entreprises européennes à développer leurs atouts sur des marchés en développement. L'objectif est de faciliter leur conversion aux nouvelles technologies et aux nouveaux services. Cela ne sera possible que par une politique de formation pro-active, par une mobilisation de l'ensemble des leviers, financiers comme normatifs.

\*\*\*

Une fois de plus, il est démontré que l'Union européenne, ça marche... quoi qu'en disent le chœur des pleureuses. Parce que l'Union, c'est une certaine idée de l'excellence à multiples facettes: économique, financière, industrielle, agricole, culturelle.

Cette certaine idée de l'excellence est aussi écologique, façonnée par cette Union européenne qui a toujours su préserver l'avenir de ses enfants. La France a de quoi être fière de compter parmi ses fondateurs. Et l'Union européenne le lui a bien rendu. Depuis près de soixante ans, elle nous accompagne dans les évolutions successives qu'exige un monde sans cesse en mutation. Les politiques européennes ont permis à la France de grandir.

Voilà pourquoi, je souhaite, aujourd'hui, que la politique écologique irrigue plus encore toutes les politiques communautaires. Elle doit être le suc de toute politique publique: accompagner tout en préservant; maintenir tout en anticipant; aider tout en bénéficiant.

L'Union européenne est née du charbon et de l'acier. Elle a grandi dans le pétrole. Elle atteint l'âge de raison et aujourd'hui, elle fait le choix des énergies renouvelables.



# 3

## L'Union européenne, l'Europe et ses voisins

### L'Histoire nationale comme enjeu de mémoire. Changement d'échelles

Georges MINK

**D**epuis quelques années, on observe en Europe une résurgence des affrontements politiques autour de l'interprétation des conflits du passé. Un « ajustement mémoriel » entre la « nouvelle » et la « vieille » Europe semble nécessaire après les élargissements de 2004 et 2007 aux pays d'Europe centrale et orientale. De nombreux dispositifs sont créés afin de favoriser un processus de rapprochement et de réconciliation, dans le cadre de sorties de conflits armés (ex-Yougoslavie), de sorties de régime autoritaire (Europe centrale et orientale) ou encore d'héritages bilatéraux conflictuels (Allemagne/République tchèque, Pologne/Russie, etc.). Les voies pour aborder ces « brûlures du passé » sont diverses : commissions bilatérales d'historiens, dispositifs muséographiques spécifiques, etc. : autant de modalités visant la pacification des héritages conflictuels et par là des rapports politiques et sociaux en Europe. Dans ce contexte, l'inflation des travaux sur la mémoire et l'histoire impose d'abord une certaine précision conceptuelle : de quoi parle-t-on précisément ? Par ailleurs, quels sont les enjeux qui sous-tendent les rapports entre les histoires nationales et les mémoires ? En dernier lieu, et pour conclure, il s'agira de conduire une brève réflexion sur un phénomène de plus en plus présent, celui de la gestion étatique nationale du passé et de ses effets pervers.

#### Histoire et mémoire : quelques précisions terminologiques

S'il est nécessaire de distinguer les concepts d'histoire et de mémoire, tels qu'utilisés dans les sciences sociales, il ne faut pas tomber dans le piège courant de l'opposition entre l'histoire et la mémoire. Depuis les « lieux de mémoire » de Pierre Nora, les historiens traitent de la mémoire avec le même sérieux que de l'histoire au sens positiviste de ce terme, certains même considérant que la mémoire collective fait partie de l'histoire. Dans un livre récent, ayant réuni 25 historiens français autour de *Guerres (françaises – NDA) de mémoire*, on rappelle qu'en 1987 Pierre Vidal Naquet invitait ses confrères à « réfléchir sur la mémoire, à tirer parti des transformations qu'elle apporte à la représentation du passé ». Les directeurs

de cet ouvrage s'étonnent : « comment douter encore que l'histoire influence la mémoire et *vice versa*? »<sup>1</sup>. Aujourd'hui cela est une évidence. Les historiens qui produisent des récits obéissant à certaines règles préétablies, et communément partagées par leur corporation, savent que la mémoire conçue comme un ensemble de représentations de ce qui se serait passé n'est pas sans effet sur les récits académiques sur ce qui s'était passé.

Prenons le cas polonais. Le renouvellement des recherches sur la participation d'un certain nombre de Polonais à l'extermination des Juifs en 1941 n'aurait peut-être pas pris une telle ampleur si Jan Tomasz Gross n'avait pas exhumé les témoignages mémoriels de 1945-1946, faits à l'occasion du procès de bourreaux de Jedwabne, en produisant un choc bien au-delà de l'intelligentsia polonaise. Et surtout, en déclenchant une vague de recherches sur les pogromes à l'occasion du retrait des Soviétiques de la façade orientale de la Pologne. On a pu alors observer un véritable télescopage entre une histoire nationale glorieuse et les effets des récits mémoriels de quelques survivants, amplifiés par un ouvrage critiqué pour les libertés prises par l'auteur avec les règles académiques. Mais cela vaut aussi pour l'Ukraine et la Russie : les nouvelles recherches sur la Shoah sont stimulées par la redécouverte du rôle des « bystanders », ces témoins présents passivement ou activement pendant que se sont déroulés les crimes de masse, à travers la multiplication des récits mémoriels sur la Shoah par balles, provoquée par le père Desbois. Or les témoignages de « bystanders », est-ce de l'histoire ou de la représentation de ce qui s'était passé ? Entre la Russie et la Pologne ce sont d'abord des revendications mémorielles (Katyn, Pacte Ribbentrop- Molotov) n'ayant pas un statut scientifique, qui débouchent sur la « Commission des questions difficiles » (*Komisja do spraw trudnych*) parente proche des commissions germano-polonaise, germano-française, germano-israélienne, polono-ukrainienne. Toutes sont composées de spécialistes qui s'efforcent de juxtaposer les récits historiques suivant les règles et les normes académiques.

Le rapport entre l'histoire nationale et la mémoire peut prêter à confusion : qu'est-ce qui nous intéresse ici ? Est-ce l'histoire (nationale) telle qu'elle se reflète dans la mémoire (ou dans les mémoires plurielles) ? Il ne faut pas oublier que lorsqu'on parle de la mémoire, on doit distinguer ses multiples manifestations : mémoire individuelle, de groupe social, collective au sens d'un lien social de groupe, mémoire locale ou mémoire centrale (nationale). Il y a toutes les tonalités de la mémoire : mémoire des vaincus et des vainqueurs, mémoire joyeuse et festive, mémoire endolorie, mémoire des dominants et des dominés. Ajoutons que les récits mémoriels se différencient dans la même population selon qu'ils font l'objet d'une transmission par les canaux sociaux comme les médias ou l'école, et ainsi institutionnalisés, ou demeurent dans la sphère privée avec un contenu souvent en opposition avec le cadre social imposé d'en haut. Ces mouvements de *top down* et de *bottom up*, en interaction dans les systèmes démocratiques, ne se rencontrent pas dans les systèmes politiques autoritaires. Dans les systèmes de type soviétique, où on a vu fleurir une « économie parallèle », le sociologue hongrois Elemér Hankiss a parlé de la « société parallèle », une sorte d'îlot de société civile libre dans l'environnement autoritaire soviétique. Il n'est pas exagéré de dire qu'il y avait aussi une sorte de « mémoire parallèle » contenant les représentations historiques interdites par le pouvoir. À ce propos a été inventée l'appellation des « pages blanches » dans l'histoire nationale soviétisée. Comblen les pages blanches (c'est-à-dire censurées par le pouvoir), tel était l'objectif de l'initiative des intellectuels polonais de créer une Université volante pour y enseigner la « vraie histoire ». Mais il ne s'agissait pas des

---

1. P. Blanchard et I. Veyrat-Masson, *Les guerres de mémoire*, La Découverte, Paris, 2008, p. 16.

pages blanches dans la mémoire, ou dans les mémoires particulières. Le pouvoir communiste ne pouvait pas contrôler la mémoire.

Il en va de même de la question des mémoires multiples de la Seconde Guerre mondiale. Un exemple a récemment refait surface en Pologne. Est-ce que la minorité ethnique du nord de la Pologne, les Kaszuby, d'où est issu l'actuel Premier ministre polonais Donald Tusk, a la même mémoire de la Wehrmacht que l'intelligentsia polonaise, patriote, durement éprouvée par l'occupation nazie? On n'oublie pas que les hommes de cette ethnie y étaient enrôlés de force et parfois y entraient bénévolement, en tant que groupe d'origine non slave. On se souvient de l'instrumentalisation de cette différence par un des dirigeants les plus en vue du parti PiS (Droit et Justice) des frères Kaczynski, Jacek Kurski, à l'occasion de la campagne présidentielle de 2005 en Pologne. Car ce n'était pas la mémoire des violences exercées contre les Kaszuby réfractaires par les Allemands qui a été privilégiée pour nourrir la version de l'histoire nationale, mais bel et bien l'héroïsation mémorielle du comportement des résistants polonais.

L'intitulé de ce texte peut suggérer une autre perspective, à savoir celle de la mémoire telle qu'elle infléchit les travaux sur l'histoire nationale étant constitutive des urgences et de la demande sociales. Les victimes du communisme, groupes porteurs d'une certaine mémoire, voudront trouver dans les archives des Instituts de la mémoire nationale établis dans tous les pays post-communistes, des faits historiques avérés comme les noms des agents et des collaborateurs. Ils demandent aux historiens de faire ce travail. Et pour ne prendre qu'un exemple d'une autre dictature, les descendants des Républicains espagnols voudront matérialiser et officialiser par des preuves tangibles la mémoire refoulée dans la sphère privée par les accords du Pacte de Moncloa exprimés par l'idée «amnésie et amnistie». Voici que l'histoire nationale officielle, incomplète car imposée par le vainqueur, est ensemencée pour être complète par des porteurs d'une mémoire contrainte à la clandestinité.

Cette mémoire, tout comme les récits académiques, peuvent faire objet de divers usages. De plus en plus, les usagers de l'histoire et de la mémoire sont des acteurs institutionnels étatiques. De plus en plus, aussi, les enjeux mémoriels sont exportés dans des arènes internationales pour maximiser les bénéfices internes. La politique étrangère des États peut évoluer, dans l'interaction avec d'autres États ou des institutions transnationales, vers un affrontement mémoriel ou dans le sens d'un processus de réconciliation. Nous y reviendrons plus loin.

## L'histoire nationale comme enjeu de mémoire

Deux fonctions sont évidentes dans la relation entre certaines manifestations mémorielles et l'histoire nationale. Il s'agit de la recherche des référents identitaires et des phénomènes de légitimation historiciste. Un État national, comme d'ailleurs tout groupe social solidaire, aura tendance à revendiquer un passé commun distinct, remontant le plus loin possible en arrière. La mémoire sert alors de réservoir pour appuyer la démarche des historiens. L'histoire des anciens écrits en langue tchèque, partiellement inventés, constitue jusqu'à la caricature, une telle démarche, jadis efficace pour mobiliser les Tchèques contre l'empire austro-hongrois. Le passé sacralise le présent d'un groupe, d'une nation comme le dirait Barbara Szacka<sup>2</sup>. Terenc Ranger et Eric Hobsbawm ont montré la fonction identificatoire

2. B. Szacka, *Czas przeszły, pamięć, mit*, Warszawa, 2006, p. 48; traduction française: *Le passé, la mémoire et le mythe*.

et légitimatrice de « l'invention de la tradition » notamment pour les États-nations au XIX<sup>e</sup> siècle<sup>3</sup> (1985). Les lieux de mémoire, par exemple, au sens de fixation de la mémoire du passé, dans l'acception de Pierre Nora notamment, peuvent conforter une histoire nationale. Un promeneur français du dimanche dans la forêt de Compiègne songera à ce wagon où ont été signés deux armistices, refaisant ainsi le lien identitaire entre la mémoire et l'histoire, entre la gloire et l'humiliation, de 1918 et de 1940.

On date bien des années 70 les interrogations et les incertitudes identitaires des Français, qui ont suggérés à Pierre Nora de formuler le concept des « lieux de mémoire », tout comme l'idée de les analyser et les inventorier. On parlera des inquiétudes liées à l'après 1968, à la première crise pétrolière, à la situation internationale avec l'enlèvement vietnamien et l'intervention des armées du Pacte de Varsovie à Prague, à la relève générationnelle après les 30 glorieuses. Un certain nombre d'historiens, de politologues ou de sociologues considèrent qu'une vague historicisante d'ampleur inédite a submergé alors les vieilles sociétés occidentales, puis de proche en proche, a affecté avec un temps de décalage les pays de l'Europe centrale et orientale. Certaines conditions accélèrent le recours à l'histoire ou/et ses représentations mémorielles dans les jeux inter ou intra-étatiques ou interethniques. L'une d'elles, qui exige que l'on change de paradigme d'analyse des questions mémorielles dominant depuis deux décennies, est l'effritement des frontières idéologico-militaires entre 1989 et 1991, en même temps que des frontières symboliques virtuelles, en raison de la mondialisation médiatique. On ne peut plus se contenter d'étudier le rapport entre la mémoire et l'histoire dans le seul cadre national. On observe la transnationalisation des jeux historicisants en raison de la multiplication des arènes internationales dans lesquelles circulent librement les normes et les politiques publiques supranationales. Elles rentrent en interaction avec ce qui se passe dans un cadre strictement national. Il est normal de s'interroger sur la part de la « contamination » mémorielle des différents États à la recherche des recettes de réconciliation que sont les commissions Vérité et Réconciliation, ou les commissions bilatérales d'historiens. Il est frappant de constater que ces dispositifs de réconciliation s'appuient autant sur les acteurs et leur mémoire (victimes comme bourreaux) que sur les sources et les travaux d'historiens. Ainsi l'histoire nationale de l'apartheid en a été largement modifiée par l'histoire orale obtenue dans les confrontations entre les bourreaux et les victimes, mises sur pied par la commission Vérité et Réconciliation. Mais ces emprunts peuvent obéir aussi à des objectifs d'antagonisme et d'affrontement. Les Instituts de la Mémoire nationale sont interactifs non seulement dans leur fonction de gardien des archives mais aussi dans celle des ressources de stigmatisation comme munitions contre les adversaires politiques. Certains États criminels doivent aussi tenir compte du droit d'ingérence et d'instruction mémorielle à des fins de justice incarnée par les tribunaux internationaux dédiés au droit universel. Ils y font face en anticipant sur les enquêtes judiciaires et en effaçant toute trace de leurs crimes.

Tous ces dispositifs ont pour effet de produire de la légitimité ou de la délégitimation, en d'autres termes, dire ce qui est « bon » ou « mauvais » pour une nation dans le contexte international.

La désagrégation de l'espace soviétique, mais tout autant l'attente d'une intégration dans l'Union européenne, ont elles aussi fait surgir de nouveaux enjeux mémoriels. Le « retour à l'Europe » a souvent été présenté comme une réparation après l'abandon symbolisé un

---

3. T. Ranger et E. Hobsbawm, *The Invention of Tradition*, Cambridge, Cambridge University Press, 1983.

peu injustement par la conférence de Yalta, (on voit là la force des stéréotypes mémoriels), par les puissances occidentales, et comme l'occasion de les rappeler à leur responsabilité historique. Mais cette nouvelle donne de la politique normative européenne, qui pose des conditions à l'adhésion, voire à l'appartenance selon un certain nombre de critères, a plus largement ouvert la voie à un ensemble de revendications portées par de multiples acteurs qui réactivent des passés douloureux dans le cadre d'affrontements nationaux, certes, mais aussi à l'initiative de groupes porteurs de ressentiments mémoriels, intervenant dans les arènes internationales pour faire pression sur les États. Cette conditionnalité normative a ainsi stimulé les mouvements des expulsés de 1945-1948 au nom du respect des droits des minorités. On songe ici aux populations expulsées des Sudètes, celles de l'Est de la Pologne ou de la Haute Silésie.

Il est certain que 1989 a été à l'origine d'une déstabilisation des points de repère mémoriels et, à bien des égards, des identités collectives. C'est probablement une des explications du repli sur une histoire nationale héroïque avec des accents nationalistes exacerbés. On a en tête par exemple les références à une mémoire mythifiée de la Hongrie *ante* murale de la chrétienté, de la « Hongrie jardin » pratiquée par le politicien d'extrême droite hongroise Istvan Czurka, qui s'autorisait, non sans un certain succès, face à la perspective de l'adhésion de la Hongrie à l'Union européenne, une relecture de l'histoire nationale. Espérant ainsi ranimer dans la mémoire de ses concitoyens une revendication identitaire de la Grande Hongrie spoliée par le traité de Trianon. D'autres leaders d'extrême droite de la région ont tenté la même opération de recyclage des symboles anciens d'une histoire nationale mythifiée en espérant la reconnecter avec une mémoire qui idéalisait et embellissait le passé d'avant le communisme. Les extrêmes droites est-européennes et notamment les Hongrois ont ainsi beaucoup joué sur le mythe d'avoir été la dernière frontière face aux incroyants et de ce fait n'ont pas de leçons d'européanité à recevoir de l'Union européenne. Cela a nourri l'euroscepticisme d'une fraction de la population sensible à ce discours. Mais au fond l'extrême gauche allemande a aussi joué sur le ressort de l'Ostalgie mémorielle pour améliorer le récit de l'histoire de la RDA.

\*\*\*

En conclusion, il convient d'ajouter quelques réflexions sur le rapport entre l'État, la mémoire et l'histoire. En France, on a tendance à penser que les controverses sur la judicia- risation des passés douloureux, sur l'accaparement par les pouvoirs législatifs et exécutifs des conflits de mémoire pour réguler par la loi leur usage, est un problème hexagonal. Peut-être parce qu'il n'y a qu'en France que les historiens se soient organisés massivement en associations de défense de la liberté d'exercer le métier d'historien ou de surveillance des usages politiques de l'histoire et de la mémoire. En réalité, il s'agit d'un phénomène mondialisé et omniprésent dans la vie des différentes sociétés. Partout les gouvernants se laissent aller à la tentation d'« utiliser les morts pour gouverner les vivants ». Les gouvernants polonais ont même inventé le concept de « politiques historiques » pour justifier l'interven- tionnisme d'État dans le domaine de l'interprétation des faits historiques. Comme d'autres gouvernements, ils exportent leur version de l'histoire nationale dans les arènes interna- tionales pour obtenir un double trophée: passer pour patriote à l'intérieur et consolider le statut géopolitique du pays à l'extérieur. Ces temps-ci, ce jeu débouche sur de dangereuses controverses sur l'interprétation des responsabilités dans le déclenchement de la Seconde Guerre mondiale, qui, entre les Polonais et les Russes, n'augurent rien de bon. Tout cela met



certainement en cause l'autonomie de la science historique: des juges, des policiers, des parlementaires, des journalistes, des diplomates se prennent pour des experts en histoire. *A contrario*, dans certains pays, les historiens eux-mêmes scient la branche sur laquelle ils sont assis, en dépassant leurs prérogatives. Ils utilisent leur légitimité scientifique à des fins politiques. C'est le cas de certains historiens des pays post-communistes qui organisent des fuites de dossiers d'archives policières pour compromettre leurs adversaires politiques au nom d'une prétendue justice transitionnelle. Il n'est probablement plus possible de revenir en arrière et stopper cette tendance à l'historicisation de la politique. Il est en revanche nécessaire de mettre en garde face à des abus dans les usages politiques de l'histoire. Les gouvernants n'obéissent pas forcément aux canons académiques mais au critère de la rentabilité politique. Plus la référence à l'histoire est politiquement payante, plus les politiques en usent. Dans ce contexte les lois mémorielles, faites au nom de la protection de la « vérité » historique ou de la réparation des injustices passées, finissent par être contre-productives: elles menacent le libre exercice du métier d'historien mais surtout deviennent une arme politique au nom d'un certain monopole de l'interprétation. Elles créent plus de problèmes, ouvrant un boulevard aux instrumentalisation des faits historiques et de leurs représentations mémorielles, qu'elles n'en résolvent. Or, la question reste entière: que faire pour empêcher le négationnisme ou apurer un passé criminel, deux phénomènes exigeant une forme de régulation, et éviter en même temps que les morts ne gouvernent les vivants ?

La carte présentée ici est en construction et ne vise pas à l'exhaustivité ni ne dessine un programme d'investigations ou de débats publics. Elle esquisse ce que peut être une mémoire européenne partagée et pointe quelques enjeux mémoriels actuels. Dans les deux cas, lieux et enjeux, une très grande rigueur est requise dans l'établissement et la désignation des faits.

À la recherche de lieux et de nœuds de mémoire européens, Pierre Nora établit sept catégories, illustrées de quelques exemples significatifs: historiographiques (musées), fondateurs (des époques, des bifurcations), cruciaux (militaires ou diplomatiques), géographiques (au sens classique de l'hydro-topographie), culturels et économiques, créatifs (scientifiques, artistiques), symboliques enfin (des grands centres de pèlerinage aux lieux, nœuds et textes de la conscience européenne).

La réflexion que suscite cette représentation cartographique vise à encourager la progression de la connaissance de l'histoire des autres sans laquelle il n'y aura ni réconciliation européenne ni même construction européenne durable. L'ignorance nourrit le nationalisme et la méconnaissance alimente les malentendus. Le « nous » européen est fait autant du souvenir lucide de ce qui a séparé dès lors que la séparation peut créer des liens que de ce qui semble commun au premier regard. Et dans bien des situations, seules des commissions binationales d'historiens, des publications croisées et des débats démocratiques sont à même de traiter des passés douloureux. À ne le pas le faire, on s'expose à des retours du refoulé, comme ce fut le cas il y a deux décennies, hier donc, dans la future ex-Yougoslavie.

Michel Foucher



# L'Ukraine : quel statut ?

Philippe de SUREMAIN

Située comme elle l'est au cœur de notre continent, l'Ukraine est l'une des pièces maîtresses d'un équilibre européen qui reste à trouver. L'émergence subreptice de cette « *unexpected nation* »<sup>1</sup> est un phénomène dont on a tardé à prendre toute la mesure et qui représente un enjeu géostratégique majeur. L'Ukraine fait question. Pour elle-même d'abord, pour la Russie qui tarde à en faire son deuil, pour l'Union européenne qu'elle aspire à rejoindre, sans compter les États-Unis dont elle est une des multiples composantes de leur politique globale. Terrain de rencontre et de coopération, ou de rivalité et de confrontation, l'évolution de ce vaste pays carrefour concerne tous les Européens et relève pour partie de leur commune responsabilité. Il serait risqué de laisser ce pays livré à lui-même et dans un vide sécuritaire lourd d'incertitudes : place doit lui être faite sur la scène européenne ce qui pose la question de son statut.

## L'Ukraine est un défi pour elle-même

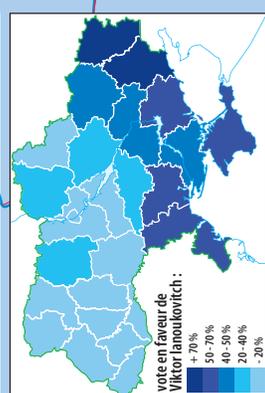
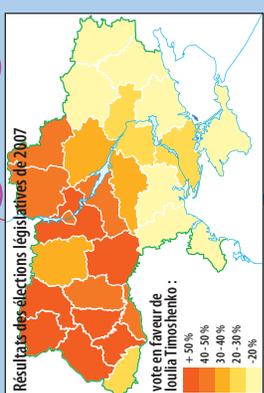
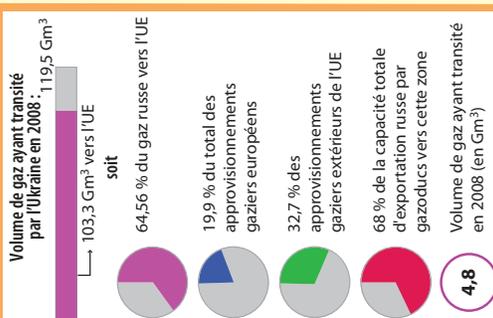
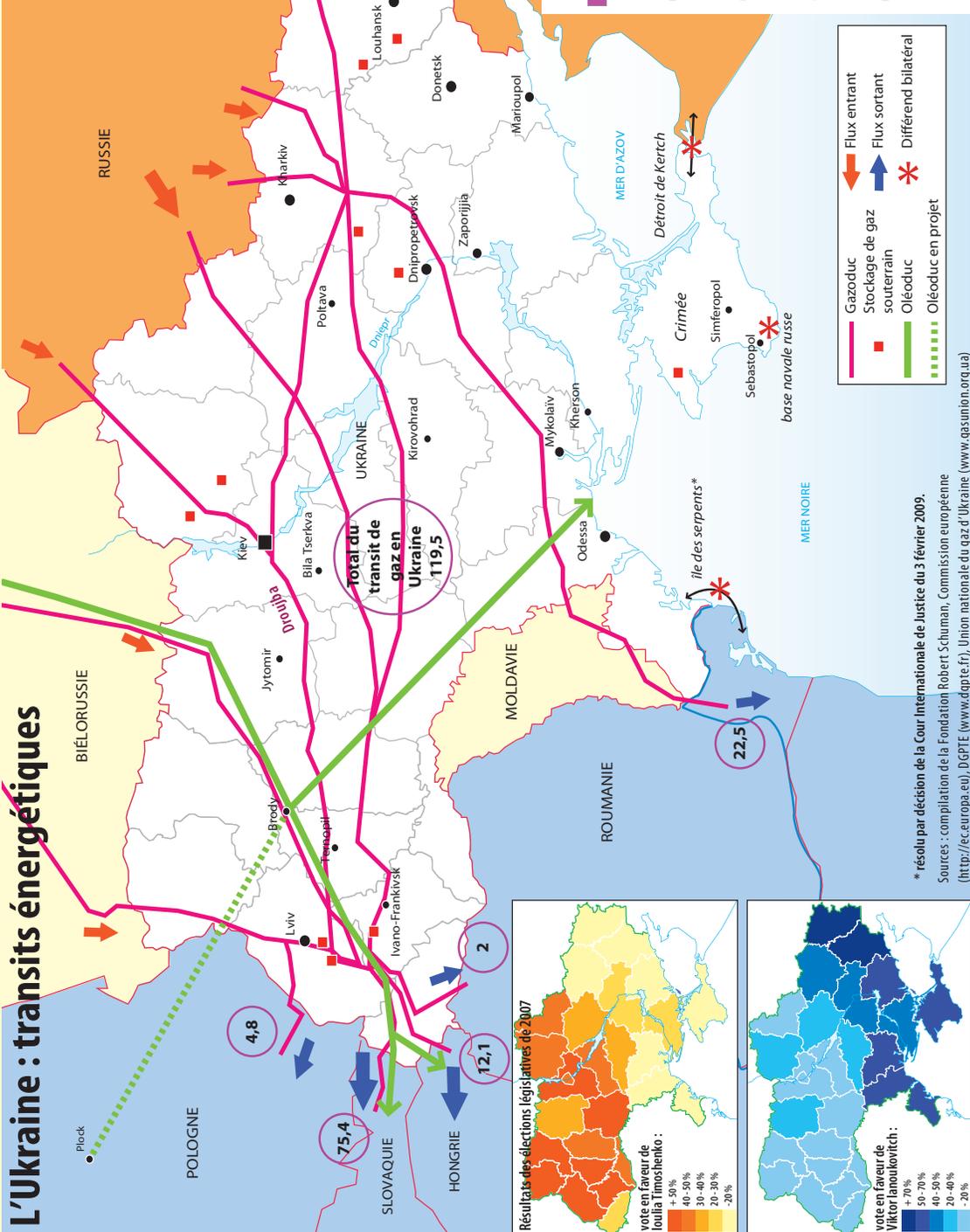
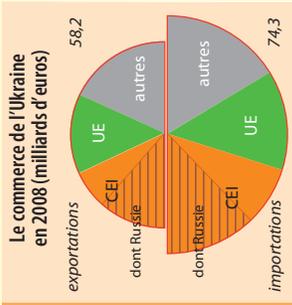
L'Ukraine a fait le choix de l'Europe, ce qui, avec d'incontestables atouts sur le long terme, lui impose un considérable effort sur elle-même. Il lui faut achever de se constituer en État-nation, maîtriser sa diversité qui en fait la faiblesse et la richesse, affirmer son identité à partir d'un héritage historique et culturel hétérogène et discontinu et de ce fait, d'un fort enracinement régional. Édifier un État sur les décombres du système soviétique est un chantier d'ampleur sans précédent conduit laborieusement mais sans heurts majeurs jusqu'à présent, ce qui n'était pas gagné au départ. Cette transition est le résultat d'un compromis empirique entre les anciennes élites soviétiques les plus éclairées, les dissidents anticommunistes, les patriotes et les libéraux hostiles au centralisme impérial. Ce qui a permis la gestation d'une société civile et d'une classe moyenne encore peu structurée mais dont la Révolution orange a révélé le dynamisme.

L'Ukraine se définit par un pluralisme, par défaut sans doute mais bien réel, et une démocratie affirmée mais inachevée. Aucune force politique, économique ou régionale

---

1. A. Wilson, *The Ukrainians: Unexpected Nation*, 2nd ed., 2002.

# L'Ukraine : transits énergétiques



\* résolu par décision de la Cour Internationale de Justice du 3 février 2009.  
Sources : compilation de la Fondation Robert Schuman, Commission européenne (<http://ec.europa.eu>), DGPE ([www.dgpe.fr](http://www.dgpe.fr)), Union nationale du gaz d'Ukraine ([www.gasunion.org.ua](http://www.gasunion.org.ua))

Faüst Orléon pour la Fondation Robert Schuman, janvier 2010. © FRS.

ne réussissant à s'imposer, les conflits de personnes, les rivalités d'intérêts économiques et financiers entretiennent une agitation politique d'un byzantinisme difficilement déchiffrable mais qui exclut, pour le meilleur et pour le pire, une verticale autoritaire du pouvoir. Avec pour caisse de résonance un Parlement aux coalitions mouvantes faute de programmes clairs et de leaders incontestés; y font écho des médias relativement indépendants et d'obédiences diverses. C'est là l'acquis essentiel de la Révolution orange, que cette opinion publique certes déçue mais avertie et vigilante: force est d'en tenir compte dans un pays où les électeurs tiennent à leur bulletin de vote. Mais en contrepartie, la paralysie du pouvoir, le retard pris par les réformes risquent d'entraîner un désarroi tel que l'on en vienne à désespérer de la démocratie. L'on pouvait s'accommoder du «*malgoverno*» constaté ici comme ailleurs en Europe centrale, tant que la croissance, partie certes de très bas s'accélérait depuis près de 10 ans. La crise survenue soudainement fin 2008 a ramené les Ukrainiens au sens des réalités à la veille de l'élection présidentielle de janvier-février 2010, dont il est significatif que l'on n'ait pu en prévoir le résultat à l'avance.

Triple crise en réalité. Crise économique précipitée par la tempête financière internationale mais dont les causes sont d'abord endogènes. La bulle spéculative dans laquelle l'Ukraine s'était envolée était menacée. Crise institutionnelle surtout et donc structurelle qui couve depuis les origines: les conflits de personnes, les rivalités d'intérêts sont ingérables faute de règles du jeu, c'est-à-dire d'une Constitution qui définisse clairement les compétences, de système judiciaire crédible, de réformes enfin qui fondent l'état de droit et une économie de marché efficace et juste. Crise énergétique enfin qui par sa récurrence ajoute à la vulnérabilité d'un pays en mutation, dépendant du transit des hydrocarbures de la Russie vers l'Europe occidentale et qui n'a pas su fonder son autonomie sur ses propres ressources gazières et nucléaires. À cette conjoncture dont elle n'est pas l'unique responsable, l'Ukraine ne peut faire face seule, et nul n'a intérêt à sa déstabilisation.

## L'Ukraine, un défi pour la Russie (et inversement)

De leur longue histoire commune, ces deux pays ne conservent pas la même mémoire, et surtout connaissent des évolutions divergentes ressenties par chacun comme incompatibles. Après un divorce à l'amiable subsiste une relation forte, mais méfiante, obsessionnelle pour l'un comme pour l'autre dont leurs évidentes affinités accentuent la complexité: les raisons subjectives ne sont pas moins problématiques que les causes objectives, elles, bien identifiées.

La difficulté est de part et d'autre existentielle. La Russie, si forte soit son identité, peine à la définir, à borner son territoire, à se concevoir comme nation. Le rayonnement de sa langue et de sa culture, l'héritage orthodoxe ne suffisent pas à traduire «l'idée russe» dans une réalité politique concrète, d'autant que pèsent encore lourd une tradition impériale multiséculaire et la nostalgie de la superpuissance qu'elle était hier. «Sans l'Ukraine, la Russie ne saurait être un empire» selon Brzezinski et Moscou se fait mal à l'idée que Kiev «mère de toutes les villes russes» soit la capitale d'un État étranger toujours perçu comme la «Petite Russie». Mais le malentendu vient surtout de la différence entre les régimes qui se mettent en place à Moscou et à Kiev. Entre «démocratie libérale» et «démocratie souveraine», deux choix de société en concurrence?

Avec l'arrivée de Poutine au pouvoir, servi par la hausse spectaculaire des hydrocarbures, la donne a changé. La Russie est de retour, qui fait de son étranger proche la priorité de sa

politique extérieure, l'Ukraine au premier chef. Si Eltsine, tout à ses difficultés internes, pouvait prendre son parti de l'indépendance de l'Ukraine après avoir provoqué celle de la Russie, Poutine cherche à conforter ses marches dont il ne souhaite certainement pas partager le voisinage avec l'Union européenne et moins encore avec l'OTAN. Plutôt que de voir dans l'implosion de l'URSS l'élimination par les Russes eux-mêmes d'un régime totalitaire défaillant, il reproche à l'Occident de s'en être arrogé le mérite pour marginaliser et humilier la Russie. La Révolution orange a été ressentie comme une défaite stratégique, un véritable 11 septembre et le Kremlin admet mal qu'elle ait pu être le résultat d'un mouvement populaire spontané. Ayant de l'Europe une vision héritée du XIX<sup>e</sup> siècle, un jeu à somme nulle, il estime devoir mettre un coup d'arrêt à l'élargissement de l'OTAN perçu comme menaçant et freiner celui de l'Union européenne dont il redoute l'influence : l'Ukraine est à cet égard un enjeu crucial.

Le paradoxe veut que ce soient les causes objectives de friction avec l'Ukraine qui ont été jusqu'à présent les mieux gérées ; la dissociation des deux principales composantes de l'Empire a été un processus hasardeux mais conduit jusqu'à présent sans graves embardées. Le partage de la flotte de la Mer Noire, la concession jusqu'en 2027 de la base navale de Sébastopol, sans compter le statut en principe incontesté de la Crimée constituent un nœud bien difficile à dénouer. Sur le plan industriel et agricole, les anciennes complémentarités cèdent à la concurrence entre deux voisins qui peinent à se traiter d'égal à égal. L'Ukraine est de plus en plus, pour la Russie, un intermédiaire nécessaire mais encombrant pour le transit, vital pour elle, des hydrocarbures vers l'Ouest, mais aussi pour les transports portuaires, routiers et ferroviaires. L'ampleur des enjeux économiques et politiques crée une situation d'une extrême complexité à laquelle on voit mal les deux protagonistes, quelle que soit leur proximité, faire face sans rétablir un minimum de confiance. Ce qui peut difficilement se faire en strict tête-à-tête. Dans cette affaire nous sommes tous plus ou moins parties prenantes.

## L'Ukraine lance un défi à l'Europe

L'appartenance de l'Ukraine à l'Europe ne fait pas question, mais pour les Ukrainiens, l'Europe, c'est l'Union européenne et s'il est un objectif sur lequel tous se retrouvent, c'est bien celui-ci. Les sondages sont clairs et au-delà de leurs divergences, tous les leaders politiques y font au moins référence depuis le Président Koutchma. C'est le modèle démocratique revendiqué, et les Ukrainiens affirment en partager les valeurs et aspirent à rejoindre ce qu'ils perçoivent comme une zone de prospérité, de liberté et de justice. Ce qui ne va pas sans un sentiment croissant de frustration à se voir moins considérés que les nouveaux membres et les candidats balkaniques. C'est que l'Union européenne, même si elle est loin d'avoir apporté une assistance aussi déterminée qu'à la Pologne, a été beaucoup plus présente qu'on ne le croit. Son influence s'exerce par osmose à travers une frontière commune, une forte diaspora ukrainienne et les programmes d'aide mis en œuvre ont eu leur efficacité. La politique de voisinage a été acceptée au départ comme un pis-aller, et le partenariat oriental, bien maigrement financé, au mieux comme une marque d'attention. Plus concrètement les plans d'action successifs et la conclusion prochaine d'un accord d'association constituent autant d'étapes qui permettent à l'Ukraine de devenir « eurocompatible ». Cet accompagnement que d'aucuns préféreraient plus pressant pour exiger les réformes est perçu comme nécessaire. Mais non suffisant : la perspective d'adhésion est rien moins qu'assurée. Cet entre-deux est mal vécu.

L'OTAN n'est pas, pour le grand nombre, une solution d'attente, de rechange ou un raccourci vers l'Europe. Les élites politiques y voyaient soit un passage obligé, soit un moyen de pression sur une Russie affaiblie, mais aujourd'hui, nul n'en fait un argument de campagne, le Président Iouchtchenko excepté. Le réalisme prévaut : après l'intervention russe en Géorgie, les Ukrainiens reconnaissent qu'un rapprochement trop ostensible avec l'Alliance, abusivement perçue comme une survivance de la guerre froide, ne renforcerait pas nécessairement leur sécurité. Les États-Unis, malgré l'importance de l'aide consentie (l'Ukraine a été le troisième bénéficiaire de l'assistance américaine) n'ont pas bénéficié de la même aura qu'ailleurs en Europe centrale. Et la politique d'engagement d'Obama vis-à-vis de la Russie invite à la circonspection. C'est donc bien vers l'Union européenne que l'on se tourne, mais avec quelque appréhension quant à ses intentions.

Pour l'Union européenne qui reprend souffle, l'Ukraine constitue un problème de fond. Elle ne saurait être un simple partenaire, aussi privilégié fut-il. Sa volonté d'adhésion est incontestablement légitime, mais compte tenu de son poids et de son importance géostratégique, des convoitises qu'elle suscite, comment y répondre ? L'Ukraine pose à l'Union européenne la question de ses limites, de ses institutions, de son avenir même, et celle-ci n'en a pas une vision claire. Cette expectative est risquée : la lassitude menace, en Ukraine même, où l'on compte sur le modèle démocratique européen pour ouvrir et moderniser le pays et lui assurer sa place sur le continent et dans le monde. L'« *Ukrainian fatigue* » est perceptible chez les Européens déroutés par la confusion politique qui règne à Kiev. Quant à la Russie, plus ou moins rassurée par les attermoissements ukrainiens, elle joue sur le temps.

Reste que l'Union européenne est la mieux à même d'engager le débat.

## Quel statut pour l'Ukraine ?

« L'Ukraine est la dernière question non résolue de l'après-guerre froide » selon Olexandr Chalyi, ancien Premier vice-ministre des Affaires étrangères. Son sort ne saurait être laissé indéfiniment en suspens sans que l'équilibre européen n'en soit affecté. Ce double voisinage met l'Ukraine sous tension. Ce vide sécuritaire est source d'instabilité. Pour l'Ukraine, il faut une véritable stratégie, comme le fait justement observer Michel Foucher, une politique spécifique qui ne se limite pas, de la part des Européens, à un choix exclusif soit Moscou, soit Kiev, ce qui ne serait de l'intérêt ni de l'un ni de l'autre, ni à l'artificielle confusion des deux cas. Il s'agit de lancer un processus qui vise à la grande Europe – maison commune ou confédération, l'idée n'est pas nouvelle – qui permette à notre continent d'assurer son influence et son rayonnement dans un monde qui bascule. Le concert européen ne se réduit pas à un jeu de rapports de force hérité des traités de Westphalie ou de Yalta ; il appelle une vision plus large qui exclut le repli sur soi ou le laisser faire. C'est dans ce cadre que l'Ukraine retrouvera sa place comme lieu de confluence et verra assurée sa sécurité et la nôtre au sens large.

Cela pose le problème de son statut et de ses garanties. L'adhésion à l'OTAN est d'autant plus éloignée, sans être exclue, que l'Alliance s'interroge sur elle-même et que les États-Unis n'en voient plus l'urgence. L'Union européenne est en pleine transformation et si c'est d'elle que l'on attend le plus, elle doit elle-même se ressaisir. Les Ukrainiens doivent comprendre avec le réalisme qui est le leur que c'est là une construction inachevée et que leur intégration, le moment venu, doit en renforcer la cohérence, il y va aussi de leur responsabilité. À l'inverse, la Russie verrait bien l'Ukraine la rejoindre dans les organisations régionales

qu'elle domine, mais le modèle proposé selon des valeurs et des méthodes qui lui sont propres n'apparaît pas d'une efficacité très attractive.

Dans ces conditions, des experts ukrainiens ont lancé l'idée d'un statut de neutralité, analogue à celui qui avait été reconnu à l'Autriche, qui reposerait sur le mémorandum de Budapest. Celui-ci en échange de la renonciation par l'Ukraine à l'arme nucléaire, garantissait son indépendance et son intégrité territoriale: il suffit de le réactualiser au moment où cet accord vient à expiration. D'autres estiment ce dernier obsolète et s'inquiètent de voir la Russie saisir l'occasion pour imposer ses propres conditions ou, au contraire, jouer la montre, pariant sur l'affaiblissement interne de l'Ukraine et sur les incertitudes qui pèsent sur l'évolution de l'Union européenne. La neutralité est, au mieux, une solution d'attente et donc jugée généralement peu crédible à Kiev, d'autant que, l'on s'interroge aussi sur l'avenir de la Russie.

L'initiative lancée par Medvedev d'une renégociation des structures de sécurité européennes mérite attention. L'on voit bien les arrières pensées mais pourquoi ne pas le prendre au mot? Le précédent de la conférence d'Helsinki est à cet égard instructif: le résultat n'a pas été celui qu'envisageait Moscou. Le résultat, âprement négocié, a été finalement bénéfique à toutes les parties. Les Russes après coup cherchent eux-mêmes à restaurer leur statut de puissance mondiale, et veulent conforter leur position en Europe mais au risque d'une politique révisionniste (que d'aucuns à Moscou même jugent aventurée). Impliquer la Russie dans une négociation dûment préparée lui permettrait de trouver elle-même sa place dans cette grande Europe dont elle est la composante nécessaire. L'Ukraine y trouverait elle-même son compte.

L'Union européenne est la plus à même de relancer l'initiative, de la préciser, car elle ne constitue de menace pour personne, sinon par l'influence diffuse à travers le continent des valeurs dont elle se réclame mais dont l'universalité ne lui est pas par définition spécifique. L'Europe a surmonté des contentieux autrement plus graves que la question ukrainienne et en contribuant à sa solution l'Union européenne, pour qui la Révolution orange a été une raison d'espérer, répondrait à sa vocation.

On ne saurait laisser les choses en l'état mais non plus les précipiter. Les parties en présence ne sont pas vraiment prêtes à une négociation dont les termes ne sont pas arrêtés et dont le compromis final n'est pas délimité. L'Union européenne qui devrait prendre l'initiative n'est pas encore en mesure de parler d'une seule voix: les nouvelles institutions qui se mettent en place y contribueront sans doute. La Russie affiche ses ambitions mais sans autrement les préciser. La première intéressée, l'Ukraine, est partagée entre son tropisme occidental et ses adhérences à l'Est qu'elle doit concilier sans que ses dirigeants sachent encore comment. Cette incertitude sur les objectifs respectifs n'a pas que des inconvénients tant que l'on n'a pas à affronter une situation d'urgence. Que l'on aille ou non vers une conférence de type Helsinki, il est indispensable que la réflexion s'engage sur quelques idées force, sur la nature de l'équilibre à rechercher entre intérêts dont on voit bien qu'ils sont pour partie convergents. Le sort de l'Ukraine peut en être le thème et l'occasion.

Parallèlement aux efforts entrepris par les chancelleries dans ce sens, le dialogue peut s'amorcer à un autre niveau qui permette à des experts, sans engager leurs États, d'évaluer hors de toute polémique les possibilités d'une solution viable. Quel qu'en soit le résultat, il servira de référence, le moment venu aux négociateurs. Ces contacts non officiels, à condition d'être discrets, peuvent permettre de déblayer le terrain et d'indiquer quelle issue, qui sera originale mais pas nécessairement spectaculaire, peut être envisagée. Les responsables politiques y trouveront argument pour pousser les choses plus avant, une fois dissipés des

malentendus souvent plus pervers que les motifs concrets de désaccord. Dans cette entreprise, dont la dimension culturelle est déterminante, l'Europe peut trouver un nouveau souffle, la Russie, où les bons esprits ne manquent pas, peut apporter une contribution constructive et l'Ukraine peut s'affirmer par des propositions plus élaborées que celles que ses responsables ont jusqu'à présent avancées. Pour être crédible, le statut de l'Ukraine, dont le kaléidoscope est un résumé de l'Europe, doit être l'aboutissement d'un processus qui s'harmonise avec les développements en cours sur notre continent. L'Ukraine doit être considérée comme la pierre angulaire d'un nouvel ordre européen. Sans doute, faut-il en avoir la vision : l'Europe est une utopie autoréalisatrice. Mais elle se construit aussi de façon empirique, au jour le jour, par la force des choses : sans pusillanimité, doit être facilitée la circulation des hommes comme l'est déjà celle des marchandises et, surtout, celle des idées. Ce ne serait jamais que répondre au principe de réalité.



## Les Balkans : quels progrès ?

Ivan VEJVODA

*«Les lumières sont ce qui fait sortir l'homme de la minorité qu'il doit s'imputer à lui-même. La minorité consiste dans l'incapacité où il est de se servir de son intelligence sans être dirigé par autrui. Il doit s'imputer à lui-même cette minorité, quand elle n'a pas pour cause le manque d'intelligence, mais l'absence de la résolution et du courage nécessaires pour user de son esprit sans être guidé par un autre. Sapere aude, aie le courage de te servir de ta propre intelligence ! Voilà donc la devise des lumières.»*,

Emmanuel Kant, *Qu'est-ce que les Lumières?*, 1784

**L**es Balkans occidentaux avancent vers l'Union européenne. Cette année 2009 l'a encore une fois confirmé. Le processus de l'élargissement de l'Union européenne vers cette région est inéluctable.

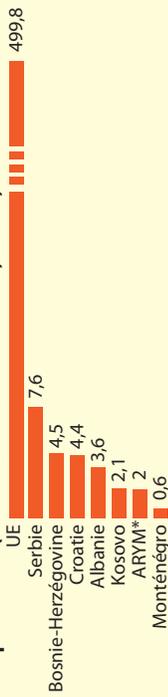
Si l'on regarde la carte géographique, on voit clairement que les Balkans occidentaux sont devenus la cour intérieure de l'Union européenne et de l'OTAN. Avec l'entrée dans l'Union de la Slovénie et de la Hongrie en 2004 et de la Roumanie et de la Bulgarie en 2007, ainsi que de la Grèce en 1981, les autres pays de l'ex-Yougoslavie et l'Albanie sont entourés par la dimension euro-atlantique. Ces pays représentent un espace de l'Europe que l'on qualifie souvent de « travail inachevé » (unfinished business) de la période de l'après-1989.

En cette année du vingtième anniversaire de la chute du Mur de Berlin, on s'est rappelé aussi qu'une guerre avait éclaté aux débuts des années 1990. Au moment où la chute du communisme devait marquer le « retour en Europe » des pays qui étaient restés derrière le Rideau de fer en 1945, le pays qui était dans un entre-deux, la Yougoslavie, et qui était censé être le premier à emboîter le pas vers l'adhésion à l'Union européenne, a sombré dans la violence et la désintégration. Alors qu'en Yougoslavie, après la Seconde Guerre mondiale, on ait été élevé et éduqué de manière à éviter la répétition des tragédies de l'histoire européenne jusqu'à 1945, on s'y est précipité.

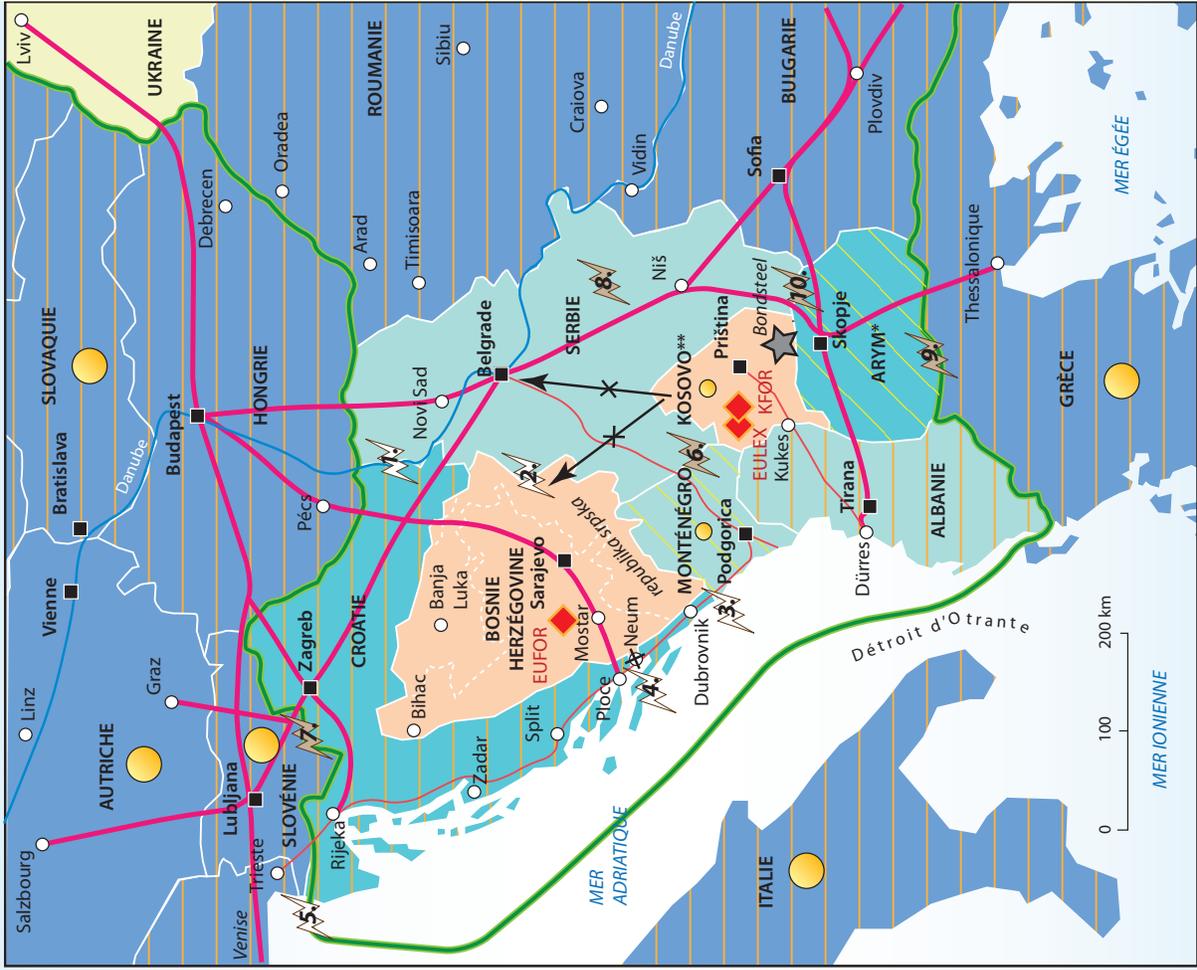
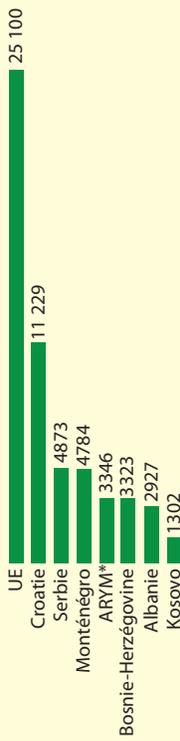
Sans s'attarder sur cette histoire tragique, il faut souligner que la Communauté européenne à l'époque n'était pas à même de faire face à ce défi soudain et inattendu de politique étrangère et de sécurité. Et donc, au lieu que la Yougoslavie montre la voie aux autres pays, elle est devenue le problème et le « travail à finir ».

# L'Union européenne et les Balkans

Population (en millions d'habitants, 2009) :



PIB/habitant (en euros, 2008) :



- X Blocage du transit
- Contentieux frontaliers
- 1. Îles du Danube.
- 2. Absence d'accord frontalier entre Bosnie-Herzégovine et Serbie.
- 3. Péninsule de Prevlaka.
- 4. Îles de Veliki Skoj et Mali Skoj.
- 5. Golfe de Piran.

- Autres contentieux bilatéraux
- 6. Biens de l'Église monténégrine.
- 7. Différend financier sur la centrale nucléaire de Krsko.
- 8. Situation des 300 000 réfugiés serbes de Bosnie-Herzégovine, de Croatie et du Kosovo.
- 9. Querelle du nom de la Macédoine.
- 10. Biens de l'Église serbe en Macédoine.

Pascal Oréder pour la Fondation Robert Schuman, janvier 2010. © FR5.

## La tutelle sur les Balkans: une métaphore

---

Historiquement, les Balkans ont toujours été sous la tutelle de quelqu'un, le plus souvent sous une tutelle impériale. Sans revenir trop en arrière et pour ne mentionner que les deux siècles derniers, il y a toujours eu une tutelle géopolitique imposée par des forces impériales extérieures. Les Balkans furent un territoire où les empires européens se sont trop souvent affrontés, que ce soit l'empire ottoman, ou celui des Habsbourg, ou bien l'ordre mondial de l'après-Versailles ou de l'après-Yalta et Potsdam de la Guerre froide – il y a toujours eu un système de sécurité qui encadrait la région. L'année 1989 a d'un coup supprimé la tutelle et donc l'encadrement. Entre autres, toutes les « fédérations » communistes se sont désintégréées : l'Union soviétique, la Tchécoslovaquie et la Yougoslavie. Cette dernière n'a toutefois pas trouvé la voie du divorce de « velours ».

Pour la première fois dans leur histoire, les pays des Balkans aspirent à venir, par leur propre volonté, sous une tutelle qu'ils ont eux-mêmes choisie. Pour la première fois, ils ont la possibilité de faire partie d'un projet de paix, d'un projet démocratique qui, depuis plus de cinquante ans, a fait de l'Europe ce qu'elle est aujourd'hui : l'Union européenne.

Il faut souligner en outre que pour ces pays, l'adhésion à l'OTAN constitue une dimension importante dans leur recherche d'un havre de paix et d'une tutelle leur assurant calme et sécurité. Quelles que soient les interrogations sur l'avenir et la pertinence de l'OTAN de nos jours, et ces questions font débat, l'OTAN représente, pour ces pays comme pour les pays de l'aire post-communiste, une institution internationale de sécurité parallèle et contemporaine à l'Union européenne qui donne une assurance additionnelle cruciale. Il faut voir cette dynamique d'adhésion à l'OTAN à la lumière des évolutions de l'après-1945.

## Le magnétisme de l'Union européenne: une promesse de bonheur réaliste

---

Les pays de l'ex-Yougoslavie et l'Albanie, qui appartiennent au noyau géographique de l'Europe, font route vers l'adhésion à l'Union européenne. L'année 2009 se termine avec une relance du processus d'intégration européenne. L'entrée en vigueur du traité de Lisbonne donne un nouvel élan au travail et à la dynamique d'adhésion à l'Union européenne. Après l'approfondissement, on revient entre autres à la dynamique de l'élargissement.

L'attractivité de l'Union européenne est toujours présente et forte, ce qui s'explique par une raison simple. Le projet de paix européen de l'après-Seconde Guerre mondiale, politique par essence et économique dans ses soubassements, continue sa mise en œuvre dans les Balkans. Ce projet de paix est un travail inachevé dans cette région tant que les pays n'adhèrent pas à l'Union.

Le magnétisme de l'Union fonctionne car les citoyens de ces pays balkaniques partagent l'idée que l'appartenance à l'Union européenne leur apportera davantage d'espérance, de sécurité et de prospérité que s'ils restent dehors, à ses portes. Dans tous les pays souhaitant adhérer à l'Union, la majorité de l'opinion publique est favorable à l'entrée dans l'Union (la seule exception en ce moment est la Croatie, qui est le pays le plus proche de l'adhésion – phénomène observé dans d'autres cas similaires). La connaissance des rouages complexes de l'Union européenne ne constitue évidemment pas le pain quotidien des citoyens des Balkans.

Grâce à l'ouverture des frontières yougoslaves au milieu des années 1960 et au départ de nombreux citoyens comme «Gastarbeiter» (littéralement, les «travailleurs invités»), la connaissance de l'Europe est concrète et tangible. Les allers et venues de ces personnes et des membres de leurs familles venant de l'ex-Yougoslavie dans les pays de l'Union européenne au cours des années 1960-1970-1980 ont permis un apprentissage du mode de vie et de l'état de droit tel qu'il existe en Europe. Ils savent ce qu'est l'Union et ce qu'elle apporte en termes de «promesse de bonheur» réaliste. Il n'y a ni illusion, ni naïveté, on est conscient des imperfections et des contraintes imposées par la mondialisation.

## La dynamique de l'adhésion

En 2009, année où l'Islande a créé la surprise en faisant part de sa volonté d'adhérer à l'Union européenne, où la Turquie continue lentement à avancer sur la voie de l'adhésion en raison de l'opposition de certains pays, c'est la dynamique d'adhésion des Balkans qui apparaît bien enclenchée.

La Croatie, qui est le précurseur dans la région, a résolu son contentieux frontalier avec la Slovénie et progresse pour clore les chapitres nécessaires à l'adhésion à l'Union. Le gouvernement croate espère adhérer en 2012. Il faut aussi souligner que la Croatie est devenue membre à part entière de l'OTAN en avril 2009, lors du sommet de Strasbourg-Kehl.

La Macédoine a reçu une bonne nouvelle du Conseil de l'Union européenne en octobre 2009 : cinq ans après avoir obtenu le statut de candidat en 2004, elle peut désormais commencer les négociations d'adhésion. Malheureusement, ce ne sera pas possible tant que son contentieux sur son nom avec la Grèce n'aura pas été résolu. Ce problème a également empêché la Macédoine de devenir membre à part entière de l'OTAN en avril 2009, retardant ainsi l'existence, pour ce pays, d'une nouvelle tutelle sécuritaire librement choisie. Ce contentieux, dont les élites des deux pays sont bien conscientes, a des conséquences pour la région dans son ensemble et retarde le processus d'adhésion mais aussi de réconciliation, et donc de stabilisation.

Le Monténégro, qui a soumis sa demande de candidature en décembre 2008 sous présidence tchèque, progresse, ayant soumis ses réponses au questionnaire de la Commission européenne. Le Monténégro a en outre reçu une invitation de l'OTAN de s'engager à satisfaire à un Plan d'action vers l'adhésion (Membership Action Plan) en décembre 2009.

L'Albanie a soumis sa candidature à l'Union européenne en décembre 2008 à Paris, sous présidence française, et a reçu de la Commission la liste des questions auxquelles elle doit répondre avant de passer au stade suivant. L'Albanie est membre de l'OTAN depuis avril 2009.

Ayant posé sa candidature à l'Union européenne à Stockholm le 22 décembre 2009 sous présidence suédoise, la Serbie confirme son choix européen et marque encore une fois le caractère irréversible de sa dynamique d'intégration à l'Union. Le choix de l'électorat serbe en septembre 2000, défendu devant le parlement à Belgrade le 5 octobre 2000, à savoir le choix d'un avenir sans le régime de Milosevic, a été reconfirmé depuis lors de chaque élection présidentielle et législative. C'est la décision du Conseil des ministres, en décembre 2009,

de débloquer l'accord intérimaire inscrit dans l'Accord de stabilisation et d'association qui a permis cette avancée. Depuis janvier 2009, la Serbie a appliqué cet accord intérimaire unilatéralement, montrant ainsi sa détermination à aller de l'avant vers l'Union européenne.

La Serbie doit, dans les plus courts délais, remplir ses obligations envers le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY). L'arrestation de Ratko Mladic et de Goran Hadzic est indispensable. Le procureur du TPIY, Serge Brammertz, dans son dernier rapport aux Nations Unies, a souligné que la Serbie faisait tout pour arrêter ces deux fugitifs, marquant ainsi la ferme volonté politique de Belgrade d'accomplir cette tâche.

Au cours des deux dernières années, on s'est interrogé à plusieurs reprises sur la direction suivie par la Serbie, surtout au regard de ses rapports avec la Russie et de la visite du Président Medvedev à Belgrade en octobre 2009. La Serbie a aussi créé un certain malentendu en parlant des « quatre piliers » (Union européenne, États-Unis, Russie, Chine) de sa politique étrangère. Avec les déclarations répétées des autorités de Belgrade, depuis l'automne 2009, que la priorité stratégique était, reste et sera l'adhésion à l'Union européenne, ces malentendus sont maintenant dissipés avec le dépôt de sa candidature.

Il est clair que la Russie, en tant que fournisseur principal de gaz, joue un rôle prépondérant dans toute la région et que dans l'accord entre l'entreprise italienne ENI et l'entreprise russe Gazprom pour la construction du gazoduc Southstream, pour lequel de nombreux pays se rassemblent, les pays des Balkans ne peuvent que prendre les « miettes » de la grande table. En fait, ces « miettes » sont cruciales pour la régularité de l'approvisionnement en énergie. La Slovénie vient de se joindre à l'accord et la Croatie a exprimé son désir d'en faire autant.

La Bosnie-Herzégovine est le dernier des pays de la région à ne pas avoir posé sa candidature mais elle a signé en juin 2008 un Accord de stabilisation et d'association avec l'Union européenne. Ce pays se trouve devant l'alternative suivante : soit il suit les autres pays en s'engageant vers des réformes qui lui permettent d'avancer, tout en maintenant la structure de deux entités paritaires qui lui a été conférée par les accords de Dayton et de Paris en 1995, soit il risque de rester bloqué à la dernière place de la régates, ce qui peut avoir des conséquences déstabilisatrices pour le pays.

L'Union européenne, représentée par la présidence suédoise et le ministre des Affaires étrangères Carl Bildt, les États-Unis représentés par le Secrétaire d'État adjoint James Steinberg et la Commission européenne représentée par le commissaire à l'élargissement Olli Rehn ont entamé le processus de Butmir (appelé ainsi du nom du lieu où les négociations se sont tenues, près de Sarajevo) pour tenter d'accélérer la recherche d'un compromis permettant à la Bosnie-Herzégovine de ne pas être distancée par les autres pays. Rien n'a été accompli jusqu'à maintenant, bien que certains signes témoignent de la prise de conscience des acteurs qu'ils doivent trouver un compromis.

La présidence tripartite de Bosnie-Herzégovine a en outre récemment demandé au Secrétaire Général de l'OTAN de rejoindre un Plan d'action pour l'adhésion (Membership Action Plan). Ceci mérite d'être mentionné car il y a une concordance de vues entre tous les membres de l'élite politique.

Le Kosovo, qui avait déclaré son indépendance en février 2008, a été reconnu par 64 pays. La Serbie continue à maintenir la position du principe d'intégrité et de souveraineté de son territoire qui est confirmé par la résolution 1244 du Conseil de Sécurité des Nations Unies. La Serbie a affirmé dès le début que, quelle que soit la difficulté du défi à relever, elle

n'emploiera que des instruments légaux, diplomatiques et institutionnels pour défendre sa position.

Cinq pays de l'Union européenne n'ont pas reconnu le Kosovo, dont l'Espagne qui exerce la présidence tournante de l'Union européenne depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2010. En outre, parmi les pays de l'ex-Yougoslavie, seule la Bosnie-Herzégovine ne l'a pas reconnu. L'Union européenne, dans son rapport annuel sur l'élargissement, évoque le Kosovo sous le titre « Kosovo (dans le cadre de la résolution 1244/99 du Conseil de Sécurité de l'ONU) », dans un chapitre séparé.

La Cour internationale de Justice de la Haye émettra en 2010 son avis sur la déclaration d'indépendance du Kosovo – pour définir si cette déclaration était ou non en accord avec le droit international. Ce sera un moment important pour la suite du processus de stabilisation dans les Balkans.

### Voyages sans visas et coopération régionale

La décision du Conseil des ministres de l'Union européenne de novembre 2009 d'abolir les visas pour la Macédoine, le Monténégro et la Serbie ne peut être sous-estimée. C'est le message le plus tangible pour les citoyens de ces pays. Ce message dit: la porte vous est ouverte. Restent la Bosnie-Herzégovine, l'Albanie et les habitants du Kosovo qui devront remplir les conditions qu'ont dû rapidement satisfaire les trois pays qui bénéficient depuis le 19 décembre 2009 de la liberté de voyager.

La coopération régionale constitue la mise à l'épreuve, pour tous les pays, de leurs convictions démocratiques européennes profondes. En effet, l'étendue de cette coopération est souvent invisible. Elle est vaste et concerne tous les secteurs de l'économie, du commerce, de l'infrastructure, de l'énergie, de la culture – beaucoup évidemment reste à faire. Pourtant, les tensions qui affleurent dans les rapports politiques bilatéraux masquent le degré et l'intensité des contacts existants entre les pays. Cela est néfaste car ces tensions constituent l'image de la région dans l'opinion publique internationale. Et le changement de l'image de la région est crucial pour renforcer les arguments des partisans de la voie vers l'adhésion à l'Union européenne.

\*\*\*

Le chemin de l'adhésion est long et difficile mais les pays et les sociétés en sont conscients. Les défis et les contentieux requerront du leadership politique et de la « sueur et des larmes ». Deux faits fondamentaux, en revanche, permettent un certain optimisme en ce qui concerne les Balkans. Tous les pays des Balkans et leurs gouvernements élus ont clairement opté pour la voie de l'adhésion à l'Union européenne et à l'OTAN (sauf la Serbie qui est membre du programme de l'OTAN « Partenariat pour la paix »). Tous les pays ont aussi souligné leur désir de résoudre tous les contentieux existants par la voie légale et pacifique. Cela montre le courage requis et la « sortie de la minorité » vers les « lumières », les valeurs démocratiques européennes.

Certains des États membres et certains citoyens de l'Union européenne douteront de l'élargissement vers les Balkans. La « fatigue » de l'élargissement existera dans certaines régions, mais le processus continuera car la promesse du Conseil européen de Thessalonique de juin 2003 existe et est reconfirmée. Sans les Balkans, le projet de paix européen ne sera pas achevé.

# L'Union européenne et ses voisins: quels statuts, quelle offre ?

Michel FOUCHER et Maxime LEFEBVRE<sup>1</sup>

Les années 1990 ont ouvert la perspective d'un élargissement de l'Union européenne vers l'Est et l'ont amenée à préciser l'architecture géographique du continent, distinguant les pays du « dedans », ceux appelés à rejoindre l'Union européenne, et ceux qui, tout en restant en dehors, seraient rattachés à l'Union européenne par des liens spéciaux de proximité. Mais pour ceux qui sont dans cette dernière catégorie, la politique de « voisinage » peut-elle offrir une alternative crédible et durable à une perspective d'adhésion ?

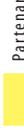
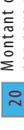
## Le dégradé Union européenne / pays de l'élargissement / pays voisins

Les dix pays d'Europe centrale et orientale, ainsi que Malte et Chypre, ont été admis sur la base des « critères de Copenhague » définis en 1993 : critères politiques (démocratie, droits de l'Homme, état de droit, respect des minorités), critères économiques (capacité à faire face à la pression de la concurrence et du marché), et enfin capacité à intégrer l'acquis communautaire y compris l'objectif de la monnaie unique. Sur cette base, ces pays ont été préparés à l'élargissement par des « accords européens ». Dès le Conseil européen de Luxembourg (1997), tous étaient intégrés à une « conférence européenne » confirmant le caractère global du processus d'élargissement. Les négociations d'adhésion ont été bouclées au traité d'Athènes (2003) qui est entré en vigueur au 1<sup>er</sup> mai 2004. Seule l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie a été retardée jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2007. L'Union européenne est ainsi passée de 15 à 27 États membres (après être passée de 12 à 15 en 1995, en intégrant l'Autriche, la Finlande et la Suède, dont l'adhésion n'a pas posé de difficulté particulière). Quatre nouveaux États membres – la Slovaquie et la Slovénie, ainsi que Malte et Chypre – sont même déjà parties à la monnaie unique, qui concerne aujourd'hui 16 États membres. Et les nouveaux États membres (sauf Chypre, la Roumanie et la Bulgarie) sont désormais membres de la zone Schengen, qui permet de circuler sans contrôle aux frontières à travers 25 pays au total (le Royaume-Uni et l'Irlande n'en font pas partie, contrairement à la Norvège, l'Islande et la Suisse).

---

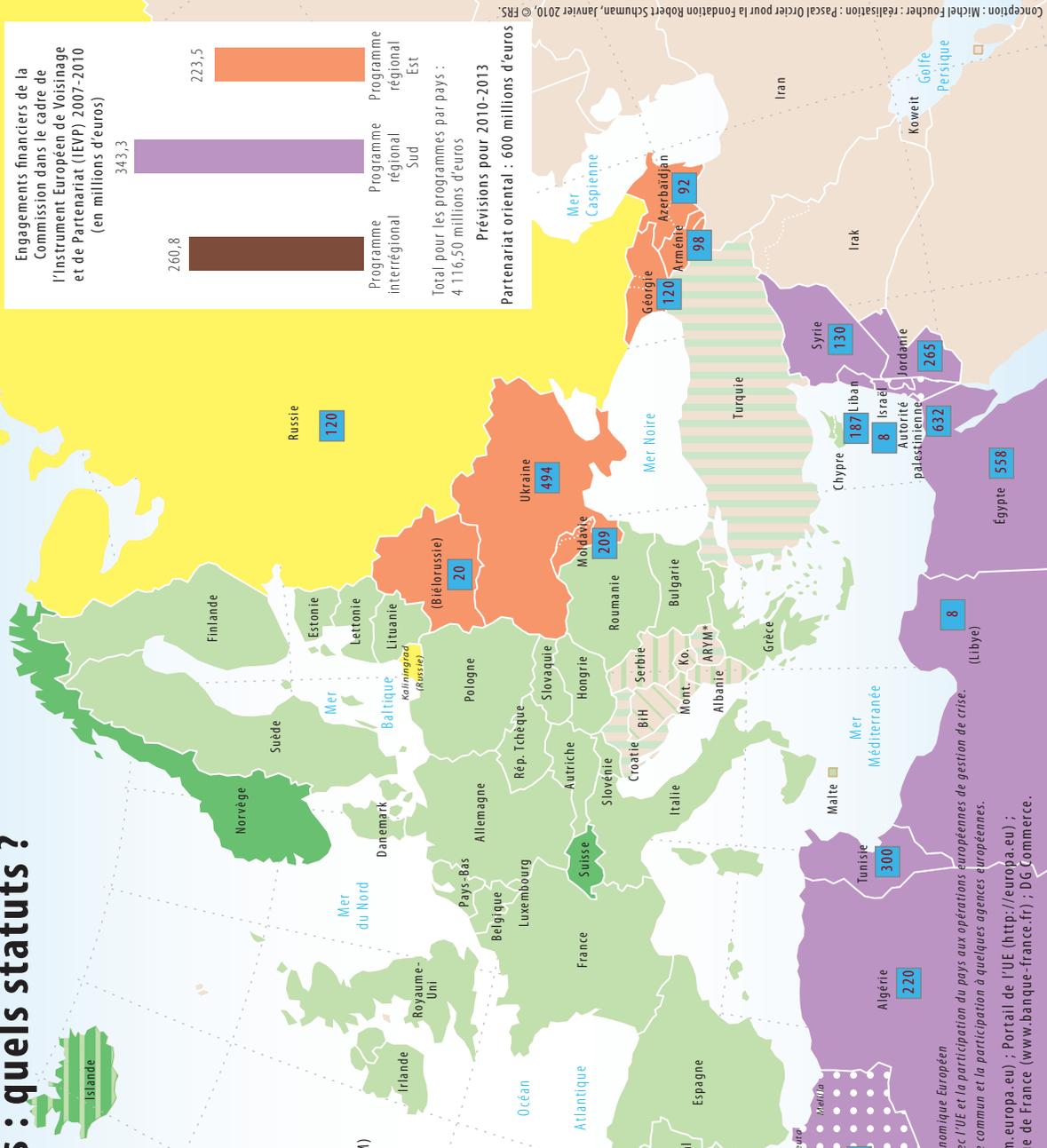
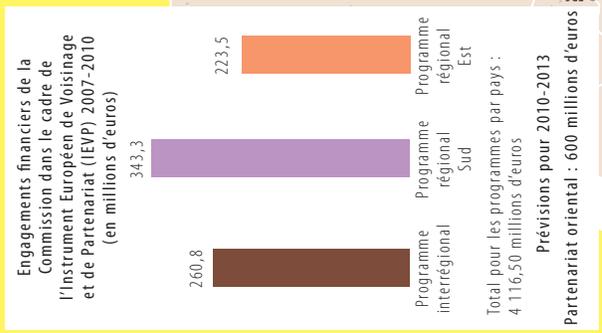
1. L'auteur s'exprime à titre personnel : ses propos n'engagent pas l'institution pour laquelle il travaille.

# L'Union et ses voisins : quels statuts ?

-  Membres de l'Union européenne
-  Candidats officiels
-  Candidats
-  Candidats potentiels
-  Associés (AELE, EEE\*)
-  Partenariat oriental
-  Pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée (PSEM) impliqués dans l'Union pour la Méditerranée (UPM)
-  Statut avancé\*\*
-  Accord non signé (Libye)
-  Partenariat stratégique
-  Autres États

**20** Montant des dotations indicatives pluriannuelles par pays pour la période 2007-2010

BIH : Bosnie Herzégovine  
 Mont. : Monténégro  
 Ko. : Kosovo  
 ARYM : Ancienne République Yougoslave de Macédoine



\*AELE : Association Européenne de Libre-Echange ; EEE : Espace Economique Européen  
 \*\* Le statut avancé prévoit l'organisation de sommets réguliers avec l'UE et la participation du pays aux opérations européennes de gestion de crise. Ce statut pourra aboutir à la mise en place d'un espace économique commun et la participation à quelques agences européennes.  
 Sources : Conseil de l'Union européenne ([www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu)) ; Portail de l'UE (<http://europa.eu>) ; Gouvernement français ([www.gouvernement.fr](http://www.gouvernement.fr)) ; Banque de France ([www.banque-france.fr](http://www.banque-france.fr)) ; DG Commerce.

Des liens très forts existent en outre avec les quatre pays de l'Association européenne de libre-échange (AELE, fondée en 1960). On peut dire que tous ces pays pourraient adhérer à l'Union sans difficulté s'ils le souhaitaient. La Norvège a d'ailleurs failli à deux reprises devenir membre (1972 et 1994), mais le peuple norvégien y a fait obstacle à chaque fois. L'Islande se pose à présent la question, après avoir été gravement fragilisée par la crise financière de 2008. La Norvège, l'Islande et le Liechtenstein sont fortement intégrés à l'économie européenne à travers l'Espace économique européen (EEE, créé en 1992), qui prévoit l'application de l'acquis communautaire sous le contrôle d'une Cour de justice spécifique. La Suisse a décidé en 1992 de rester à l'écart de l'EEE, mais elle est reliée à l'Union européenne par un accord de libre-échange et par d'autres coopérations sectorielles (y compris l'adhésion à l'espace Schengen).

L'Union européenne a aussi décidé de promettre l'élargissement à un certain nombre de pays. Il s'agit d'une part de la Turquie. L'accord d'association de 1963 prévoyait déjà l'adhésion de la Turquie à la Communauté, mais l'Union européenne n'existait pas encore à l'époque. La Turquie est candidate à l'adhésion depuis 1987. Après avoir exclu la Turquie de la « conférence européenne » à Luxembourg (1997), le Conseil européen a finalement accepté (à l'unanimité) la candidature turque en 1999, ce qui a constitué un tournant décisif. Les négociations d'adhésion se sont ouvertes en 2005, même si elles sont entourées de garde-fous : le processus d'adhésion est qualifié de processus « ouvert » (ne conduisant donc pas automatiquement à l'adhésion), et des décisions unanimes sont nécessaires pour ouvrir et clôturer chacun des 35 chapitres du traité d'adhésion (pour le moment, 12 chapitres seulement ont été ouverts). L'attitude plus réservée de la France (après l'arrivée au pouvoir de Nicolas Sarkozy) et de l'Allemagne (après l'accession de Mme Merkel à la chancellerie) a entraîné à cet égard un ralentissement du processus d'adhésion à la Turquie.

Outre la Turquie, l'Union européenne a aussi promis l'adhésion aux pays des Balkans (en langage eurocrate, une « perspective européenne ») lors du sommet euro-balkanique de Zagreb en 2000. Tous ces pays (7, en comptant le Kosovo qui n'a cependant pas été reconnu par tous les États membres de l'Union) sont reliés, ou doivent être reliés, à l'Union européenne par des « accords de stabilisation et d'association », qui doivent les préparer à l'adhésion. Des négociations d'adhésion ont été entamées avec la Croatie en 2005, et pourraient s'achever prochainement. La candidature de la Macédoine a été acceptée en 2005, même si l'ouverture des négociations d'adhésion est retardée du fait des problèmes bilatéraux avec la Grèce (sur le nom de la Macédoine, en particulier).

Ainsi l'Union européenne devrait-elle compter, une fois le processus d'élargissement parvenu à son terme, 34 États membres avec les Balkans, voire 35 avec la Turquie, et même 39 si les pays de l'AELE finissaient aussi par rejoindre l'Union. Qu'en sera-t-il au-delà ? Le Conseil de l'Europe, doyenne des organisations européennes, comprend 47 États membres, y compris la Russie et la Turquie. À son arrivée au pouvoir en 2007, le Président Sarkozy a souhaité qu'une réponse claire soit donnée à la question des frontières de l'Union européenne. Un mandat a été donné à un groupe de sages, sous l'égide de Felipe Gonzalez, pour réfléchir à l'avenir de l'Europe. Ce groupe doit rendre ses travaux en 2010. Mais la question des frontières n'a pas été incluse explicitement dans le mandat du groupe, et il sera difficile de lui apporter une réponse univoque et définitive. Si une majorité d'États membres n'est pas prête aujourd'hui à relancer un processus d'élargissement, un autre groupe d'États membres (le Royaume-Uni, la Suède, les nouveaux États membres de l'Est) souhaiteraient ouvrir des perspectives européennes aux pays de l'Est, notamment à l'Ukraine et à la Moldavie, pour

leur donner une motivation plus forte à consentir aux efforts de modernisation, et pour consolider leur indépendance vis-à-vis de la Russie.

Or la relation de l'Union européenne avec ses voisins de l'Est et du Sud a été placée en 2003 dans le cadre d'une « politique européenne de voisinage ». Au départ, il s'agissait de fixer, suivant les réflexions de certains *think tanks* allemands (la *Bertelsmann Stiftung*) durant les années 1990, la relation avec les « voisins des voisins », c'est-à-dire ceux qui allaient devenir les « nouveaux voisins » de l'Est : principalement l'Ukraine, la Moldavie, la Biélorussie, voire la Russie. La Commission européenne a lancé le concept de « politique de voisinage » pour couvrir à la fois ces voisins de l'Est et ceux du Sud (concernés par le « processus de Barcelone » lancé en 1995). Il s'agissait de leur offrir, selon la formule de Romano Prodi, Président de la Commission européenne de l'époque, « tout sauf les institutions », de fermer ainsi (au moins provisoirement) les frontières de l'Union européenne, les « voisins » étant traités différemment des pays visés par le processus d'élargissement (Turquie et Balkans occidentaux), de consolider ainsi la limite entre le « dedans » et le « dehors », tout en créant autour de l'Union européenne élargie « un anneau de paix, de stabilité et de prospérité ».

La politique européenne de voisinage couvre dix pays au Sud de la Méditerranée ainsi que six pays à l'Est de l'Europe (Moldavie, Ukraine, Biélorussie, ainsi que trois pays du Caucase du Sud – Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie – rajoutés en 2005). La Russie, souhaitant être traitée comme un partenaire privilégié (un « partenaire stratégique »), a refusé d'être intégrée dans la politique de voisinage. Les pays d'Asie centrale qui faisaient partie de l'ancienne URSS ne sont pas non plus concernés.

La politique de voisinage repose sur un double principe qui ne va pas sans contradictions : un cadre unique, pour une approche différenciée.

Le cadre unique consiste à étendre dans toute la mesure possible les politiques communautaires aux États du voisinage, à promouvoir leur modernisation démocratique et économique, sans les faire entrer dans le cadre institutionnel de l'Union européenne. Un « instrument européen de voisinage et de partenariat » (12 milliards d'euros sur la période 2007-2013) permet de soutenir ces pays dans leurs efforts de réformes, et respecte à peu près l'équilibre géographique entre les anciens programmes MEDA et TACIS (deux tiers des fonds pour la Méditerranée, un tiers pour l'Est). Le cadre unique de la politique de voisinage a été renforcé sous la présidence allemande de l'Union européenne (2007) avec l'extension des programmes d'assistance technique et de jumelages administratifs (TAIEX/TWINNING) aux pays du voisinage, la participation de ces pays aux programmes et aux agences communautaires, la création d'une facilité de gouvernance (pour récompenser les pays les plus motivés dans les réformes) et d'une facilité d'investissement pour le voisinage (pour mobiliser davantage de financements) et l'alignement possible de ces pays sur les positions de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC).

L'approche est en même temps différenciée pays par pays et région par région. Des « plans d'action » ont été conclus entre l'Union européenne et chacun des pays de la politique européenne de voisinage (PEV), à l'exception de l'Algérie, de la Biélorussie, de la Libye et de la Syrie, qui sont restés à l'écart pour des raisons politiques. Ces plans d'action, conclus sur une base contractuelle, quoique non juridiquement contraignants, sont de véritables catalogues de réformes à accomplir. Des accords de facilitation de visas ont aussi été conclus avec la Moldavie et l'Ukraine (de même qu'avec la Russie). Un accord d'association, incluant une zone de libre-échange « complète et approfondie » (c'est-à-dire couvrant tous les produits et

comportant une véritable convergence réglementaire), est en négociation avec l'Ukraine. Un « statut avancé » doit être accordé au Maroc et un « statut spécial » à Israël.

Une approche régionale a été développée à la fois à l'Est et au Sud. Pour les pays sud-méditerranéens (ainsi que pour l'Albanie et la Mauritanie), le « processus de Barcelone » existe déjà depuis 1995 dans ses trois dimensions (politique et sécurité; économie; culture). Il a changé de portage en 2008 avec le projet d'Union pour la Méditerranée (UPM), lancé par Nicolas Sarkozy, qui ne devait au départ couvrir que les pays riverains de la Méditerranée, et qui finalement s'est étendu à l'ensemble de l'Union européenne et des pays riverains, y compris la Turquie et les pays riverains balkaniques (43 pays au total). Par rapport au processus de Barcelone, l'UPM se caractérise par un plus grand équilibre entre les deux rives de la Méditerranée (une co-présidence Nord et Sud, un Secrétariat autonome à Barcelone), et par l'accent mis sur des projets concrets (lutte contre la pollution, transports, énergie...). Mais il bute, tout comme son prédécesseur, sur l'impasse du conflit israélo-palestinien et sur les difficultés entre pays arabes (Maroc et Algérie notamment). Le développement du commerce interrégional est d'ailleurs laborieux (accord d'Agadir entre le Maroc, la Tunisie, l'Égypte et la Jordanie, entré en vigueur en 2007).

Pour l'Est, une « synergie mer Noire » a été lancée en 2007 pour associer l'Union européenne, les pays du voisinage oriental, ainsi que la Russie et la Turquie. Ce cadre très (voire trop) flexible doit encourager des projets concrets (tourisme, environnement, transports). Afin de créer une « dimension orientale » de la politique de voisinage faisant le pendant à l'Est de l'UPM, les pays du « groupe de Visegrad » (Pologne, République tchèque, Slovaquie et Hongrie) ainsi que la Suède ont encouragé le lancement, sous présidence tchèque (2009), du « partenariat oriental » visant les six voisins est-européens. Le partenariat oriental n'améliore pas substantiellement l'offre bilatérale de l'Union européenne dans le cadre de la politique de voisinage, sinon pour généraliser ce qui a été octroyé à l'Ukraine (négociation d'accords d'association, comportant si possible une zone de libre-échange « approfondie »; perspective « à long terme » de suppression des visas). En revanche, il crée un cadre multilatéral avec quatre « plateformes » de coopération (stabilité politique et démocratique, intégration économique, sécurité énergétique, contacts entre les personnes) et des « projets phares » financés par quelques moyens financiers supplémentaires (gestion des frontières, soutien aux PME, énergie, réponse aux catastrophes naturelles). Au total, le partenariat oriental doit préparer l'élargissement, rapprocher les pays de l'Est de l'Union européenne, ce en quoi il tend à inquiéter la Russie, qui l'a d'ailleurs critiqué. À cet égard, la participation de la Moldavie au pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est de 1999 (devenu Conseil de coopération régionale) et à la zone de libre-échange d'Europe du Centre et du Sud-Est (créée en 1992) est significative, ainsi que l'entrée de l'Ukraine et de la Moldavie dans la Communauté de l'énergie (prévoyant la convergence des pays des Balkans avec l'Union européenne sur le plan des normes énergétiques, ainsi que la coopération régionale).

La politique européenne de voisinage a eu des effets incontestablement positifs, reconnus par la plupart des pays partenaires. Elle a permis de densifier, de professionnaliser et d'améliorer la relation de l'Union européenne avec les pays de la région sur la base des plans d'action et des accords d'association (conclus ou en négociation). Elle a créé un environnement favorable à la réforme, qui ressort du *soft power* européen. Son ambition ultime, à savoir l'organisation autour de l'Union européenne d'un immense espace intégré de libre-circulation, à la fois stable et prospère, reste néanmoins encore loin du but. Le développement économique bute sur des difficultés endémiques (corruption, insuffisances de l'état de droit ou difficultés sociales), ce qui rend le projet d'une grande « communauté

économique du voisinage» très hypothétique, d'autant que les relations économiques de l'Union européenne avec ses «voisins» restent fortement asymétriques. La démocratisation se heurte à des résistances, dans les pays arabes comme à l'Est. La libre circulation des personnes demeure un objectif lointain, en raison des craintes au sein de l'Union européenne sur le risque migratoire. Enfin, la résolution des conflits (conflit israélo-palestinien et Sahara Occidental au Sud, conflits gelés entretenus par la Russie en Moldavie et dans le Caucase) n'a pas beaucoup avancé. Un clivage irrésistible se creuse néanmoins entre l'Est et le Sud. Les voisins de l'Est, en particulier la Moldavie et l'Ukraine, tendent à rejeter le vocable de «voisinage» et aspirent à voir reconnaître leur spécificité «européenne», qui doit selon eux déboucher sur une véritable perspective d'adhésion à l'Union européenne.

### Pour une nouvelle politique de voisinage

L'Union européenne est le principal facteur de réorganisation du continent européen; elle rassemble déjà 57% des États membres du Conseil de l'Europe et 62,5% de leur population au terme d'une série de sept extensions territoriales. L'enjeu actuel est d'imaginer le type d'interaction qu'il est souhaitable de bâtir entre l'Europe instituée et le continent, ses marges et ses approches, sans limiter la réflexion au seul facteur russe. Vue de l'extérieur, l'Union européenne peut agir comme un facteur d'unité: «être dehors et vouloir être dedans» est un objectif majoritaire, sauf en Russie. Mais on ne rencontre pas la même unité de vues dans l'Union européenne actuelle à propos du type de politiques à construire en direction des États «frontaliers». C'est même un vecteur de division entre États (selon leur géohistoire et leur géopolitique), entre partis politiques et au sein même des institutions de l'Union. Les frontières externes de l'Union européenne peuvent être classées en trois grandes catégories: celles marquées par la clarté et la stabilité (Russie, rive Sud de la Méditerranée); celles qui sont appelées à se déplacer en raison des négociations ou des candidatures en cours (Turquie, Balkans occidentaux); celles enfin qui sont en débat (Europe orientale et Caucase méridional).

#### **Différentiels économiques (écarts des PNB en PPA/ habitant) (2008)**

##### **Est**

Finlande / Russie: 2,4 à 1

Pologne / Ukraine: 2,3 à 1

Lituanie / Biélorussie: 1,6 à 1

Roumanie / Moldavie: 4,4 à 1

*(pour mémoire: Allemagne / Pologne: 2,2 à 1)*

##### **Sud-Est**

Bulgarie / Turquie: 0,85 à 1

Slovénie / Croatie: 1,7 à 1

Hongrie / Serbie: 1,8 à 1

Grèce / Albanie: 3,8 à 1

##### **Sud**

Espagne / Maroc: 7,6 à 1

France / Algérie: 4,3 à 1

Italie / Tunisie: 4,2 à 1

Les données ci-dessus indiquent que les écarts exprimés en termes de produit national brut ne sont réellement importants qu'entre l'Europe du Sud et les États du Maghreb ainsi qu'à l'intérieur des Balkans occidentaux (Albanie mais aussi Kosovo et Bosnie-Herzégovine) et avec la Moldavie. En dépit des différences dans les structures économiques (rôle des États, bases matérielles de l'économie, place des investissements directs à l'étranger [IDE]) et de l'effectivité de l'état de droit (nature des relations entre le politique et l'économique, rôle des monopoles), les écarts sont moindres que ceux qui relèvent des politiques de l'Union européenne elle-même. Ou, pour se référer à la distinction négociée en septembre 2008 entre l'Ukraine et la présidence française du Conseil de l'Union européenne, il y a loin de la coupe aux lèvres entre un « pays » européen et un « État » européen, ce dernier pouvant s'appuyer sur l'article 49 du traité pour déposer sa candidature.

Or, dans la conception et la pratique actuelles de la politique de voisinage, les différences de moyens financiers mis à disposition des États varient considérablement selon que l'État concerné est un État membre, un État en voie d'adhésion ou un État voisin. Les 12 nouveaux États membres (100 millions d'habitants) bénéficient de la manne des politiques communes, en particulier des fonds structurels qui leur sont prioritairement destinés (150 milliards d'euros<sup>2</sup> pour ces 12 pays sur la période 2007-2013). En comparaison, l'instrument de préadhésion couvrant les 8 pays de l'élargissement (100 millions d'habitants) n'est doté que de 12 milliards d'euros sur la même période. Et l'instrument de voisinage qui aide les 16 pays du voisinage (200 millions d'habitants au Sud; 75 millions à l'Est, sans compter la Russie) est également pourvu de 12 milliards sur la période.

Il en résulte que l'apport net de l'Union européenne en 2008 a été de 4,3 milliards d'euros pour la Pologne, et de 1,5 milliard d'euros pour la Roumanie<sup>3</sup>. Par comparaison, les sommes versées au titre de l'instrument européen de voisinage et de partenariat en 2008 sont de 5 millions d'euros pour la Biélorussie, de 122 pour l'Ukraine et de 45 pour la Moldavie<sup>4</sup>. Les différentiels sont ainsi de 35 à 1 entre Pologne et Ukraine (pour des populations comparables), de 33 à 1 entre Roumanie et Moldavie (il est vrai cinq fois moins peuplée). Dans le cas des Balkans occidentaux, les montants affectés au titre de l'instrument de préadhésion étaient de 190 millions d'euros pour la Serbie, soit encore un écart de 1 à 8 avec la Roumanie (il est vrai trois fois plus peuplée). Entre la Turquie (539 millions d'euros) d'une part, et l'Ukraine (122 millions) ou l'Égypte (140 millions) de l'autre, le rapport de l'aide est de 4 contre 1 (alors que la population turque est équivalente à la population égyptienne, et supérieure de moitié seulement à la population ukrainienne). Le différentiel est un peu moins grand (1 à 3) entre le Maroc (163 millions) et la Turquie (au demeurant deux fois plus peuplée).

Ces différences sont logiques et conformes aux traités et aux politiques agréées par les États membres et les États du voisinage. Elles ont l'inconvénient de justifier une pression permanente pour la poursuite de l'élargissement de l'Union européenne selon les modalités classiques alors que dans plusieurs cas, les pays du voisinage n'y sont pas préparés. Il serait donc judicieux de muscler les moyens attribués à la politique de voisinage, pas forcément comme substitut à une perspective d'adhésion (qui pourrait un jour recueillir l'unanimité des États membres) mais comme étape intermédiaire indispensable aujourd'hui. L'allocation

2. Aux prix 2004, qui ont servi à la négociation des perspectives financières 2007-2013.

3. « Budget de l'UE 2008. Rapport financier », [http://ec.europa.eu/budget/library/publications/fin\\_reports/fin\\_report\\_08\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/budget/library/publications/fin_reports/fin_report_08_fr.pdf)

4. Chiffres internes à la Commission, mais n'incluant que les allocations bilatérales (à l'exclusion des allocations régionales).

des moyens financiers durant les prochaines perspectives financières (2014-2020) pourrait être revue de telle sorte que les pays du voisinage se rapprochent du niveau d'aide aux pays de l'élargissement, dont ils ne sont pas excessivement éloignés, quitte à rogner un peu les fonds structurels de la politique régionale (un doublement de l'instrument de voisinage réduirait de moins de 5% l'enveloppe des fonds structurels). Encore faudra-t-il s'accorder sur la répartition des moyens entre pays de l'Est et du Sud, certains ne manquant pas, dans l'Union européenne, de plaider pour un traitement franchement plus favorable de l'Est. L'inclusion de la politique de voisinage dans le champ de compétences du nouveau commissaire à l'élargissement qui succède à Olli Rehn, Stefan Füle, mérite d'être soulignée à cet égard. Cette nouvelle configuration obéit sans doute d'abord à une préoccupation de la Commission qui veut éviter que les moyens financiers de l'instrument de voisinage passent sous l'autorité de la Haute Représentante pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, Mme Catherine Ashton. Quel que soit le périmètre définitif du service européen d'action extérieure, il conviendra de mettre en œuvre une stratégie de voisinage plus ambitieuse, à la hauteur des défis géopolitiques qui caractérisent l'Europe orientale et les pays méditerranéens, aussi bien dans l'intérêt de l'Union européenne que dans celui des pays concernés, Ukraine et Moldavie en premier lieu. Le principe directeur serait de se fonder sur une évaluation rigoureuse des modalités d'absorption des fonds communautaires par les États membres ayant adhéré en 2004-2007 et d'en tirer les leçons tant pour les États engagés dans le processus d'adhésion que pour ceux bénéficiant de la politique de voisinage. Dans les deux situations, les besoins sont importants dès maintenant pour faciliter des stratégies de mise à niveau, de rattrapage et de reconnexion ainsi que de réformes politiques et institutionnelles. Perspective d'adhésion à moyen terme ou non, l'amélioration des modes de gouvernement et la mise en vigueur de règles de droit, la conduite de réformes et la mise en place de nouveaux équipements sont des impératifs en soi qui valent pour eux-mêmes.

Enfin, dans le cas des Balkans occidentaux où la relation avec l'Union européenne est conduite sur une base individuelle, tout observateur lucide doit reconnaître que la viabilité de chacun des États et entités qui composent cet espace ne peut être atteinte qu'à l'échelle régionale. Des coopérations sectorielles se construisent dans le domaine de l'énergie et des transports, qui ouvrent la voie à une approche d'ensemble, telle qu'elle fut esquissée lors du Conseil européen de Thessalonique (2003). L'un des mérites du Partenariat oriental est d'inciter les États parties à se concerter entre eux, à l'instar de la démarche en format Visegrad pour les pays d'Europe centrale avant leur adhésion. Dans les Balkans occidentaux, en raison des quelques vingt-cinq contentieux principaux qui sont en suspens, chaque État garde la capacité de bloquer les démarches d'un autre, comme l'a illustré le différend slovéno-croate. La carte sur les Balkans, dans cet ouvrage, en précise les plus importants : crimes et criminels de guerre, recours à la Cour internationale de justice, réfugiés et personnes déplacées, questions frontalières, partage des biens yougoslaves, questions d'ordre économique, douanière, diplomatique et religieuse. Or, ces questions bilatérales sont en fait des sujets qui ont un impact européen dont l'Union européenne devrait se saisir. Tout en affichant un objectif d'intégration de ces États et entités (protectorats) dans l'Union, l'Union européenne ne présente pas de stratégie d'intégration régionale de cet espace dont la fragmentation nourrit les querelles internes.

Le premier train de Belgrade à Sarajevo a commencé à circuler le 13 décembre 2009. Après non loin de deux décennies, tragiques, d'interruption. Beaucoup de travail reste à faire pour recoudre les plaies de Yalta et pour combler les fossés, réels et mentaux, qui entourent l'Union européenne. La nouvelle Commission devra faire preuve d'un engagement plus affirmé tant en Europe du Sud-Est qu'en Europe orientale, à la hauteur des enjeux humains et géopolitiques de ces deux régions européennes, sans négliger la construction d'un espace euro-méditerranéen plus large.



## 4

# L'Union européenne dans le vaste monde

## Quelle politique européenne avec les autres puissances ?

Eneko LANDABURU

**L**e traité de Lisbonne n'est en vigueur que depuis trois mois mais bien des changements ont déjà été entrepris. Conformément à son mandat et ses fonctions de Haute Représentante et de Vice-Présidente de la Commission, Lady Ashton s'est prestement engagée dans le lancement du nouveau Service européen d'action extérieure (SEAE).

Cela était nécessaire étant donné la vitesse à laquelle l'agenda international évolue : la lutte contre le changement climatique, la guerre en Afghanistan et les conséquences qui en découlent pour le Pakistan, le processus de paix au Proche-Orient, les efforts en matière de non-prolifération en Iran et en Corée du Nord, la relance de la politique de désarmement, problèmes auxquels s'ajoutent les défis régionaux dans le voisinage européen, autour de la Méditerranée, au Moyen-Orient et jusqu'en Asie Centrale. Ces préoccupations, aussi urgentes soient-elles, ne peuvent nous faire oublier ni les crises humanitaires – qu'elles surviennent en Tchétchénie, au Darfour, au Congo, au Myanmar ou à Haïti – ni les défis à moyen ou long terme – qu'il s'agisse de la lutte anti-terroriste, de la gouvernance de l'économie mondiale ou de la réalisation des aspirations les plus élémentaires de trois milliards de nos contemporains, inclus dans les objectifs du millénaire pour le développement.

Face à ces défis, quelle politique l'Union européenne doit-elle poursuivre envers les autres puissances ? La question est pertinente bien que l'Union européenne constitue une entité supranationale à caractère unique, championne du multilatéralisme. Elle reprend une interrogation qui nous est adressée par nos partenaires internationaux. Mais elle correspond également aux vœux des citoyens européens qui souhaitent que l'Union européenne assume ses responsabilités dans le monde d'aujourd'hui. Mais un doute subsiste dans l'opinion publique : l'Union européenne, aussi prospère soit elle, fera-t-elle encore partie des puissances qui comptent dans quelques décennies ?

## La politique extérieure et de défense commune: un bilan mitigé

Tout examen de cette nature doit partir d'un bilan de la politique extérieure et de défense commune. Lors de la nomination de Javier Solana en tant que premier Haut Représentant en octobre 1999, l'objectif était d'établir une politique européenne cohérente en la matière. Un peu plus d'une décennie plus tard, la finalité de cette politique n'a peut-être toujours pas été entièrement saisie par le public.

L'objectif de la PESD (Politique européenne de sécurité et de défense) n'était pas de suivre l'exemple des autres ou d'aspirer à un rôle semblable à celui des puissances classiques. Il s'agissait plutôt de faire valoir la spécificité du projet européen pour apporter des solutions concrètes aux problèmes internationaux les plus urgents.

De ce point de vue, l'Union européenne a joué un rôle fort utile, notamment par la réalisation d'une vingtaine de missions et le déploiement d'environ 100 000 soldats, instructeurs judiciaires et policiers, de spécialistes des douanes, de la police et de l'administration territoriale ainsi que d'observateurs électoraux. L'Union européenne s'est également fait une réputation en matière de gestion civile des crises. Il a souvent fallu improviser en cours de route. Je me souviens encore du déploiement de la mission d'observation civile à Aceh, un effort conjoint avec l'ASEAN, qui a abouti à la transformation d'une médiation du Président Martti Ahtisaari en réelle pacification sur le terrain. Je me souviens également de nos efforts de coordination avec les Nations Unies pour faire face à la catastrophe du tsunami dans le Pacifique en 2004.

Lorsqu'elle parle d'une même voix, l'impact de l'Union européenne est indéniable. Le conflit géorgien en est un exemple. Au cours de l'été 2008, le déploiement rapide de nos 300 observateurs, combiné avec un effort diplomatique soutenu, s'est avéré décisif pour le rétablissement d'un certain ordre, même si le *statu quo ante* doit encore être rétabli. Le Kosovo illustre également l'apport européen à la gestion civile de crises internationales: 1 800 policiers, juges et douaniers européens travaillent côte à côte avec les Kosovars pour établir les fondements du nouvel État, tout en assistant la minorité serbe à préserver ses droits et son mode de vie.

Ceci n'exclut nullement qu'on puisse mieux faire, et notamment au niveau de la coopération multilatérale. Paradoxalement, les instances européennes et les États membres y sont mal représentés.

Surreprésentés dans certaines instances et sous-représentés à d'autres, ceci nuit à leur crédibilité dans les deux cas. Par exemple, lors du sommet du G20 à Pittsburgh en septembre 2009, l'Union européenne était représentée par les États membres qui font officiellement partie du groupe (Allemagne, Royaume-Uni, France et Italie), mais également par la Commission, la Suède (en tant que présidente du Conseil), l'Espagne et les Pays-Bas, auxquels il convient d'ajouter les dirigeants de l'Organisation mondiale du commerce, du Fonds monétaire international et du Conseil de stabilité financière, tous trois ressortissants de pays de l'Union européenne. En tout, onze personnalités européennes étaient présentes, face à deux pour les États-Unis et une seule pour la Chine.

Par contre, au niveau du G20 ministériel, où la plupart des questions concrètes sont débattues, la Commission n'était pas représentée du tout.

Mais en diplomatie, les rigidités sont tenaces. La question chypriote et l'antagonisme gréco-turc fournit un autre exemple. Depuis des décennies, cette question grippe l'évolution

des relations entre l'Union et l'OTAN. Je pourrais également citer le cas plus récent du blocage de la négociation d'un accord entre l'Union européenne et la Russie par certains États membres dont j'ai particulièrement bonne mémoire puisque je menais les négociations.

Pour cerner ce problème, il faut se le représenter concrètement. Si nous prenons par exemple la situation au Moyen-Orient en 2009, l'année débuta avec un conflit sanglant à Gaza. L'Union européenne s'est rapidement rendue sur place, mais malheureusement avec deux délégations : l'une menée par la présidence tchèque sous la direction du ministre tchèque des Affaires étrangères Karel Fürst Schwarzenberg, l'autre française menée par le Président Sarkozy. Il aurait été souhaitable de clarifier au préalable qui représentait l'Union.

Ce souhait s'applique également aux enceintes multilatérales où le manque de coordination peut engendrer l'annulation de l'influence européenne. Récemment, le rapport Goldstein, qui fait état des atteintes aux droits de l'Homme aussi bien du côté israélien que du côté du Hamas lors du conflit à Gaza, fut l'objet d'un vote au Conseil des droits de l'Homme à Genève. Malgré le fait que plusieurs États membres siègent au Conseil, aucune position européenne conséquente n'émergea. Parmi les délégations européennes, quelques-unes votèrent contre la motion présentée, d'autres s'abstinrent. La France et le Royaume-Uni choisirent notamment de s'absenter de la salle, non sans donner néanmoins des conférences de presse impromptues à l'extérieur, exhortant les parties du conflit à prendre au sérieux le contenu du rapport.

Un défi tout aussi sérieux pour le nouveau Service extérieur se situe au niveau des rigidités opérationnelles. La procédure budgétaire en illustre l'enjeu.

Des 49,5 milliards d'euros que l'Union a décidé de consacrer à l'action extérieure pour la période 2007-2013, la programmation n'en prévoit que 2 % pour l'Afghanistan, et 1 % pour le Pakistan. Les moyens ont été graduellement augmentés depuis. Mais cette programmation reflète toujours les priorités d'il y a plusieurs années, lors de la prise de décision budgétaire. Elles ne sont plus celles d'aujourd'hui. Mais elles s'avèrent extrêmement difficiles à corriger, puisqu'il faudrait l'accord de tout les États membres et une révision assez conséquente des procédures budgétaires actuellement en vigueur.

Par contre, à l'instar des États-Unis qui ont nommé un envoyé spécial pour l'Afghanistan et le Pakistan (Richard Holbrooke), plus d'une douzaine de gouvernements de l'Union européenne ont nommé leurs propres envoyés spéciaux – en plus de l'envoyé spécial du Haut Représentant.

## **L'Union européenne : une puissance inédite ?**

Pour les autres puissances qui sont nos partenaires stratégiques, le problème de l'Union européenne n'est pas d'avoir trop de défense mais de ne pas en avoir suffisamment. Qu'en est-il de la puissance militaire européenne ? La PESD a généré toute une série de structures qui viendront bien à propos dans le cadre du Service extérieur. Mais si les États-Unis dépensent environ 4 % de leur PIB dans la défense, les pays européens de l'OTAN ne dépensent en moyenne qu'1,8 % (2007). Le tableau est encore plus éloquent lorsqu'on se penche sur les détails. Alors que les États-Unis ont dépensé 1,9 fois plus que l'Union européenne pour le budget de la défense, l'écart se creuse 2,5 fois plus pour les dépenses de capital, 3 fois plus pour les dépenses d'équipement et 6 fois plus pour la recherche et le développement de la défense (2007)<sup>1</sup>.

1. N. Martin-Lalande, *L'Europe de la défense en 2007*, Centre des Études Transatlantiques.

Ceci dit, l'Union européenne n'a pas à se cacher. Elle a mis au point une culture stratégique de la prévention civilo-militaire, qui, en contrepartie de stratégies fortement axées sur l'intervention militaire, promeut le multilatéralisme, les stratégies diplomatiques de résolution des conflits, et les outils alternatifs non-militaires de gestion des crises. L'Union européenne et ses États membres sont le premier contributeur au budget du maintien de la paix des Nations Unies, le premier donateur d'aide internationale et procurent dix fois plus de personnel que les États-Unis aux opérations des Nations Unies.

Nos partenaires apprécient-ils cet apport européen à sa juste valeur? Il est permis d'en douter- ce qui ne fait que souligner davantage la nécessité pour l'Union européenne d'articuler de manière encore plus cohérente sa propre politique envers les puissances partenaires.

Comment pourrions-nous autrement espérer engager davantage l'administration Obama, dont l'intérêt initial envers l'Union s'est rapidement dissipé? C'est en tout cas une lecture possible du manque d'empressement évident lors de la préparation du dernier sommet Union européenne/-États-Unis à Washington, et de la façon avec laquelle Washington s'est détourné de l'approche européenne à l'occasion de la conférence de Copenhague sur la lutte contre le changement climatique en décembre 2009.

Il revient donc à l'Union européenne de renouveler son plaidoyer pour une relance des relations euro-américaines. Ce ne sont pas les arguments qui manquent, tout particulièrement au moment où l'Alliance atlantique est en train de repenser sa mission et de se donner un nouveau mandat. Considérons également l'enjeu économique. Le succès admirable des nouvelles puissances économiques ne doit pas nous faire perdre de vue que les relations économiques transatlantiques sont de loin les plus performantes dans l'économie mondiale. En additionnant les échanges commerciaux, les investissements transatlantiques et le chiffre d'affaires des entreprises affiliées, le volume du marché transatlantique est estimé aux alentours de trois milliard d'euros, assurant un emploi pour douze à quatorze millions de personnes des deux côtés de l'Atlantique. C'est le moteur économique de la mondialisation.

La Russie et la Chine présentent des cas d'étude supplémentaires de nos relations extérieures avec les autres puissances. Voisine et liée à l'Europe par une longue histoire, la Russie fournit aux alentours de 40% du gaz importé dans l'Union et constitue le troisième marché d'exportation pour l'Union européenne après la Chine et les États-Unis. Mais elle peut également lancer des défis considérables à l'Union européenne. Lors de circonstances exceptionnelles, les États membres savent rester unis face à la Russie comme ce fut le cas lors du conflit en Géorgie, ou encore lorsque la Russie coupa le gaz à l'Ukraine – et du coup à une bonne partie de l'Union – en janvier 2009. Néanmoins, au quotidien, l'unité fait défaut aux Européens. C'est ainsi que suite à une dispute entre la Pologne et la Russie concernant les exportations polonaises de viande de porc vers ce pays, Varsovie mit son veto au lancement des négociations sur le renouvellement d'un accord-cadre de partenariat entre l'Union et la Russie. Plus récemment, la Lituanie a également cherché à s'interposer, retardant à son tour le début de ces négociations. Il reste à espérer que de tels agissements ne viendront pas perturber les propos du Président Medvedev quant à une nouvelle architecture de sécurité en Europe.

Mais restons pragmatiques. Pour donner un sens aux négociations en matière énergétique avec la Russie, il faudrait d'abord que l'Union européenne remplisse ses devoirs et mette en place un marché de l'énergie intégré au sein de l'Union, y compris l'infrastructure nécessaire en oléoducs et réseaux électriques. Du coup, elle deviendrait un partenaire à prendre beaucoup plus au sérieux.

À certains égards, parmi les grandes puissances, c'est la Chine qui, pour le moment, pourrait être la plus disposée à reconnaître l'apport unique de l'Union européenne à la coopération internationale. Depuis des décennies, la diplomatie chinoise plaide pour un monde ouvert et multipolaire – une position qu'il faudra peut-être lui rappeler si jamais le « G2 » émergent succombait à la tentation de résoudre ses propres problèmes aux dépens de la communauté internationale au sens large. La Chine est un partenaire incontournable lorsqu'il s'agit de politique sur le réchauffement climatique, du maintien de l'équilibre macroéconomique, de l'ouverture du système mondial du commerce et de l'investissement, aussi bien que de la réforme de la gouvernance mondiale. La Chine exerce aussi une influence considérable, pour ne pas dire décisive, dans de nombreux dossiers diplomatiques spécifiques tels que la Corée du Nord, l'Iran, le Myanmar, le nouvel alignement stratégique en cours en Asie centrale, mais également dans des pays aussi lointains que le Soudan ou l'Afrique orientale et occidentale.

Et pourtant, les Européens n'hésitent pas à se mettre en concurrence les uns envers les autres pour faire avancer leurs propres intérêts à Pékin. Une quête futile ? Je me souviens encore des répercussions à l'encontre de certaines entreprises allemandes que la rencontre d'Angela Merkel avec le Dalaï Lama en 2007 entraîna de la part de Pékin, et que des entreprises britanniques et françaises se sont vite empressées de remplacer. Une année plus tard, le Président Sarkozy suscita l'irritation de Pékin pour la même raison, la même histoire se répétant avec un simple échange d'acteurs et de nationalités.

La Chine ne fait qu'exploiter les divisions entre Européens. Qui ne ferait pas de même à sa place ? Il nous revient de démontrer que nous savons nous organiser afin de défendre nos intérêts communs y compris en ce qui concerne la gouvernance de l'économie mondiale et de la réduction progressive de quelques déséquilibres dans les échanges commerciaux et le système financier mondial. Cette politique n'exclut nullement l'usage d'un langage franc en matière des droits de l'Homme.

## **L'Union européenne : un modèle attractif**

---

Mais elle nous rappelle que l'action extérieure européenne repose avant tout sur un atout que nous envient les acteurs internationaux classiques : l'attrait du modèle européen. On nous envie notre modèle de coopération supranationale, nos libertés et notre modèle d'économie de marché. À certains égards, Bruxelles est devenue la capitale mondiale en matière de protection de l'environnement, de sécurité sociale, de protection du consommateur, de normes industrielles et technologiques.

Cette attractivité valorise les politiques les plus efficaces dans nos relations extérieures : la politique de voisinage et la politique d'élargissement. Elles ne font pas l'unanimité au sein de l'Union européenne, mais ont été couronnées de succès remarquables. Cependant, nous devons nous garder de toute complaisance. Notre attractivité n'est pas garantie à l'avenir. Au contraire, dans la mesure où l'Union européenne s'engage davantage dans des secteurs tels que le contrôle des frontières, la redéfinition du droit d'asile, le combat contre l'immigration clandestine et la réglementation des visas, elle risque de perdre de sa force d'attraction. Déjà, en Ukraine, en Biélorussie, en Moldavie ou dans les Balkans, tous ceux qui vivent du « mauvais » côté de la frontière délimitant l'espace Schengen se plaignent qu'il est devenu beaucoup plus difficile de se rendre dans les États membres de l'Union européenne qu'auparavant.

Le défi le plus sérieux se pose dans l'espace méditerranéen nord-africain, où la pression démographique est considérable. En moins d'une génération, la population va s'accroître de 150 millions d'habitants alors que du côté européen de la Méditerranée, la population va vieillir et décroître. Il sera nécessaire d'activer toute la gamme des instruments politiques à la disposition de l'Union pour trouver des réponses adéquates à ce problème, qui en plus de ses aspects légaux, politiques, sociaux et économiques, revêt – ne l'oublions pas – une dimension éminemment humanitaire.

\*\*\*

Y a-t-il des conclusions à tirer de ce tour d'horizon? La première qui saute aux yeux immédiatement est que ce n'est que lorsque nous parlerons d'une seule voix que nous serons écoutés à Washington, Moscou, Pékin, Brasilia ou le Caire. Pour mieux engager nos partenaires, l'Union a intérêt à investir davantage dans sa cohésion interne. Il faudra convaincre les États membres que s'unir autour d'une position commune ne revient nullement à l'abdication de leur souveraineté en matière diplomatique, mais que bien au contraire, c'est la condition *sine qua non* pour rétablir l'influence de l'Union européenne dans le monde. Ce n'est que sur la base d'un consensus au sein de notre propre groupe de pays qu'il nous sera possible de déployer à distance les instruments et les outils considérables de notre action externe.

Ma deuxième remarque porte sur l'innovation dans les relations internationales. De nos jours, l'action extérieure commence très près de soi, y compris lorsqu'il s'agit de questions qui comportent des éléments de sécurité. C'est dans son voisinage direct que l'influence de l'Union européenne est la plus forte. C'est aussi envers ses voisins qu'elle exerce la plus forte puissance de conviction.

Ma troisième observation porte sur l'ensemble des défis que je viens d'évoquer. Ils font tous appel à des stratégies de partage et de coopération. En combinant les fonctions de Haut Représentant et de Vice-Président de la Commission et en établissant le Service européen d'action extérieure, le traité de Lisbonne nous donne de meilleurs outils pour nous acquitter de cette mission.

En conclusion, les idées comptent aussi; il nous sera plus facile de trouver la bonne politique envers les autres puissances, si nous prenons à cœur un conseil que Jacques Delors a fréquemment répété: pour que le projet européen réussisse, il faut qu'il continue à générer une vision. Voilà une tâche prioritaire de la Haute Représentante/Vice-Présidente de la Commission. Le nouveau service extérieur doit devenir un laboratoire d'idées et une force de propositions politiques qui offre aux États membres des objectifs et des stratégies dans le domaine de la politique extérieure de l'Union, et en particulier vis-à-vis des grandes puissances présentes et émergentes de ce monde.

# La politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne. Bilan et perspectives

Joachim BITTERLICH

Compte tenu des avancées prévues par le traité de Lisbonne en termes de contenu et de structures institutionnelles, l'Union européenne et « sa » politique étrangère et de sécurité commune, la PESC, se trouvent face à une opportunité unique de faire un pas fondamental en avant.

Mais sont-elles vraiment préparées mentalement à s'engager dans cette nouvelle ère ou resteront-elles bloquées à mi-chemin sur la voie d'une véritable politique commune, que l'ancien chancelier allemand Helmut Kohl considérait toujours comme le dernier maillon, le plus difficile, de l'intégration européenne ?

## Quel bilan pour quelles perspectives après Lisbonne ? Ne pas se tromper de priorités

Nous disposons d'une expérience de plus de 35 ans dans ce domaine. Nous avons pu observer d'abord des étapes prudentes avec la Coopération politique européenne, puis des progrès plus marqués par les traités de Maastricht, d'Amsterdam et de Nice, ainsi qu'un développement plus prometteur de la politique de sécurité depuis 10 ans à partir du Conseil européen de Cologne en juin 1999.

L'ensemble de ces développements incite à un état des lieux et à un regard sobre sur les perspectives réelles de la PESC et de sa sœur, la Politique européenne de sécurité et de défense, la PESD. 35 ans marqués par des progrès permanents, certains plus importants, mais réalisés plutôt par petits pas et non par des percées décisives, 35 ans pendant lesquels l'Union européenne n'a su convaincre que partiellement – le verre est-il déjà à moitié plein ?

Le traité de Lisbonne pourrait être le catalyseur d'une avancée vers une politique étrangère et de sécurité commune unie de l'Union européenne si – et cela est un préalable qui ne se trouve nulle part dans les traités ! – tous les États membres et, en particulier, les « Grands » de l'Union avaient cette volonté et cette ambition politiques, s'ils mettaient leur politique

# Stratégie de sécurité

voir également la carte "stratégie de sécurité dans le monde".

-  membres de l'Union européenne
-  candidats et associés
-  politique européenne de voisinage
-  partenariat stratégique
-  autres États
-  représentant spécial de l'Union européenne
-  membres de l'OTAN en 2010

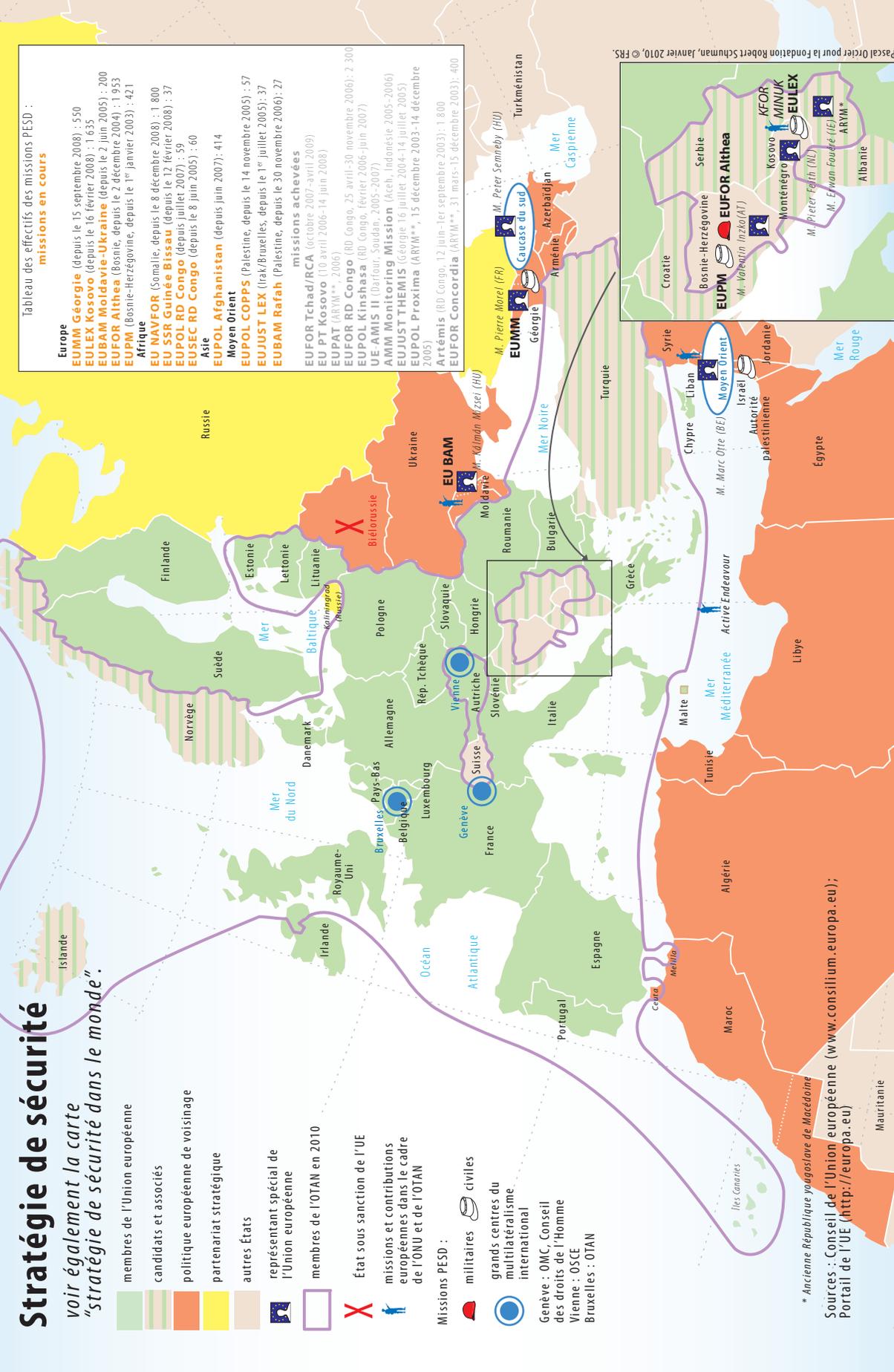
-  État sous sanction de l'UE
-  missions et contributions européennes dans le cadre de l'ONU et de l'OTAN

## Missions PESD :

-  militaires
-  grands centres du multilatéralisme international
- Genève : OMC, Conseil des droits de l'Homme
- Vienne : OSCE
- Bruxelles : OTAN

Tableau des effectifs des missions PESD : missions en cours

<b>Europe</b>	<b>EUMM Géorgie</b> (depuis le 15 septembre 2008) : 550
	<b>EULEX Kosovo</b> (depuis le 16 février 2008) : 1 635
	<b>EUBAM Moldavie-Ukraine</b> (depuis le 2 juin 2005) : 200
	<b>EUFOR Althea</b> (Bosnie, depuis le 2 décembre 2004) : 1 953
	<b>EUPM</b> (Bosnie-Herzégovine, depuis le 1 <sup>er</sup> janvier 2003) : 421
<b>Afrique</b>	<b>EU NAVFOR</b> (Somalie, depuis le 8 décembre 2008) : 1 800
	<b>EU SSR Guinée-Bissau</b> (depuis le 12 février 2008) : 37
	<b>EUPOL RD Congo</b> (depuis juillet 2007) : 59
	<b>EUSEC RD Congo</b> (depuis le 8 juin 2005) : 60
<b>Asie</b>	<b>EUPOL Afghanistan</b> (depuis juin 2007) : 414
<b>Moyen Orient</b>	<b>EUPOL COPPS</b> (Palestine, depuis le 14 novembre 2005) : 57
	<b>EJUST LEX</b> (Irak/Bruxelles, depuis le 1 <sup>er</sup> juillet 2005) : 37
	<b>EUBAM Rafah</b> (Palestine, depuis le 30 novembre 2006) : 27
<b>missions achevées</b>	
	<b>EUFOR Tchad/RCA</b> (octobre 2007-avril 2009)
	<b>EU PT Kosovo</b> (10 avril 2006-14 juin 2008)
	<b>EUPAT</b> (ARYM** : 2006)
	<b>EUFOR RD Congo</b> (RD Congo, 25 avril-30 novembre 2006) : 2 300
	<b>EUPOL Kinshasa</b> (RD Congo, février 2006-juin 2007)
	<b>UE AMIS II</b> (Darfour, Soudan, 2005-2007)
	<b>AMM Monitoring Mission</b> (Acheh, Indonésie, 2005-2006)
	<b>EJUST THEMIS</b> (Géorgie 16 juillet 2004-14 juillet 2005)
	<b>EUPOL Proxima</b> (ARYM** : 15 décembre 2003-14 décembre 2005)
	<b>Artémis</b> (RD Congo, 12 juin-1 <sup>er</sup> septembre 2003) : 1 800
	<b>EUFOR Concordia</b> (ARYM** : 31 mai-15 décembre 2003) : 400



\* Ancienne République yougoslave de Macédoine  
Sources : Conseil de l'Union européenne ([www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu)) ;  
Portail de l'UE (<http://europa.eu>)

Pascal Orcier pour la Fondation Robert Schuman, janvier 2010. © FRS

étrangère au service de l'Union! Si les Grands ne se mettent pas en tête du peloton – et cela vaut en particulier pour le tandem franco-allemand – le verre restera toujours à moitié vide!

D'où mon étonnement sur les priorités de Lady Catherine Ashton, Madame PESC, qui exerce, pour la première fois, les fonctions de Haute Représentante et de Vice-Présidente de la Commission, mais que nous ne pouvons pas nommer « ministre des Affaires étrangères » de l'Union. Sa première priorité sera la mise en place du service européen d'action extérieure, le service diplomatique de l'Union<sup>1</sup>.

La constitution d'un tel service commun est certes utile, logique et appropriée, mais elle ne constitue qu'un outil de mise en œuvre qui fera sens uniquement lorsqu'un accord politique de fond sera établi sur les objectifs et les moyens de la tant attendue stratégie internationale politique et de sécurité commune de l'Union – stratégie qui est même crainte par certains de nos amis et partenaires dans le monde qui préfèrent traiter avec une Europe divisée!

Mais un tel accord existe-t-il en réalité? Les Européens ont trouvé ces dernières années un accord sur la description des éléments essentiels d'une stratégie internationale, mais lorsqu'on regarde de près la pratique de la politique européenne face à des partenaires importants ou de grands problèmes internationaux, elle fait plutôt preuve d'un mélange de désaccords fondamentaux et d'accords faibles et superficiels et/ou d'une préférence pour les relations bilatérales plutôt que pour les approches communes.

En se concentrant sur un aspect de mise en œuvre, l'Union européenne donne l'impression qu'elle voudrait éviter de parler d'un problème essentiel! Par ailleurs, il paraît osé de lancer ce nouveau service à un moment où la relation entre les services diplomatiques des États membres et cette nouvelle institution n'a pas encore été clairement définie.

Le regard critique est d'autant plus nécessaire que l'année 2010 sera une année cruciale en matière de politique internationale avec une multitude de conflits, en partie récents, en partie existants de longue date, en partie aggravés.

Une année durant laquelle il ne sera pas suffisant de répéter la « bible » européenne en soulignant que « l'Union doit réaffirmer son leadership dans un monde multipolaire, voué au multilatéralisme. Elle doit être une référence incontestable en matière de démocratie, de droits humains et de progrès social sur l'ensemble de la planète », comme José Luis Zapatero et Herman Van Rompuy l'ont réitéré dernièrement dans un article commun<sup>2</sup>.

Il est vrai que l'Union européenne jouit d'une excellente réputation dans tous ces domaines, mais cela ne suffit pas pour être écoutée et surtout pour être suivie. L'Union est un acteur et un partenaire incontournable, qui malheureusement a encore beaucoup de mal à s'exprimer et à agir de manière unie et cohérente dans des domaines et sur des sujets hautement sensibles. N'oublions pas que le monde nous regarde et nous juge plutôt à travers notre histoire qu'à travers notre succès économique et monétaire.

1. Voir l'article dans *le Figaro* du 20 décembre 2009.

2. J. L. R. Zapatero et H. Van Rompuy, « 2010, une bonne année pour l'Union », *Le Figaro*, *FAZ*, *El País*, *Corriere della Sera*, *Le Soir*, *De Standaard*, *The Guardian*, 4 janvier 2010, <http://www.lefigaro.fr/editos/2010/01/05/01031-20100105ARTFIG00001-2010-une-bonne-annee-pour-l-union-.php>

2010 sera une première année d'épreuves pour les nouvelles structures européennes grâce auxquelles « l'Europe sera désormais dotée d'une plus grande visibilité et d'une voix plus forte et plus unie sur la scène internationale »<sup>3</sup>.

Attention, une plus grande visibilité ne signifie pas automatiquement une voix plus forte et plus unie ! Agir ensemble, unis et pas seulement sur le plus petit dénominateur commun, est la clé face aux crises et conflits qui exigent l'expression d'une position européenne cohérente – qu'il s'agisse des conflits au Moyen-Orient ou en Afghanistan, de l'avenir des Balkans, de nos relations avec les États-Unis, la Russie, la Chine, etc. Si les Européens n'arrivent pas à avancer de manière substantielle, ils ne seront pas suffisamment crédibles sur la scène internationale.

L'exemple évident de cette situation a été la conférence de Copenhague sur le changement climatique, un cas d'école pour un raté politique essentiel de l'Union.

L'Union européenne est entrée dans cette conférence avec une certaine fierté comme le « champion du monde », avec les ambitions les plus claires allant plus loin que celles de tous ses partenaires. Mais elle est restée seule et a été marginalisée. Seules la France et l'Allemagne auraient pu et dû prendre cette affaire en main au nom de l'Union, mais tout donne à penser qu'elles ont reculé devant le risque ou leur propre courage.

Ce sont les États-Unis et la Chine, vivement critiqués en Europe en raison de leur attitude hésitante, voire négative, qui ont pris la négociation en main et défini le contenu essentiel du paquet final !

Si l'Union européenne avait eu une position plus politique, incluant des approches alternatives, discutant et préparant la conférence avec ces grandes puissances au lieu de chercher un soutien ailleurs, comme s'il s'agissait d'une conférence sans importance d'une quelconque sous-organisation des Nations Unies, elle aurait pu définir ou, du moins, co-déterminer l'orientation de Copenhague.

## **Les défis lancés à l'Union européenne en matière de politique étrangère et de sécurité**

Mais regardons quelques questions fondamentales de l'agenda international qui se profile devant nous, sans vouloir être exhaustifs, à commencer par notre voisinage, pour lequel l'Union européenne s'est même dotée d'un instrument institutionnel dans l'article 8 du traité de Lisbonne.

### *Les Balkans*

Les Balkans ont fait de réels progrès depuis leur dislocation et la guerre en ex-Yougoslavie. Néanmoins la situation reste préoccupante. Un seul pays est sorti du lot et est devenu membre de l'Union européenne, la Slovénie, tandis que la Croatie semble être sur les rails si les réformes continuent et s'approfondissent.

La Serbie souhaite adhérer à l'Union européenne et semble compter sur les avantages économiques, mais étant donné ses problèmes avec ses voisins, et leur perception en interne, est-elle politiquement mûre pour cette aventure ? La Bosnie-Herzégovine semble rester figée

---

3. *Ibid.*

sur la situation post-Dayton et les progrès sont à chercher à la loupe – ou alors peut-on se consoler du fait qu'une guerre de l'envergure de celle des années 90 paraisse impossible, ou plutôt improbable, de nos jours, faute d'armes?

Bilan satisfaisant pour l'Union? Il serait peut-être plus urgent que Lady Ashton et ses collègues se vouent prioritairement à cette région au lieu de se perdre dans les pièges d'un nouveau service diplomatique!

### *La Russie*

Concernant la Russie, il s'agit d'une vérité de La Palisse lorsqu'on souligne que l'Union européenne a besoin d'un environnement et donc d'une Russie stable et amicale et, que dans le même temps, la Russie a besoin d'une Europe, partenaire pour son développement.

Mais est-ce que les deux côtés ont vraiment compris cette nécessité et bien réfléchi au contenu d'un tel partenariat qui semble se heurter à la question de l'approvisionnement énergétique? N'est-ce pas plutôt la méfiance qui règne dans cette relation qui n'est jamais devenue une relation de partenariat global, mais qui se traduit par un bilatéralisme entre la Russie et les différents États membres?

Pourquoi les 27 chefs d'État et de gouvernement ne pourraient-ils pas envisager de donner un mandat à l'État membre qui a les relations les plus fortes avec la Russie, à savoir leur collègue la Chancelière allemande Angela Merkel, afin de développer avec son homologue russe un tel partenariat?

### *Les États-Unis*

Les États-Unis sont le partenaire politique et économique le plus important de l'Union et ils sont en même temps les plus proches de l'Europe sur le plan idéologique. Les États-Unis restent en dépit de leur fragilité financière la première économie mondiale et surtout l'unique superpuissance militaire.

L'Union européenne et l'Amérique du Nord sont liées de manière étroite, en particulier par l'Alliance atlantique, mais ont de plus en plus de difficultés à être sur la même longueur d'ondes ou du moins à se concerter au préalable afin de réduire les risques pour les deux rives de l'Atlantique.

Elles sont concurrentes sur les marchés mondiaux, mais n'ont-elles pas un intérêt primordial à revoir leur partenariat et même à l'élargir, par exemple par des instances plus permanentes de consultation et un système d'alerte précoce en cas de crise?

L'objectif doit être de bâtir ensemble un véritable partenariat, comprenant à terme un espace économique et financier transatlantique, mais aussi un dialogue permanent sur des sujets internationaux d'intérêt commun cruciaux et une «nouvelle Alliance».

### *La Chine et l'Asie*

Concernant la Chine, l'Union européenne est loin d'avoir une approche commune et cohérente face à cette nouvelle puissance mondiale. En termes de puissance, les Européens semblent encore considérer la Chine comme un pays émergent, ce qui est peut-être vrai économiquement, mais ils n'arrivent pas à comprendre que ce pays est redevenu une véritable puissance régionale et mondiale.

Les Européens avancent en Chine en ordre dispersé, sans concertation stratégique. Chaque État membre soigne ses contacts politiques et économiques avec la Chine, chacun cherche son avantage, chacun fête les succès de ses acteurs économiques nationaux sans se

rendre compte qu'il ne s'agit que de victoires à court terme et que notre industrie risque de perdre à long terme.

Des observateurs pessimistes – ou peut-être plus réalistes? – constatent que l'Union européenne se désindustrialise au profit de la Chine, n'arrivant pas à comprendre qu'elle sera plus forte en agissant sur la base d'une position commune et de la réciprocité.

Il est évident que l'Europe a besoin d'une stratégie beaucoup plus réaliste non seulement face à la Chine, mais en même temps face à l'Asie qui est – sous impulsion chinoise – en train de développer son intégration économique avec la création de la plus grande zone mondiale de libre échange avec, en perspective, un futur marché intérieur asiatique qui développe même des enceintes de consultation politique régulière et qui comporte d'autres partenaires d'importance stratégique comme l'Inde, le Japon ou l'Indonésie.

### *Le Proche-Orient*

Le Proche-Orient est une région conflictuelle aux portes de l'Union européenne, où les perspectives pacifiques ne s'améliorent pas, bien au contraire. Les Européens rivalisent de visites sur le terrain, donnent de bons conseils sans être en mesure de développer ensemble, avec les États-Unis, une approche qui pourrait décharger les États-Unis et être susceptible de produire des progrès réels. Ou s'agit-il d'un sujet trop délicat, chargé historiquement, qui nous empêche – comme les États-Unis – d'aller ensemble jusqu'au bout et d'arrêter que le sang coule?

Par ailleurs il est étonnant que l'Union européenne n'ait toujours pas trouvé une approche prometteuse pour développer une relation de voisinage étroit avec la Méditerranée malgré différentes tentatives et toute la bonne volonté des uns ou des autres. Même à cet égard, l'histoire et les sensibilités nationales semblent toujours jouer un rôle de frein empêchant le développement d'un partenariat étroit! C'est la France qui devrait être le moteur, utilisant l'Union européenne comme un moyen de surmonter un passé encore extrêmement sensible et chargé.

### *L'Iran*

Concernant l'Iran, il est plutôt consternant d'observer la perplexité de l'Union européenne face au phénomène iranien. L'Europe – comme la communauté internationale – a essayé depuis des années d'influencer la position iranienne par différentes approches et moyens sans pouvoir changer le cap et le développement de ce pays. Elle a du mal à comprendre qu'elle est en train de faire fausse route avec la menace de sanctions. Une majorité semble du moins être consciente qu'une action militaire serait la pire solution, pour ce pays et pour nous! Ou alors faudrait-il donner raison à ceux qui craignent que ce soient en réalité Israël et l'Arabie saoudite qui empêchent le développement d'une approche intégratrice pour en finir avec un isolement nuisible de ce pays dans le contexte régional?

### *La politique de développement*

Concernant la politique de développement, l'Union européenne est certes le principal pourvoyeur de fonds d'aide dans le monde, mais elle est malheureusement incapable de coordonner de manière efficace les politiques de développement nationales et celle de Bruxelles et de se mettre d'accord sur une stratégie commune et sur des projets prioritaires

communs. Ainsi l'Union européenne affaiblit sa position face à d'autres acteurs, en particulier la Chine!

### *La politique de défense*

Il faut reconnaître que la politique de sécurité et de défense constitue probablement l'évolution la plus positive des dernières années au sein de la PESC. Nous pourrions dire que l'Europe de la défense est «sur les rails», même si des dossiers cruciaux restent en suspens comme l'établissement de structures militaires centralisées, sa relation avec l'OTAN ou le domaine de l'armement.

Il y a quelques mois, j'ai fait appel aux États membres, à ceux qui auraient le courage, d'annoncer:

- que nous voulons parachever la constitution d'une défense européenne, portée par un groupe d'États engagés et où chaque État membre est invité à y contribuer suivant ses moyens;

- que nous allons fixer ensemble nos objectifs prioritaires sur la base de la stratégie de sécurité et y attribuer les moyens militaires nécessaires;

- que nous allons compléter les institutions militaires nécessaires, en particulier par un centre permanent de planification des opérations, progressivement en mesure de mener des opérations militaires;

- que nous allons former des unités communes et procéder à des spécialisations entre alliés européens;

- et que nous allons mettre en œuvre une révolution européenne dans le domaine de l'armement en conjuguant nos forces dans la recherche, dans le choix d'armes et la formation d'une industrie commune d'armement<sup>4</sup>.

Cet appel n'a guère trouvé d'écho politique: s'agissait-il d'une vision trop utopique ou d'une route vers l'inconnu? Non, il s'agissait simplement de la réponse européenne nécessaire aux défis de ce nouveau siècle, d'un accord à portée de main si nous admettons enfin nos intérêts et notre responsabilité commune pour nos nations et si nous avons la volonté politique de le faire.

### *Les futures structures internationales*

Les années 2008 et 2009 ont permis de vivre l'émergence des futures structures institutionnelles internationales comme le G20, tout en incluant des nouvelles configurations telles que les BRIC (Brésil, Russie, Inde, Chine) ou le groupe BASIC (Brésil, Afrique du Sud, Inde et Chine).

Au sein du G20 ou d'autres instances internationales, l'Union européenne se voit fortement critiquée en raison de sa surreprésentation par les grands États membres ainsi que par la présidence et la Commission. À l'avenir, il faudra y ajouter le Président du Conseil européen et Madame PESC! N'est-il pas urgent de réfléchir et de prendre une décision sur un nouveau mode, défendant bien sûr les intérêts vitaux européens, mais étant plus acceptable pour le reste de la planète?

\*\*\*

---

4. Article paru dans *La Tribune* du 23 mars 2009.

L'Union européenne et sa PESC se trouvent à un moment crucial de leur développement. Soit elles comprennent qu'elles doivent conjuguer leurs forces pour avoir une réelle influence dans la défense de ses intérêts vitaux à l'échelle globale, soit elles devront continuer à jouer un rôle secondaire avec des risques considérables pour la garantie de leur avenir à long terme!

Il est temps que l'Union européenne et ses États membres se réveillent et que la France et l'Allemagne acceptent le rôle de moteur permanent et créatif.

Mais tout cela présuppose que les États membres comprennent leurs responsabilités et fassent preuve de la volonté politique d'une mise en œuvre unie de la PESC.

Bruxelles et les capitales n'ont pas besoin de défendre leurs compétences, mais se doivent de les utiliser de manière intelligente et complémentaire afin de défendre les intérêts vitaux européens de manière plus efficace qui sont également leurs intérêts nationaux!

# L'Europe et les États-Unis: un partenariat sous conditions

Nicole GNESOTTO

À nouvelle Amérique, nouvelle Europe. En un peu moins d'un an, la relation euro-américaine a en effet radicalement changé de visage et de nature. Barack Obama a pris les rennes de l'Amérique et marqué d'un charisme inouï les premiers mois de son mandat. Les Européens de leur côté ont finalement réussi à clore une saga institutionnelle paralysante: l'Europe de Lisbonne, en ce début 2010, est enfin capable d'affronter le monde en bon ordre de marche. *A priori*, tous les ingrédients existent donc pour relancer et conforter un partenariat majeur entre l'Union et les États-Unis: le Président américain est adulé en Europe; la convergence sur les principes du multilatéralisme, du dialogue et de la négociation redevient la règle et non pas l'exception; la puissance cumulée des deux partenaires – qui représentent plus de la moitié de la richesse mondiale – ainsi que l'interdépendance de leurs économies dans la crise actuelle confortent la nécessité et l'importance d'une coopération euro-américaine sans faille. Or la réalité ne suit pas vraiment. Entre l'Europe et les États-Unis, la relation apparaît à la fois excellente et stérile, toujours centrale mais de plus en plus difficile à mettre en œuvre.

## Convergences et chassés-croisés

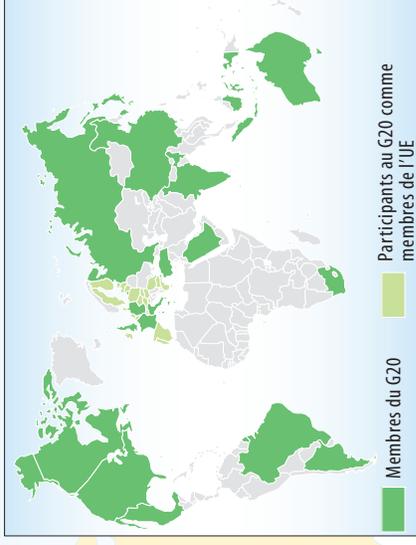
En 2009, la réconciliation euro-américaine apparaît spectaculaire. La victoire et surtout le charisme de Barack Obama permettent de nouveau aux Européens d'aimer l'Amérique, avec autant de fougue parfois qu'ils l'avaient critiquée ou délaissée durant la décennie d'Administration Bush. Le dernier sondage du German Marshall Fund<sup>1</sup> révèle cette alliance retrouvée entre l'Amérique et l'Europe: le soutien au Président Barack Obama croît de 80 points en Allemagne et de 77 en France par rapport au soutien à George Bush; 41% des Européens estiment que les relations transatlantiques se sont améliorées depuis 2008; près de la moitié des Européens (49%) attendent de l'Amérique qu'elle exerce un fort leadership dans les affaires internationales, contre 33% seulement en 2008; quant aux mesures américaines de

---

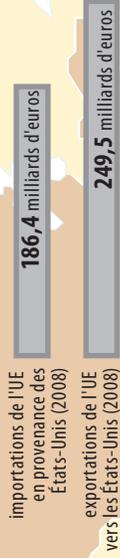
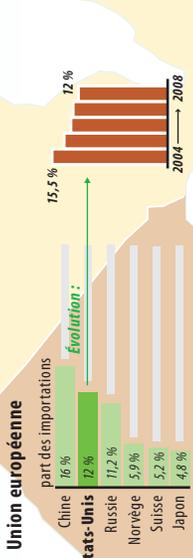
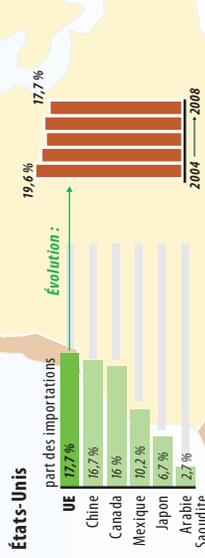
1. Transatlantic Trends 2009, The German Marshall Fund. ([www.transatlantictrends.org](http://www.transatlantictrends.org))

# Les États-Unis et l'Union européenne : économie et démographie

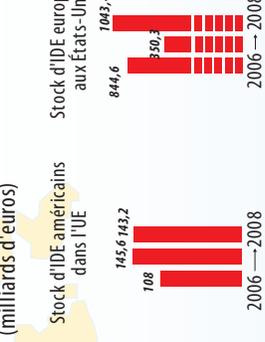
voir également la carte "Les États-Unis et l'Union européenne : politique et stratégie"



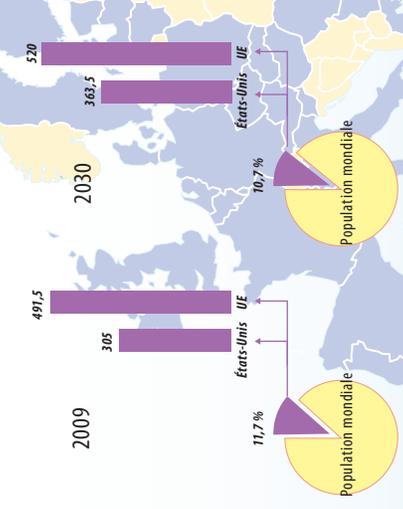
## Commerce de marchandises, principaux partenaires, 2008



## Investissements directs étrangers (milliards d'euros)



## Démographie (millions d'habitants)



Sources : compilation de la Fondation Robert Schuman (<http://www.robert-schuman.eu/>) ; eurostat ; FMI (<http://www.imf.org/>) ; DG Commerce de la Commission européenne ([http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc\\_113465.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113465.pdf)) ; PNUD.

réponse à la crise économique, elles sont approuvées par plus de 70% des Européens (alors que seulement 54% des Américains les approuvent)! Ronald Asmus résume parfaitement cette nouvelle love story – et peut-être le futur malentendu – entre l'Europe et l'Amérique: « Le Président Obama est beaucoup plus populaire en Europe qu'il ne l'est chez lui aux États-Unis (...) Les Européens attendent plus de lui que de leurs propres dirigeants »<sup>2</sup>.

Sur le plan politique, la coopération euro-américaine repart également à la hausse. Les cérémonies du 60e anniversaire de l'OTAN sont l'occasion pour la France de clore un chapitre de son histoire difficile avec l'atlantisme: elle réintègre les structures militaires de l'OTAN au nom d'une nouvelle complémentarité entre l'Alliance atlantique et l'Union européenne. L'Afghanistan soude Européens et Américains dans un même défi stratégique tandis que la question de la prolifération iranienne renforce la vitalité et le jeu diplomatique du couple euro-américain. Le Président Obama n'hésite pas à adopter une rhétorique très proche des meilleurs discours européens sur l'importance du multilatéralisme, la nécessité du dialogue et de la négociation y compris avec les puissances rivales, le primat du droit sur la force, le respect des valeurs démocratiques, l'écoute enfin de ceux qui façonnent une mondialisation de moins en moins occidentale.

Bref, en quelques mois, l'Amérique redevient l'alliée, l'amie, la partenaire centrale des Européens, comme elle n'a jamais cessé de l'être sur le plan économique et commercial. Le marché transatlantique est en effet une réalité puissante, prospère même en dépit de la crise, et déjà largement intégrée. Ensemble, Européens et Américains forment un marché de 800 millions de citoyens. Leurs économies représentent près de 60% de la richesse mondiale. Ils pèsent ensemble un tiers du commerce mondial, 42% du commerce mondial pour les services, et sont l'un pour l'autre le partenaire commercial majeur (1,7 milliards de dollars échangés chaque jour). La gestion de la crise financière et les risques d'une récession prolongée ont d'ailleurs contraint les deux partenaires à une coopération accrue lors de chaque réunion du G20.

Pourtant, cette nouvelle lune de miel euro-américaine ne doit pas faire illusion<sup>3</sup>. Au moins trois raisons obligent à nuancer ce tableau. D'une part, les Européens apparaissent aussi divisés à l'égard d'Obama qu'ils l'étaient à l'égard de l'Amérique de Bush, mais à fronts renversés: ce sont désormais les nouveaux pays membres de l'Union, issus de l'Europe centrale, qui manifestent le plus de scepticisme, voire de critiques à l'égard d'Obama, alors qu'ils étaient les plus favorables à la politique de son prédécesseur<sup>4</sup>. Et inversement ce sont les pays naguère très critiques de l'Amérique – dont la France et l'Allemagne – qui sont aujourd'hui les plus conquis par la vague d'obamamania: de tels clivages intra-européens suggèrent notamment qu'un éventuel partenariat euro-américain avec la Russie pour la création d'une nouvelle architecture de sécurité européenne, aurait quelque difficulté à se mettre en œuvre.

Au-delà de ces divisions remarquables dans les perceptions des « anciens » et des « nouveaux » membres de l'Union, l'efficacité de ce nouvel axe euro-américain est devenue fort relative. À l'heure de la mondialisation, l'Occident n'est plus en effet ni le maître ni

2. R. Asmus, « Europe and the Obama Bounce », *International Herald Tribune*, 9 septembre 2009.

3. Voir T. Chopin et J. Vaisse, « Pour une relation transatlantique désenchantée », *Euractiv*, 21 janvier 2009.

4. Cf. *Transatlantic Trends, Key findings 2009*, chapter 2: A divide in the Continent: Central, Eastern and western Europe. p10.

# Les États-Unis et l'Union européenne : politique et stratégie

voir également la carte "Les États-Unis et l'Union européenne : économie et démographie".

pour les questions touchant aux interventions extérieures, voir aussi la carte "Stratégie de sécurité dans le monde"

## Signature des grands accords multilatéraux :

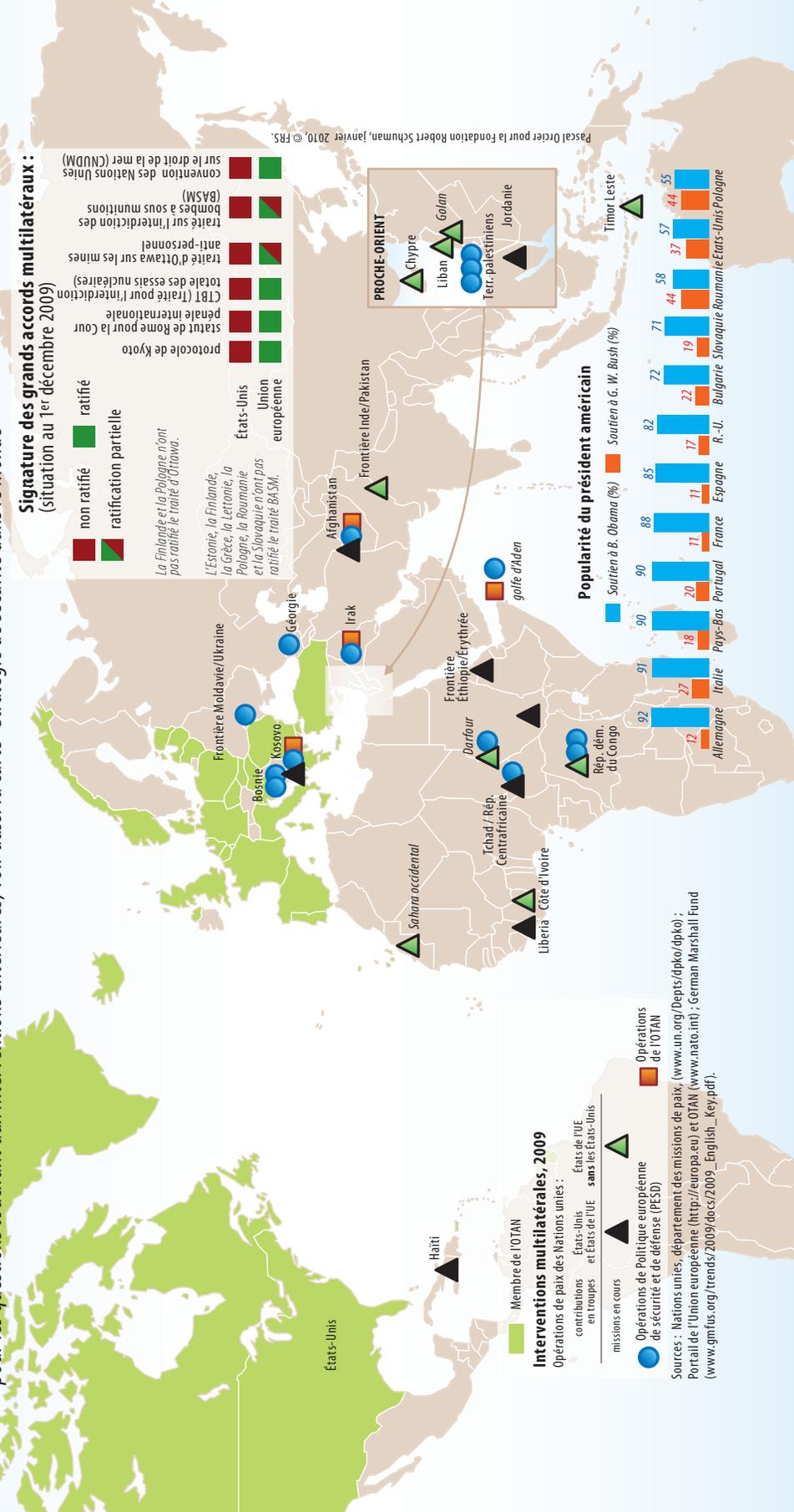
(situation au 1<sup>er</sup> décembre 2009)

	non ratifié	ratifié
protocole de Kyoto	■	■
statut de Rome pour la Cour pénale internationale	■	■
TBI (Traité pour l'interdiction totale des essais nucléaires)	■	■
traité d'Ottawa sur les mines anti-personnel	■	■
traité sur l'interdiction des bombes à sous-munitions (BASM)	■	■
convention des Nations Unies sur le droit de la mer (CNUMD)	■	■

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

L'Estonie, la Finlande, la Grèce, la Letonie, la Pologne, la Roumanie et la Slovaquie n'ont pas ratifié le traité BASM.

États-Unis  
Union européenne



## Interventions multilatérales, 2009

Opérations de paix des Nations unies :

● États-Unis  
● États de l'UE  
● sans les États-Unis

● missions en cours

● Opérations de Politique européenne de sécurité et de défense (PESD)

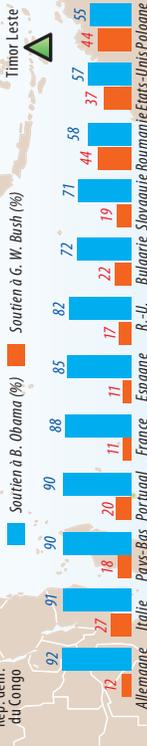
● Opérations de l'OTAN

● Opérations de l'OTAN

Sources : Nations unies, département des missions de paix, ([www.un.org/Depts/dpko/dpko/](http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/)) ;  
Portail de l'Union européenne (<http://europa.eu>) et OTAN ([www.nato.int](http://www.nato.int)) ; German Marshall Fund ([www.gmfus.org/trends/2009/docs/2009\\_English\\_Key.pdf](http://www.gmfus.org/trends/2009/docs/2009_English_Key.pdf)).

## Popularité du président américain

■ Soutien à B. Obama (%) ■ Soutien à G. W. Bush (%)



même le centre du monde<sup>5</sup>. Le partenariat transatlantique apparaît ainsi de plus en plus nécessaire mais de plus en plus insuffisant. Même lorsqu'ils sont d'accord sur tout, ce qui de toutes façons n'est jamais acquis, Américains et Européens ne suffisent plus en effet à résoudre, seuls, les crises internationales. Ni l'Iran, ni l'Irak, ni la Corée du Nord, à l'instar des autres conflits du Moyen-Orient ou des questions globales comme le réchauffement climatique ou la santé, ne peuvent être gérés sans le concours de la Russie, de la Chine, ou d'autres puissances régionales. Et ce qui est vrai des enjeux politiques l'est encore plus évidemment pour la régulation des crises économiques et financières. Le G20 en est l'illustration suprême : l'Ouest sans le reste est devenu étonnamment impuissant.

Troisième handicap enfin, ces retrouvailles euro-américaines fonctionnent plutôt à sens unique. Les Européens se félicitent d'avoir retrouvé une Amérique qu'ils regardent de nouveau comme un leader légitime, alors que celle-ci regarde ailleurs pour y chercher et y construire les bases de sa puissance future. Entre les deux partenaires, le chassé-croisé est aussi présent que la convergence. La vision américaine du monde ne passe plus à travers le seul prisme de la sécurité européenne et de l'OTAN : la première n'est plus l'enjeu stratégique majeur de la mondialisation, la seconde n'est plus l'outil privilégié de la stratégie globale des États-Unis. Quand elle l'est encore, comme c'est le cas pour la guerre en Afghanistan, les Américains ont beau se tourner vers leurs alliés européens, ils n'obtiennent que des réponses évasives. Selon la terrible formule d'Hubert Védrine<sup>6</sup>, l'Europe n'est désormais, aux yeux de l'Amérique, « ni un problème, ni un enjeu, ni un soutien ». C'est notamment la Chine qui figure, pour Washington, au rang de partenaire économique majeur, doublé d'un acteur stratégique incertain mais indiscutable. Inversement, les Européens regardent collectivement moins le monde que l'Amérique pour conforter leur position stratégique dans la mondialisation. Aujourd'hui comme hier, la priorité des chefs d'État et de gouvernement des 27 n'est pas la construction d'un pôle de puissance collective de l'Union au sein du monde multipolaire qui se met en place : l'obsession nationale qui reste le seul moteur politique des dirigeants européens s'accommode parfaitement du partenariat avec l'Amérique. Il existe même une sorte de corrélation entre le renforcement de la coopération euro-américaine et le délitement de la dynamique d'intégration européenne : les États membres continuent en effet de privilégier la carte de leurs relations bilatérales avec l'Amérique – avec laquelle ou en opposition à laquelle ils espèrent asseoir leur avenir international – au détriment d'un bond en avant dans l'affirmation d'une politique étrangère commune de l'Union.

## Un partenariat sous conditions

Un étrange malaise mine ainsi la relation euro-américaine : les perceptions sont excellentes, les retombées inexistantes. Sans jouer aux Cassandre de la mondialisation, il n'est pas interdit de souligner le double risque inhérent à une telle situation : une Amérique devenant de plus en plus « post-européenne »<sup>7</sup>, à la recherche de nouveaux partenaires de dimension également mondiale, mais doublement fragilisée par la perte de son alliance

5. Voir N. Gnesotto : « La sécurité dans un monde post-occidental », *Esprit*, Mai 2007.

6. H. Védrine « *Rapport pour le Président de la République sur la France et la mondialisation* », Fayard, 2008.

7. Voir le rapport de J. Shapiro et N. Whitney, « Towards a post American Europe : a power audit of EU-US relations », ECFR, novembre 2009.

européenne et par la dynamique asiatique de la mondialisation; une Europe « pré-Maastrichtienne », obnubilée par ses rivalités nationales et sa *special relationship* avec Washington, glissant progressivement au rang d'acteur marginal de l'histoire et de la mondialisation. Refonder une relation stable, efficace et utile entre l'Union européenne et les États-Unis apparaît donc dans l'intérêt bien compris des deux parties. Mais cette revitalisation du pôle euro-américain ne va pas sans conditions<sup>8</sup>.

La première consiste à repenser en profondeur les supports institutionnels de la relation euro-américaine. L'OTAN a représenté, durant cinq décennies, une alliance de nécessité stratégique. Elle est devenue, avec la disparition de la menace collective, une alliance de choix politique: autrement dit, une institution fragile soumise aux aléas d'une mondialisation dont la gouvernance excède largement les compétences de l'OTAN. Parce qu'elle relativise en effet l'importance de la force militaire, la mondialisation relativise l'importance des alliances militaires: si l'OTAN reste un élément fondamental de la relation avec les États-Unis elle ne représente plus qu'un vecteur, parmi d'autres, du partenariat euro-américain. L'efficacité de ce partenariat passe désormais par d'autres voies, et notamment celle d'une relation stratégique bilatérale entre l'Union européenne et les États-Unis. Pour les États-Unis, cela veut dire l'acceptation d'une responsabilité propre de l'Union européenne et la possibilité de différences de vues entre partenaires: autrement dit, l'abandon d'une posture de leadership, plus ou moins bienveillant ou autoritaire selon les saisons, mais systématique par principe. Pour l'Europe, cela suppose la fin d'une dépendance politique à l'égard de l'Amérique, autrement dit d'une rente de situation jugée plus confortable par les gouvernements européens que la prise de risques et de responsabilités sur la scène internationale.

La deuxième condition concerne en effet l'Union européenne et l'obsession nationale qui taraude tous les chefs d'État. La mondialisation produit en effet ce paradoxe remarquable de valoriser les États comme seuls acteurs légitimes, parce que protecteurs, au moment même où les nouveaux enjeux de la mondialisation – climat, santé, prospérité, etc. – rendent de plus en plus insuffisantes voire impossibles les solutions purement nationales. Or les États européens – hostiles à toute nouvelle délégation de souveraineté – ne retiennent que le premier terme de cette équation, tout en prêchant à l'ONU, à Copenhague ou au G20 les vertus de la responsabilité collective et de la solidarité mondiale. Il est donc grand temps que les Européens balaiant devant leur porte et s'appliquent à eux-mêmes les principes fondateurs de leur propre modèle de gouvernance: la solidarité collective, la recherche de l'intérêt général, la construction de souverainetés partagées sur un certain nombre de politiques. Toute l'histoire récente de l'Europe montre en effet que les États membres, y compris ceux qui se considèrent comme les plus puissants ou les plus proches de l'Amérique, ne peuvent être influents qu'ensemble. Divisée, l'Europe ne compte pas. Unis, les Européens peuvent être l'un des pôles moteurs pour la régulation la plus harmonieuse possible de la mondialisation. Au G20 par exemple, l'Europe cumule le pire de tous les mondes: elle est à la fois surreprésentée par 8 sièges européens et sous-représentée par l'absence de positions communes de l'Union européenne. Dans le monde multipolaire qui se dessine, cette situation est, à terme, suicidaire. La mondialisation exige donc que les Européens s'inventent une sorte d'« intérêt national européen »; que l'Europe parle d'une seule voix; que les États membres acceptent, avec le traité de Lisbonne, de reprendre le chantier vital de l'intégration

---

8. Voir le rapport du Groupe à haut niveau sur les relations Europe-États-Unis, présidé par R. Prodi et G. Verhofstadt, Notre Europe, février 2010.

politique, afin de conserver ou de construire une véritable capacité d'influence sur les autres pôles de puissance et en premier lieu le partenaire américain.

La troisième condition consiste à clarifier l'objectif et l'ambition de ce nouveau partenariat euro-américain, autrement dit de s'entendre sur la définition du meilleur ordre mondial possible. Deux options cohabitent aujourd'hui sur la scène transatlantique. La première repose sur une conception très classique des rapports de force et postule le retour à un grand affrontement bipolaire mondial, entre l'Ouest et le reste du monde. Dans cette approche géopolitique, la stratégie ne peut être que réactive : face aux défis de la mondialisation, où la marginalisation de la puissance et du leadership de l'Occident apparaît inévitable, Américains et Européens n'auraient d'autres choix que de serrer les rangs derrière Washington pour la sauvegarde des intérêts communs. La question de la sécurité énergétique est souvent au cœur de cette problématique : face à la concurrence de la Chine, avide notamment de pétrole et de gaz africains pour la poursuite de son développement économique, comment assurer aux économies occidentales le maintien de leurs approvisionnements énergétiques sinon en défendant les positions acquises. La seconde vision suppose une stratégie plus ouverte à l'égard de la mondialisation. Elle refuse d'entériner une nouvelle division binaire du monde et tente au contraire de concilier la *realpolitik* traditionnelle et les effets politiques nouveaux produits par la mondialisation. Elle induit une stratégie plus collective et multilatérale, combinant la défense des intérêts légitimes des Occidentaux, y compris dans le cadre de l'OTAN, et la pratique d'un partage du pouvoir avec les autres pôles de puissance devenus incontournables. L'invention d'une gouvernance collective, et non plus seulement occidentale, des défis mondiaux, est érigée, dans cette optique, au rang de nécessité stratégique. C'est bien évidemment cette seconde option qui correspond le mieux aux intérêts durables de l'Europe et des États-Unis, à savoir la consolidation d'un système international fondé sur le droit plutôt que l'arbitraire, la justice plutôt que la force, le partage plutôt que l'exclusion. Si l'Occident démocratique doit en effet garder un sens et une mission, c'est bien dans sa capacité à convaincre, mobiliser et inclure les autres partenaires dans les nouvelles règles du jeu collectives de la mondialisation qu'il les trouvera. Le partenariat euro-américain restera inefficace s'il est conçu comme l'alibi ou le tremplin pour un nouveau leadership de l'Occident, c'est-à-dire des États-Unis. Il est en revanche plein de promesses s'il devient la condition pour l'émergence d'un nouveau partenariat global.



# Quelle politique européenne au Moyen-Orient ?

Jean FRANÇOIS-PONCET

**D**e toutes les régions du monde, le Moyen-Orient est celle dont l'Europe est la plus proche. Elle en importe la plus grande partie de son énergie – pétrole et gaz – et elle y écoule une fraction substantielle de ses exportations. La France a exporté en 2008 vers Bahreïn autant que vers le Brésil. Le terrorisme trouve souvent son origine directe ou indirecte au Moyen-Orient. Enfin une communauté de destin lie les deux régions, du fait de la présence en Europe, notamment en France, de plusieurs millions de musulmans et de juifs.

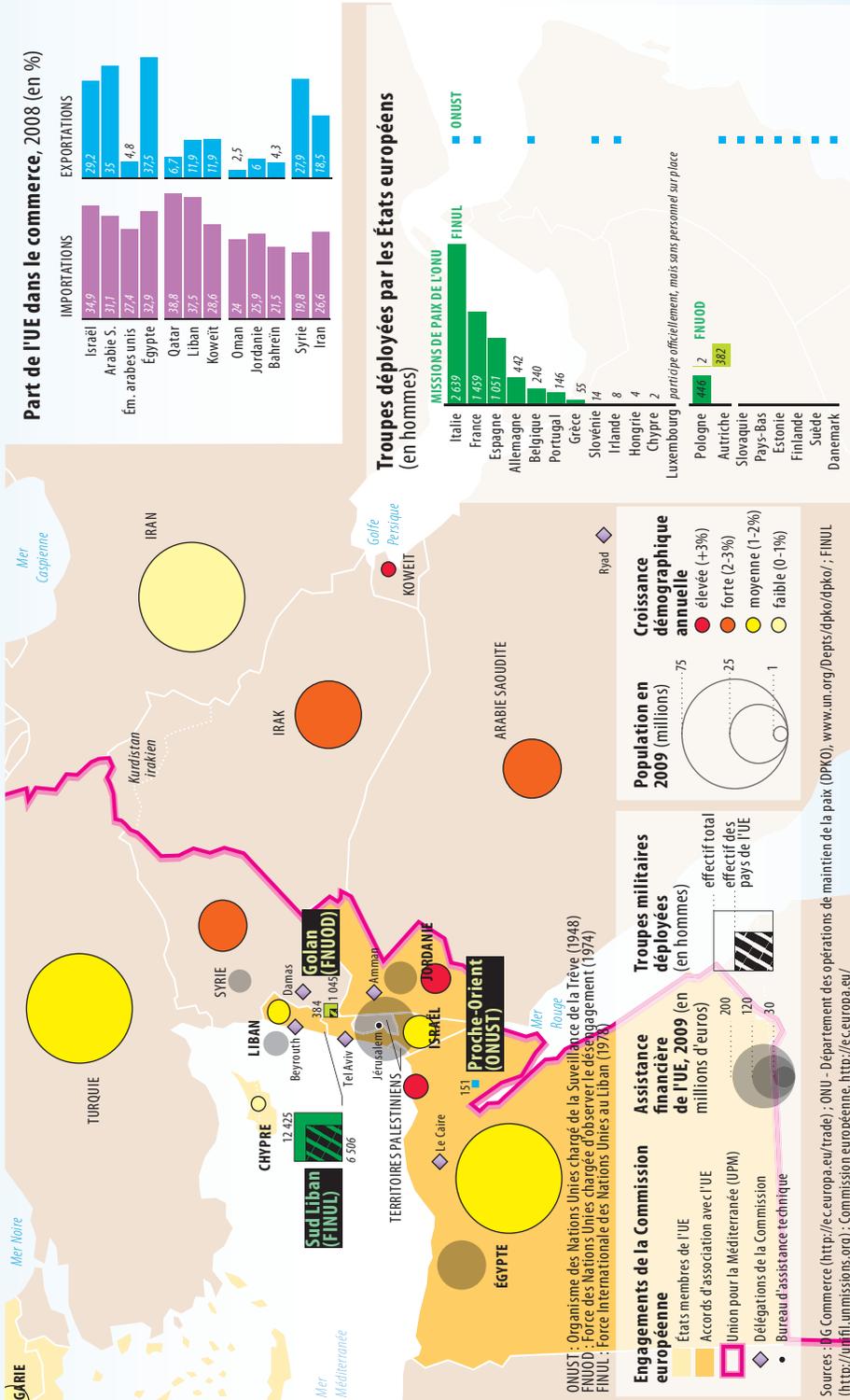
## Les relations entre les États européens et le Moyen-Orient

Les relations que les États européens entretiennent avec les États du Moyen-Orient diffèrent évidemment d'un pays à l'autre. Elles sont parfois bonnes, souvent tendues, toujours difficiles. Pour trois raisons.

Tout d'abord, elles restent marquées par le souvenir du colonialisme. S'il n'a duré que quelques décennies, de l'effondrement de l'Empire ottoman à l'accession des pays de la région à l'indépendance après la Seconde Guerre mondiale, il reste gravé dans les mémoires.

Ensuite, les frictions tiennent aussi à l'évolution rapide et profonde des sociétés musulmanes dont l'Occident a tendance à sous-estimer l'ampleur : transition démographique, d'abord. Le contrôle des naissances tend peu à peu à ramener la natalité à des niveaux proches de la moyenne européenne ; exode rural et urbanisation ensuite, qui projettent l'individu dans un nouveau cadre moderne, propice à l'épanouissement personnel, mais menaçant les relations d'autorité, ciment de la stabilité sociale ; émancipation et ascension des femmes. La scolarisation féminine atteint en moyenne 50% et la participation des femmes à la vie économique est passée entre 1990 et 2001 de 3% à 19%. Cette transformation a provoqué une réaction conservatrice et un regain parfois net mais souvent ambigu de conceptions traditionalistes. Il en est ainsi du retour en force du port du voile islamique qui, loin d'être un signe de régression, permet au contraire aux femmes, lorsqu'elles sont issues de milieux conservateurs, d'exercer des activités professionnelles, y compris en Arabie Saoudite.

# L'Union européenne et le Proche et Moyen-Orient



Sources : DG Commerce (<http://ec.europa.eu/trade/>) ; ONU - Département des opérations de maintien de la paix (DPKO), [www.un.org/Depts/dpko/dpko/](http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/) ; FINUL (<http://unfifi.unmissions.org/>) ; Commission européenne, <http://ec.europa.eu/>

Pascal Orlecer pour la Fondation Robert Schuman, janvier 2010, ©FRS.

Enfin, le retour du religieux est, lui aussi, facteur de distanciation. Il se traduit par une pratique plus ostentatoire de la prière et par le respect du jeûne pendant le Ramadan. En offrant à ses adeptes un ancrage identitaire, la religion apporte une réponse aux générations vaincues et humiliées par les défaites face à Israël. L'Islam s'est progressivement imposé comme le territoire de la dignité retrouvée.

Par ailleurs, l'impact de l'évolution sociale sur les régimes politiques est resté limité. Le tableau politique est certes diversifié, mais aucun régime ne peut être qualifié de démocratique. Les élections sont rarement pluralistes et concurrentielles. Elles sont administrées par des régimes résolus à en contrôler les résultats à travers des manipulations de la loi électorale, l'interdiction des partis ou des candidats d'opposition, et une combinaison de fraude et de répression. Résultat : peu de régimes ont une authentique légitimité historique ou démocratique. Les peuples se soumettent mais n'accordent aucune confiance à leurs gouvernants.

En dernier lieu, les ressources énergétiques constituent, il est vrai, sinon pour l'ensemble de la région, du moins pour les pays du Golfe, un puissant atout ainsi qu'un facteur de stabilité. Les cinq pays de l'OPEP autour du Golfe persique détiennent les deux tiers des réserves mondiales de pétrole et fournissent 30% du pétrole consommé. Les achats croissants de la Chine font d'elle, désormais, un des principaux débouchés du pétrole moyen-oriental, et la région toute entière est peu à peu amenée à regarder vers l'Asie autant que vers l'Occident. Le problème est d'autant plus réel que la Chine s'abstient de toute intervention politique dans les affaires de la région, un luxe que l'Europe peut difficilement se permettre. On l'attend en particulier sur trois dossiers : le destin du peuple palestinien, le programme nucléaire iranien, la lente désintégration du Yémen.

## **L'Europe face aux enjeux stratégiques du Moyen-Orient**

---

### *Le conflit israélo-palestinien*

Le conflit israélo-palestinien n'a jamais cessé d'être au cœur des rapports entre l'Occident et l'Islam et d'alimenter le ressentiment des États arabes à son égard. Il a trouvé son plein développement avec la naissance et la montée en puissance d'Israël, perçu comme une création de l'Occident. L'impuissance des États de la région à gagner la guerre comme à faire la paix avec Israël a facilité l'ascension des mouvements islamistes qui se sont réapproprié le discours nationaliste en lui substituant un corpus religieux.

Le conflit israélo-palestinien est le dossier sur lequel la sincérité de l'Occident est jugée. Le monde arabe lui reproche, en effet, d'avoir toujours fait deux poids et deux mesures. Il est présenté comme systématiquement complaisant à l'égard d'Israël à qui on pardonne tout, notamment d'ignorer les résolutions du Conseil de Sécurité, et de développer, en violation de celles-ci, ses colonies de peuplement en Cisjordanie. L'Occident ne passerait rien, en revanche, aux Arabes. Attaques souvent fondées mais qui ne tiennent pas suffisamment compte de l'obstacle que constitue, du fait des divisions arabes, la difficulté d'identifier un partenaire de négociations capable d'engager l'ensemble du mouvement palestinien.

Pour qu'une négociation digne de ce nom puisse débiter, deux préalables doivent être satisfaits. Israël doit renoncer à toute extension de ses colonies en Cisjordanie, ce que son Premier ministre, Benjamin Netanyahu, n'accepte d'envisager que pour une période de

dix mois, en excluant les « zones prioritaires » et sans interrompre les chantiers commencés. Mais l'Autorité Palestinienne refuse d'entamer des négociations sur des bases aussi biaisées.

Le deuxième préalable consiste à faire émerger un négociateur unique du côté palestinien, représentant à la fois l'Autorité Palestinienne et le Hamas, qui contrôle Gaza et son million et demi d'habitants. Autant dire qu'une véritable négociation n'est pas prête de débiter et que les États-Unis, appuyés par l'Europe, devront faire preuve d'autant de détermination que de patience pour qu'un rayon de lumière apparaisse au bout de l'interminable tunnel du conflit israélo-palestinien.

L'élection de Barack Obama a suscité une vague d'espoir. Le Président américain, contrairement à son prédécesseur, a décidé d'engager son autorité personnelle et celle de son pays dans la recherche d'une issue négociée tenant à créer un État palestinien indépendant et viable à côté de l'État d'Israël, Jérusalem devenant la capitale partagée des deux États. Mais le monde arabe s'impatiente, constatant que le Président tarde à imposer ses vues à son allié israélien.

### *Le défi lancé par l'Iran*

La révolution islamique d'Iran et l'invasion américaine d'Irak ont accru et durci les sentiments de rejet à l'égard de l'Occident. Il est vrai que cette hostilité vise en premier lieu les États-Unis qui sont haïs par les opinions publiques, mais à l'égard desquels les gouvernements arabes ont une attitude schizophrénique. Ils sont les premiers à demander aux États-Unis de jouer un rôle de protecteur régional, de résoudre le problème palestinien ou de faire pression sur l'Iran. Ce qui ne les empêche pas de dénoncer les « ingérences » de Washington. C'est pour échapper à cette relation incertaine et fluctuante qu'ils demandent à l'Europe d'accroître sa présence : plus d'Europe pour avoir moins d'Amérique.

L'installation au pouvoir des Mollahs à Téhéran n'a pas seulement tendu les relations de l'Iran avec l'Occident. Elle a provoqué entre chiïtes et sunnites une rivalité qui s'est imposée en facteur commun à l'ensemble des pays du Moyen-Orient. Partout où voisinent sunnites et chiïtes, des affrontements ont éclaté. En vingt ans, entre 1984 et 2004, le clivage chiïte-sunnite est devenu un élément clé du monde musulman de la Méditerranée à l'Indus.

Le défi que le programme nucléaire iranien représente pour l'Occident est plus récent mais à bien des égards plus menaçant que le conflit israélo-palestinien. Téhéran se défend de vouloir se doter d'un armement nucléaire. Mais ses dénégations sont peu crédibles pour trois raisons : (1) ses activités nucléaires ont été conduites dans le plus grand secret, contrairement à ses engagements au titre du Traité de Non Prolifération, et Téhéran refuse aux inspecteurs de l'AIEA le libre accès à ses installations ; (2) l'Iran ne possède aucune installation électro-nucléaire susceptible d'utiliser l'uranium enrichi ; (3) enfin, l'Iran a développé des missiles balistiques dont les plus avancés ont une portée de 1900 kilomètres, ce qui aurait peu de sens s'il ne s'agissait que de véhiculer des explosifs conventionnels. Aussi l'ensemble de la communauté internationale n'attache-t-elle aucun crédit aux démentis iraniens.

Téhéran pourrait franchir le seuil nucléaire dès la fin de 2010 ou dans le courant de 2011. Mais il lui faudra attendre 2015 pour qu'il dispose de l'embryon d'un arsenal cohérent à finalité militaire.

Quel danger représenterait l'accession de l'Iran à l'arme atomique ? Elle ne présenterait pas *a priori* de menace pour l'Europe et pour les États-Unis. La question, en revanche, se pose pour Israël en raison de l'exiguïté de son territoire. Une seule arme mettrait en péril l'avenir

de l'État juif dont le Président iranien, Ahmadinejad, réclame la disparition de la surface de la terre. Une attaque préventive des sites nucléaires iraniens par Israël ne serait, dans ces conditions, ni impossible, ni invraisemblable. Mais elle semble dans le proche avenir peu probable. L'Iran dispose, soit à partir de son propre territoire, soit au Liban, par l'entremise du Hezbollah, de moyens de rétorsion significatifs. En toute hypothèse, les conséquences politiques et de sécurité d'une attaque contre l'Iran rendent une telle éventualité difficilement imaginable sans une aide ou au moins une approbation tacite des États-Unis, qui ne dissimulent pas leur réticence.

### *Le cas du Yémen*

Le Yémen constitue, pour l'Occident, un défi d'une tout autre nature: le lent mais inexorable délitement de l'autorité exercée sur le pays par son Président, Ahmed Saleh, en font un État qui, s'il n'est pas encore failli, constitue dès à présent un dangereux havre pour les mouvements islamistes. Al-Qaïda y a, semble-t-il, transféré une partie de ses cadres chassés d'Irak.

Idéalement situé au sud de la péninsule arabique, entre la Corne de l'Afrique et l'Orient, il contrôle le détroit de Bab el Mandeb. Il est, avec 24 millions d'habitants, l'État le plus peuplé de la péninsule arabique. Il en est aussi le plus pauvre. Son agriculture manque cruellement d'eau. Il ne produit que 312000 barils/jour de pétrole qu'exploite la société Total et ne survit que grâce aux transferts d'argent des nombreux travailleurs yéménites émigrés.

Son relief montagneux, analogue à celui de l'Afghanistan, la proximité de la Somalie, l'autonomie dont jouissent ses nombreuses tribus que protège la configuration de son territoire en font un refuge pour les réseaux et les camps d'entraînement des mouvements extrémistes.

Oussama Ben Laden, ainsi que sa riche et puissante famille saoudienne, sont originaires du Yémen, et les services de renseignements américains assurent, sur la base de leurs écoutes électroniques, que la direction d'Al-Qaïda installée au Waziristân pakistanais est en relation suivie avec ses adeptes du Yémen. Ce dernier n'a jamais été admis comme membre à part entière de la communauté des États arabes du Golfe (CEAG) et ne reçoit que peu d'aides de la part des riches émirats du Golfe.

Une stratégie d'ensemble s'impose pour interrompre le processus qui fait peu à peu du Yémen la chose d'Al-Qaïda. Stratégie dont le financement doit être assuré par les États pétroliers du Golfe qui ont un intérêt vital à la stabilité du Yémen, et la mise en œuvre, sinon confiée à l'Occident, du moins activement soutenue par lui.



# L'Europe et le désarmement : entre prolifération, dissuasion et abolition

Camille GRAND

À première vue, l'Union européenne et le désarmement appartiennent à deux univers distincts tant le désarmement est en apparence peu présent dans les développements de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Les positions différentes, voire divergentes, des États membres expliqueraient cette faible visibilité et interdiraient à l'Europe de parler d'une seule voix en la matière. Largement répandue, cette grille d'analyse méconnaît cependant que le désarmement et la non-prolifération sont, depuis trente ans, au cœur du développement de la PESC et que l'Union est devenue, presque sans le reconnaître, un acteur majeur des négociations internationales en la matière.

## L'Europe et le désarmement : un thème majeur de la PESC et un agenda inachevé

Dès 1981, la non-prolifération nucléaire est incluse dans le mécanisme intergouvernemental de la Coopération politique européenne (CPE) instituée en 1970. C'est cependant seulement au cours de la décennie 1985-1995 que la lutte contre la prolifération devient une préoccupation de sécurité majeure alors que le conflit Est-Ouest perd de sa centralité et que l'Europe s'empare réellement du sujet avec la création de la PESC. Il était donc logique que le Conseil européen de Lisbonne (1992), définissant les domaines de la politique étrangère et de sécurité, « qui pourraient, dès l'entrée en vigueur du traité [de Maastricht], faire l'objet d'actions communes » au titre de la PESC, cite d'emblée « les questions relatives à la non-prolifération nucléaire »<sup>1</sup>.

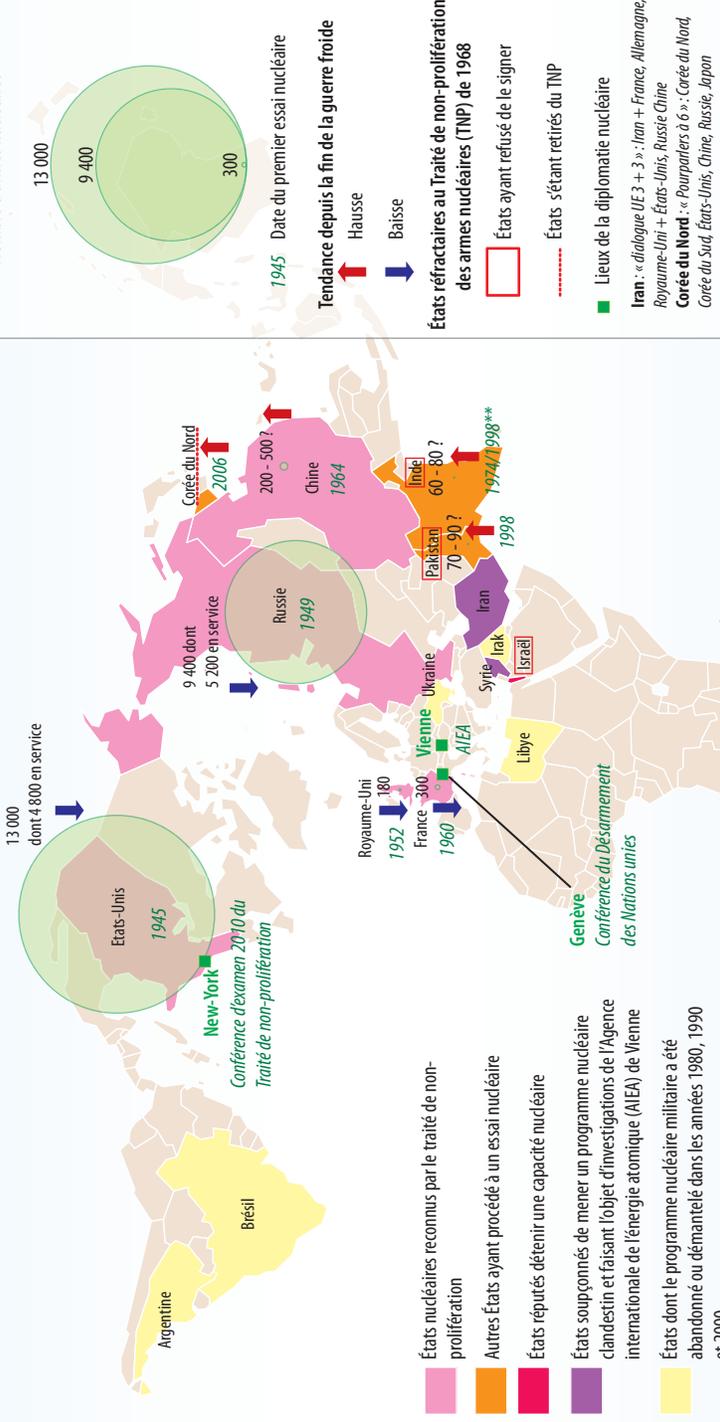
Depuis cette date, la présidence de l'Union européenne a pris l'habitude de s'exprimer à l'occasion de chaque événement diplomatique majeur en matière de non-prolifération et de désarmement au travers de positions et de déclarations préparées par les groupes de travail pertinents de la PESC (CONOP et CODUN). Assez consensuels en matière de

---

1. Conseil européen de Lisbonne, 26-27 juin 1992 (Conclusions de la Présidence, Rapport sur l'évolution probable de la politique étrangère et de sécurité commune visant à cerner les domaines se prêtant à une action commune vis-à-vis de pays ou de groupes particuliers, Doc. SN 3321/2/92, § 35).

# Désarmement et non-prolifération en 2010

Situation au 1<sup>er</sup> janvier 2010



\* Une grande incertitude entoure les chiffres des pays suivants : Chine, Inde, Pakistan, Israël, Corée du Nord.  
\*\* L'Inde a procédé à un premier essai « pacifique » unique en 1974 et a repris ses essais par une campagne en 1998.

Sources : compilation de Camille Grand et Agence internationale de l'Énergie Atomique - AIEA - ([www.iaea.org](http://www.iaea.org))

non-prolifération biologique ou chimique et de maîtrise des armements conventionnels, les débats au sein de l'Union européenne peuvent devenir vifs dès qu'il s'agit de désarmement nucléaire ou que des intérêts directs de sécurité des États membres sont en jeu comme à l'occasion de la récente négociation du traité interdisant les armes à sous-munitions.

Il convient cependant de relever que, forte d'un réel acquis européen en la matière et d'un corpus toujours plus large de « langage agréé » selon la formule diplomatique consacrée, l'Union parvient presque toujours à s'exprimer d'une voix forte et désormais attendue dans les nombreux forums diplomatiques pertinents : Conférence du désarmement de Genève, Première commission de l'Assemblée générale des Nations unies, Conférence générale de l'Agence internationale de l'énergie atomique, Conférences d'examen du Traité de non-prolifération des armes nucléaires (TNP), des conventions chimique et biologique (CIAC ou CIAB) ou encore de la Convention d'Ottawa sur les mines antipersonnel.

Il n'en reste pas moins que la grande majorité des États membres de l'Union conservent une diplomatie du désarmement et de la non-prolifération distincte de celle de l'Union et veillent jalousement à la préservation de leur autonomie dans ce domaine sensible qui touche rapidement au cœur des politiques de défense. C'est particulièrement vrai en matière nucléaire. Il est évident que ni la France, ni le Royaume-Uni n'entendent voir leur politique nucléaire décidée à Bruxelles. Il est tout aussi certain que les États ayant une tradition diplomatique forte en matière de désarmement (Irlande, Suède, Autriche) ou une diplomatie active dans ce domaine (Allemagne, Pays-Bas) n'ont pas plus l'intention de renoncer à faire entendre leur voix. Chacun entend ainsi continuer à jouer sa carte le cas échéant dans d'autres groupes comme le « P5 » qui rassemble les cinq membres permanents du Conseil de sécurité détenteurs de l'arme nucléaire (dont la France et le Royaume-Uni) ou la « Coalition pour un nouvel agenda » qui regroupe sept promoteurs du désarmement nucléaire dont deux Européens (Irlande et Suède).

L'influence de l'Union européenne tient paradoxalement à la diversité de vues représentées en son sein. En effet, et loin d'être ce « plus petit dénominateur commun » souvent critiqué, les positions de l'Union européenne représentent souvent le point d'équilibre possible à l'échelle internationale : si les Européens parviennent à s'accorder sur une position, il est vraisemblable qu'elle pourra être largement reprise par une vaste majorité des États engagés dans telle ou telle négociation de désarmement<sup>2</sup>.

Si l'Europe souhaite cependant franchir une nouvelle étape et devenir un réel acteur de ces négociations, il semble cependant souhaitable sinon nécessaire qu'elle construise davantage son propre agenda. C'est d'autant plus nécessaire que les développements internationaux justifient un engagement renouvelé et résolu des Européens sur ce terrain dans le contexte favorable de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne.

## **L'Europe face au retour du débat nucléaire**

Il peut paraître paradoxal d'évoquer le retour du débat nucléaire, tant la question nucléaire semble passée au second plan dans la stratégie des puissances occidentales. Cette situation est particulièrement marquée en Europe où le nucléaire a largement disparu des préoccupations stratégiques.

---

2. Sur ce rôle de l'Union européenne « laboratoire du consensus », voir C. Grand, « L'Union européenne et la non-prolifération des armes nucléaires », *Cahiers de Chaillot*, n° 37, IES-UEO, janvier 2000.

Rappelons d'abord les principales caractéristiques de l'ordre ou du désordre nucléaire émergent: une prolifération qui s'accélère et pourrait devenir un phénomène de grande ampleur du fait de « cascades de prolifération »; un glissement de l'Europe vers l'Asie de la question nucléaire; la relance du mouvement abolitionniste; la renaissance nucléaire et la forte demande d'accès à la technologie nucléaire civile.

Trois questions structurantes apparaissent comme les déterminants de ce nouveau « grand débat »<sup>3</sup>.

La prolifération est la question première et centrale: soit le processus de prolifération aujourd'hui en cours en Iran et en Corée du Nord est enrayeré et nous pouvons aborder le XXI<sup>e</sup> siècle nucléaire avec une certaine sérénité, soit ce n'est pas le cas et l'avenir s'annonce sombre et cumule une variété de risques systémiques: proliférations en chaîne; effondrement progressif ou brutal des régimes de non-prolifération; probabilité d'emploi en hausse et érosion du tabou nucléaire; risque accru de détournement terroriste; renucléarisation des relations internationales.

La relance du débat sur le désarmement et « l'abolition » des armes nucléaires propose une révision radicale du rôle de l'arme nucléaire dans les politiques de sécurité. Cette relance prend des formes multiples: initiatives gouvernementales, travaux d'experts, initiatives médiatiques, renouveau du travail académique. Il n'en demeure pas moins que plusieurs inconnues demeurent, qu'il s'agisse du positionnement définitif de la nouvelle administration américaine, des résultats et de l'atmosphère de la conférence d'examen du TNP de 2010, des positions des acteurs nucléaires non-occidentaux (Russie, Chine, Inde...).

Enfin, la compréhension de ce nouveau débat ne serait pas complète si l'on omettait la relance moins visible de la réflexion sur la dissuasion après des années de discrétion. Celle-ci se caractérise par le contraste entre les différences entre les doctrines et les postures des différentes puissances nucléaires, le renouveau du débat sur la dissuasion élargie et l'avenir de la posture nucléaire de l'OTAN, la nécessité de penser un système nucléaire à acteurs multiples, une réflexion inachevée sur la part du nucléaire dans nos politiques de défense par rapport à d'autres outils comme la défense antimissiles ou les moyens de frappe conventionnels.

Sur tous ces sujets qui vont façonner le système international des prochaines décennies, l'Europe semble peu audible et divisée. Face à la prolifération, l'activisme des « EU-3 » (Allemagne, France, Royaume-Uni), qui mènent depuis 2003 la négociation avec l'Iran, contraste avec les hésitations de nombre d'États membres à s'engager dans la voie d'une approche plus robuste de la crise nucléaire iranienne qui passerait par exemple par l'adoption de nouvelles sanctions aux Nations unies ou, à défaut, par l'Union européenne. Le débat sur l'abolition voit une majorité d'Européens reprendre à leur compte la vision du Président Obama d'un « monde libre d'armes nucléaires » sans développer une conception propre tandis que la France marque plus ou moins discrètement ses réticences devant cette thématique. Sur la dissuasion enfin et alors que 21 des 27 membres de l'Union sont membres de l'OTAN, alliance nucléaire, et deux sont des puissances nucléaires, le sujet demeure tabou et ne fait l'objet d'aucune réelle réflexion collective.

Cette inertie relative contraste avec la rapidité des développements dans le reste du monde. Cette absence de réflexion stratégique sur un monde en profonde mutation

---

3. Pour reprendre la formule de R. Aron caractérisant le débat nucléaire des années soixante in *Le Grand Débat*, Calmann-Lévy, 1963.

interdit à l'Europe d'engager un dialogue sérieux avec les autres acteurs (États-Unis, Russie, Chine, etc.). En ne pensant pas en termes stratégiques et en se pensant pas comme un acteur stratégique, l'Union s'interdit de fait d'avoir en tant que telle une influence plus grande sur la scène internationale du désarmement et de la non-prolifération et la cantonne dans une approche technique souvent utile, parfois efficace mais rarement décisive.

## **Pour un agenda européen du désarmement et de la non-prolifération**

---

Le développement d'un agenda véritablement européen du désarmement et de la non-prolifération se heurte pour l'instant aux réticences des États membres qui hésitent à traiter trop avant au sein de l'Union des éléments perçus comme essentiels à leur sécurité et leur diplomatie. En outre, les divisions entre Européens sont supposées irréductibles en particulier s'agissant du désarmement nucléaire. Ces obstacles ne paraissent cependant pas infranchissables, comme en témoigne l'agenda adopté pendant la présidence française du Conseil de l'Union européenne.

En premier lieu, les positions des membres de l'Union européenne sont convergentes dans 95 % des cas et les différences, quand elles demeurent significatives comme en matière nucléaire, sont bien identifiées et n'ont jamais été incompatibles avec l'adoption de déclarations, de positions ou d'actions communes.

En second lieu, la crise profonde que traversent non-prolifération et désarmement depuis une décennie et les risques majeurs d'un effondrement du régime patiemment mis en place depuis les années soixante justifient une mobilisation des Européens alors même qu'ils entendent être les garants d'un « multilatéralisme efficace ». C'est le sens des huit propositions qui suivent.

### *1. Traiter les crises de non-prolifération*

Première priorité, l'Union européenne doit se mobiliser efficacement pour faire face aux crises de prolifération iranienne et nord-coréenne. L'Iran, par sa proximité géographique et par le rôle central joué par les Européens depuis le début de la négociation « EU 3 »<sup>4</sup>, doit en particulier faire l'objet de toute l'attention de l'Union européenne. En liaison avec ses partenaires américain, russe et chinois du processus « EU 3 + 3 », il lui appartient de démontrer qu'une diplomatie robuste peut faire la différence en matière de prolifération.

L'enjeu va au-delà de la perspective d'un Iran nucléaire. Cette crise menace à la fois la sécurité du Moyen-Orient et de l'Europe et l'avenir du régime de non-prolifération. L'Union ne peut se satisfaire du lâche soulagement consistant à remettre entre les mains des États-Unis le traitement de cette crise mais doit demeurer un acteur central qui défend des intérêts propres.

L'Union pourrait ainsi rappeler l'urgence de cette crise à l'occasion des prochaines échéances diplomatiques dont la conférence du TNP du printemps 2010. Au-delà, l'Europe pourrait faire des propositions concrètes sur le traitement des prochaines crises (à la lumière des précédents iranien et nord-coréen) afin de renforcer les outils internationaux de lutte contre la prolifération.

---

4. Menée initialement par l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni (les « EU 3 »), cette négociation associe étroitement l'ensemble de l'Union européenne et en particulier le Haut Représentant pour la PESC.

## 2. Rétablir la crédibilité des régimes de non-prolifération

Alors que l'Union européenne attache la plus grande importance à la crédibilité des instruments multilatéraux, le régime de non-prolifération, construit autour des trois grandes conventions traitant des armes de destruction massive (TNP, CIAB et CIAC<sup>5</sup>) et de leurs outils associés de vérification (quand ils existent) ou de contrôle des exportations, traverse aujourd'hui une crise réelle. L'adhésion aux traités n'a jamais été aussi universelle et pourtant les violations ou les soupçons de violations des engagements par des États signataires posent avec acuité la question du respect réel des engagements souscrits. Un climat délétère se développe qui, loin de réaffirmer l'importance universelle de la non-prolifération, tend à l'identifier à une priorité politique occidentale contestable.

Il appartient à l'Union européenne de réaffirmer sans ambiguïté l'importance de disposer d'instruments multilatéraux efficaces et crédibles qui sont également des instruments de sécurité collective. Elle est aussi légitime pour renforcer les régimes, qu'il s'agisse de la vérification des engagements ou de la sanction des violations.

## 3. Restaurer le consensus en matière de non-prolifération nucléaire

Par la diversité de ses États membres, l'Union est bien placée pour apporter sa pierre à la nécessaire restauration d'un consensus solide en matière de non-prolifération. Le Traité de non-prolifération repose traditionnellement sur trois piliers : non-prolifération, désarmement et coopération sur les usages pacifiques de l'atome. Alors que le TNP s'enfonce dans des débats hermétiques sur l'agenda du désarmement, l'Union européenne doit contribuer à rétablir le consensus en offrant une lecture modernisée des priorités entre les trois piliers et des relations entre eux. Elle contribuera ainsi au rétablissement du consensus nécessaire des États parties au TNP.

## 4. Achever la mise en place des instruments nucléaires multilatéraux

Tous les États européens sont parties au Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICE) et soutiennent le lancement de la négociation d'un traité interdisant la production de matières fissiles (dit *cut-off*). Ces priorités européennes doivent être réaffirmées et l'Union européenne doit fixer comme objectif l'entrée en vigueur du TICE et la conclusion de la négociation *cut-off* à une date rapprochée.

## 5. Traiter des questions de désarmement propre au continent européen

Les États-Unis et la Russie accordent la priorité au processus START de réduction des armes stratégiques. Il subsiste cependant en Europe plusieurs milliers d'armes nucléaires tactiques russes. La réduction et la disparition de ce stock (peut-être à travers une négociation mettant en jeu les quelques centaines d'armes américaines) est une priorité européenne, tout comme le sauvetage du régime de maîtrise des armes conventionnelles en Europe menacé par un

---

5. Traité de non-prolifération de 1968, Convention d'interdiction des armes biologiques de 1972, Convention d'interdiction des armes chimiques de 1993.

gel russe du traité FCE<sup>6</sup> effectif depuis 2007. Il s'agit là de deux questions qui méritent toute l'attention des Européens.

### 6. Encadrer la « renaissance nucléaire »

Alors que, pour la première fois depuis des décennies, le marché du nucléaire civil reprend de la vigueur et que l'industrie européenne entend y prendre sa part, l'Union européenne doit démontrer que coopération nucléaire civile, sécurité et non-prolifération vont de pair à travers le développement de technologies robustes en matière de non-prolifération et de coopérations pacifiques.

### 7. Aborder enfin la question de la prolifération balistique

Alors qu'il s'agit de l'arme de choix pour délivrer des armes de destruction massive, la prolifération des missiles ne fait pas l'objet de la même attention. L'Union européenne a entrepris de porter ce sujet avec le soutien au Code de Conduite de La Haye; elle peut aller plus loin en prenant l'initiative sur ce point.

### 8. Réfléchir ensemble au rôle de la dissuasion et à la perspective du désarmement, voire de l'élimination des armes nucléaires au XXI<sup>e</sup> siècle

La question nucléaire est en passe de devenir avant tout asiatique, mais l'Europe peut apporter à la définition d'un ordre nucléaire stable au XXI<sup>e</sup> siècle son expérience des stabilités et instabilités nucléaires pendant la guerre froide et devrait réfléchir pour elle-même au rôle de la dissuasion dans sa sécurité. Une telle réflexion, aujourd'hui taboue, ne serait pas, au contraire, incompatible avec une réflexion parallèle sur la perspective de réductions drastiques des arsenaux voire sur les conditions nécessaires à l'élimination de l'arme nucléaire si le monde en devenait plus sûr en ne se limitant pas au simple écho de la vision du Président Obama.

\*\*\*

L'agenda adopté par l'Union européenne et proposé aux Nations unies sous présidence française<sup>7</sup> avait déjà ouvert la voie à une approche ambitieuse. En allant plus loin et en

---

6. Traité sur les Forces conventionnels en Europe de 1990 dont la Russie a annoncé qu'elle « suspendait » l'application en décembre 2007.

7. Agenda présenté devant l'Assemblée générale des Nations unies en 2008 et proposant notamment :  
« - la ratification universelle du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires et l'achèvement de son régime de vérification, ainsi que le démantèlement, dès que possible, de toutes les installations d'essais nucléaires, de manière transparente et ouverte à la communauté internationale;

- l'ouverture sans délai et sans pré-conditions de la négociation d'un traité d'interdiction de la production de matières fissiles pour les armes nucléaires, ainsi que la mise en place d'un moratoire immédiat sur la production de ces matières;

- la mise au point par les puissances nucléaires de mesures de confiance et de transparence;

- des progrès supplémentaires dans les discussions en cours entre les États-Unis et la Russie sur le développement d'un arrangement juridiquement contraignant post-START, ainsi qu'une réduction globale du stock mondial d'armes nucléaires conformément à l'article VI du TNP, en particulier par les États qui possèdent les plus larges arsenaux;

abordant sans tabou les questions les plus sensibles, l'Union pourrait davantage affirmer son influence en matière de désarmement et de non-prolifération sur la scène internationale et promouvoir un agenda qui lui serait propre. Loin des divergences des États membres, sa voix est attendue et respectée dans les enceintes internationales. La conférence d'examen du TNP de 2010 pourrait être le premier terrain d'expérience d'une telle ambition renouvelée.

- 
- la prise en compte des armes nucléaires tactiques, par les États qui en possèdent, dans les processus globaux de maîtrise des armements et de désarmement en vue de leur réduction et de leur élimination;
  - l'ouverture de consultations sur un traité interdisant les missiles sol-sol de portées courte et intermédiaire;
  - l'adhésion et la mise en œuvre par tous du Code de conduite de la Haye;
  - au-delà, une mobilisation dans tous les autres domaines du désarmement.»

Texte complet disponible sur le site de la délégation française auprès de la Conférence du désarmement:  
[http://www.delegfrance-cd-geneve.org/IMG/pdf/General-bilingue2\\_pdf.pdf](http://www.delegfrance-cd-geneve.org/IMG/pdf/General-bilingue2_pdf.pdf)

# 5

## Grand entretien

### Vaira Vike-Freiberga

- 1. Au mois de novembre dernier, vous avez été candidate aux fonctions de Présidente du Conseil européen. Votre campagne a rencontré un véritable écho chez les citoyens européens, au point que l'on a pu parler d'une véritable «Vairamania». Pouvez-vous nous indiquer les leçons que vous en reprenez ?**

Deux leçons principales sont à tirer de ce phénomène aussi impressionnant que surprenant. Premièrement, les citoyens européens ont manifesté un vif désir de participer activement à un processus d'importance historique : la manière dont seraient pourvus les deux postes-clés créés par le traité de Lisbonne, celui du premier Président du Conseil européen et de premier Haut Représentant aux affaires étrangères. Ils l'ont fait d'une manière originale, rendue possible par les nouvelles technologies de communication. Bien sûr, on ne peut pas espérer changer le cours de l'histoire avec une campagne de quelques jours seulement. Mais je suis convaincue que c'est la voie de l'avenir, et que cette forme de communication pourrait permettre aux citoyens d'avoir leur mot à dire sur bien des questions les concernant, et ceci autrement que par les seuls sondages ou par les seules élections.

Deuxièmement, la campagne d'appui à mon égard mettait l'accent sur les qualités personnelles de cette candidature ainsi que sur la pertinence de ces qualités aux exigences du poste en question. Cette candidature était une façon de protester, il me semble, contre la coutume de faire des marchandages qui prennent comme considération primordiale l'appartenance à la gauche ou à la droite, et n'accordent que peu d'attention à l'expérience, aux qualifications et aux qualités personnelles des candidats.

- 2. Selon vous, les prochaines désignations, dans deux ans et demi, pourront-elles être décidées de la même manière et selon la même procédure ?**

Deux ans et demi, c'est vraiment un peu court pour changer des attitudes et des habitudes bien rôdées, mais c'est tout à fait possible. Sur le principe, on pourrait améliorer les procédures, à condition que soient présentes une volonté politique autant que populaire. Dans la pratique, je doute fort que cela se fasse. Les us et coutumes en place feront vraisemblablement que les règles du jeu seront les mêmes et les procédures aussi opaques et mystérieuses que la dernière fois.

### **3. Pour vous, quel doit être le rôle du Président stable du Conseil européen ?**

À mes yeux, le poste de Président stable du Conseil européen ne devrait pas se limiter aux seules fonctions techniques décrites dans le traité de Lisbonne. Il ne s'agit pas seulement d'un fonctionnaire, mais d'une personnalité politique d'envergure européenne. Ce poste offre des possibilités inédites d'engagement avec la population qui pourraient contribuer à rallier les citoyens de tous les États membres au grand projet de construction européenne.

### **4. Avec le traité de Lisbonne, l'Union européenne vous paraît-elle bien armée pour affronter l'évolution des relations internationales ?**

Le cadre institutionnel est en place. Il s'agit maintenant de l'utiliser pour forger des positions de consensus politique.

### **5. Si vous deviez définir en quelques mots les principaux défis que l'Union doit relever dans les prochaines années, comment les résumeriez-vous ?**

L'Union doit être capable de démontrer sa contribution au bien-être quotidien des citoyens et sa pertinence à la solution des crises internationales qui surviennent. Une réaction concertée et efficace pour la relance économique s'impose. Une politique énergétique commune aussi : les mesures politiques et techniques pour assurer un approvisionnement stable, sans oublier les dangers d'influence politique créés par la trop grande dépendance d'une seule source d'approvisionnement. Le changement climatique et les mesures nécessaires à la réduction du réchauffement demeureront d'actualité pour les années à venir. La défense et la sécurité, y compris la lutte contre le terrorisme et le crime organisé, seront encore longtemps à l'ordre du jour. Dans tous ces dossiers, l'Union saura-t-elle démontrer sa valeur ajoutée à celle de chaque État membre ?

### **6. Vous êtes Vice-Présidente du Groupe de réflexion sur l'avenir de l'Europe. Quel en est l'objet et quelle est son ambition ?**

Le Groupe de réflexion sur l'avenir de l'Europe aimerait proposer une vision de la décennie 2020-2030 qui puisse rappeler aux Européens les atouts et l'énorme potentiel créatif qu'ils possèdent, tout en les mettant en garde sur les actions à prendre dès 2010 pour relever les grands défis de l'avenir.

### **7. La question des frontières de l'Union ne vous paraît-elle pas incontournable pour retrouver l'adhésion des Européens à la construction communautaire ?**

La question des frontières me paraît tout à fait distincte de celle de la construction communautaire. Chacune est importante à sa façon ; chacune exige des réponses spécifiques à son niveau.

**8. Existe-t-il une formule de partenariat fort et durable qui puisse remplacer la seule perspective de l'adhésion. Nous pensons à l'Ukraine, la Géorgie, la Moldavie ou même la Turquie ?**

Il me semble crucial de forger des formules de partenariat fort et durable avec toute une série de pays limitrophes pour qui l'adhésion ne serait pas la solution – ni idéale, ni pratique (ceci pour des raisons très diverses). Ce serait un gage de leur avenir et du nôtre. Il n'est pas exclu de développer plusieurs formules de partenariat différentes, en fonction des besoins et des possibilités de chaque région concernée : Est, Ouest (le cas de l'Islande!), Sud-Est et Sud.

**9. Les travaux du Groupe de réflexion font une large place aux questions de terrorisme et de sécurité internationale. Fera-t-il des propositions concrètes en la matière ou présentera-t-il une réflexion stratégique plus ample, qui semble d'ailleurs manquer au sein des institutions de l'Union ?**

Le Groupe de réflexion espère présenter un certain nombre de propositions concrètes dans son rapport, mais elles seront de nature stratégique plutôt que tactique. Il ne s'agit pas pour ce groupe d'entrer dans des détails techniques trop spécifiques, qui relèveraient des compétences de groupes ciblés d'experts de chaque matière.

**10. L'Union européenne s'est développée sur la base de plusieurs politiques communes : charbon-acier, agriculture, pêche, commerce, etc. Selon vous, quelles seraient les nouvelles politiques communes nécessaires dans l'avenir ? Quels sont, selon vous, les principaux défis que l'Union européenne devra relever au cours des prochaines années ?**

La liste est longue des domaines qui pourraient bénéficier de politiques communes au niveau de l'Union, dont le besoin déjà mentionné d'une politique énergétique. Pour chaque nouveau domaine à aborder, la question fondamentale demeure la même : les dirigeants des États membres seront-ils capables (une fois de plus) de se mettre d'accord sur les grandes lignes d'une politique commune ? Sauront-ils surmonter le tiraillement centrifuge des intérêts nationaux et des remous de leur politique interne ? En même temps, il y a un besoin urgent (senti par toutes les populations) de constamment réévaluer les politiques communes déjà en place, dont beaucoup ont besoin de mises à jour importantes, eu égard aux changements des circonstances au fil des années.

**11. Tout État membre de l'Union est porteur d'intérêts nationaux qui lui sont propres. La construction européenne repose sur la convergence de ces intérêts, au moins dans certains domaines. Selon vous, quels sont les intérêts européens communs ? Comment les définir ?**

Les « Pères » de la construction européenne, Robert Schuman et Jean Monnet, ont été très sages en proposant de commencer prudemment par des questions économiques assez pointues, pour ensuite progresser pas à pas. Chaque pas accompli a su démontrer de façon

évidente et pragmatique qu'il était effectivement possible de conjuguer des intérêts disparates pour les transformer en avantages communs. Mais chaque fois il a fallu analyser de façon suffisamment précise et honnête les pertes et les bénéfices d'une action concertée ou non. Un grand marché commun est-il vraiment à l'avantage de tout le monde? Si oui, foyons. Si non, voyons quel pays en souffre, pourquoi c'est le cas et comment y remédier de façon juste et équitable. Est-ce que la libre circulation des services fait partie des principes fondateurs de l'Union? Si oui, appliquons-la sans faux-fuyants et exceptions hypocrites. Si non, cessons de faire de la rhétorique trompeuse et admettons que nous n'en voulons pas! Le plus important, c'est de comprendre que les intérêts n'opèrent pas nécessairement dans un univers clos et limité où les intérêts de l'un ne peuvent que s'acquérir aux dépens d'un autre. L'univers est bien assez grand pour permettre de trouver des « solutions gagnant-gagnant, » comme on le dit dans la théorie des jeux.

**12. La crise économique et financière a frappé de plein fouet les pays d'Europe centrale et orientale, ainsi que les pays baltes, et notamment la Lettonie? Quel regard portez-vous sur le degré de solidarité de l'Union à l'égard de ces pays? La solidarité entre les pays européens vous semble-t-elle suffisamment développée?**

Dans mon humble opinion personnelle, les gestes de solidarité posés à l'égard des nouveaux États membres les plus frappés par la crise internationale n'ont pas été suffisamment robustes, ni encore suffisamment rapides. Je dirais même plus – ils ont été plutôt chétifs et anémiques, surtout si on les compare aux gestes de solidarité que l'Union sait déployer sans cesse dans d'autres régions du monde.

**13. Existe-t-il selon vous un modèle économique et social européen? Le cas échéant, comment le moderniser afin de l'adapter à la « grande transformation » économique qui caractérise depuis plusieurs années le monde globalisé? Comment l'Union européenne peut-elle parvenir à concilier compétitivité économique et solidarité?**

L'idée du seul et unique modèle européen social et économique est un mythe. On retrouve facilement en Europe quatre, sinon cinq modèles différents. Tous ont en commun, qu'ils prônent une croissance économique accompagnée d'une responsabilité sociale. Ils ne diffèrent entre eux (ou encore du modèle américain) que par les leviers économiques et politiques que l'État est prêt à mettre en œuvre pour les réaliser. Quel que soit le modèle précis, il est évident qu'avant de distribuer la richesse collective, encore faut-il la créer. Mais la nécessité d'assurer un développement économique durable et une productivité capable de faire face à la compétition mondiale n'est pas une excuse pour enrichir de façon obscène les seuls banquiers, financiers ou actionnaires et paupériser des populations entières. Il ne s'agit pas de faire un choix forcé entre création et distribution de la richesse, mais de ménager « la chèvre et le chou ». Pour cela, il n'y a pas de recette fixe et universelle – c'est toujours à recommencer pour forger un juste équilibre.

**14. Peut-on construire une relation lucide et coopérative avec la Russie? Le cas échéant, quelles seraient les modalités d'un partenariat réaliste entre l'Union européenne et la Russie?**

Pour avoir une coopération véritable, il faut de la bonne volonté des deux côtés et de l'honnêteté dans les intentions. Un partenariat doit nécessairement être équilibré et comporter des avantages mutuels. Dans le cas de l'énergie fossile, par exemple, la Russie en tant que producteur a besoin d'un acheteur et l'Union européenne en tant qu'acheteur a besoin d'un fournisseur. Les deux besoins créent une complémentarité qui pourrait être à l'avantage de tout le monde. Pour la Russie, cependant, il est stratégiquement plus avantageux de négocier un à un avec différents membres de l'Union européenne, plutôt qu'avec un seul interlocuteur fort qui parlerait au nom de toute l'Union entière. Elle peut obtenir ainsi des avantages qu'elle n'aurait jamais obtenus en négociant avec toute l'Union. Tant que l'Union européenne ne sera pas prête à se forger une politique extérieure commune, elle demeurera le partenaire faible dans toute interaction avec la Russie. Certains pays pensent sans doute qu'ils ont avantage à faire cavalier seul. À mes yeux, c'est une erreur que l'avenir démontrera bien comme telle.

**15. Pour vous, que représente l'Union européenne dans le monde?**

L'Union européenne est comme un géant à moitié endormi, qui n'a pas pleine conscience de son pouvoir potentiel sur la scène mondiale. Vu de certaines régions du monde, ce géant peut sembler faire du somnambulisme, avec des jambes qui le portent toutes seules dans une certaine direction. Vu d'autres régions, il semble avoir des bras forts et puissants qui s'agitent beaucoup, mais accomplissent trop peu. Quant à moi, j'aimerais voir l'Union européenne comme un géant bien éveillé, bien clair sur ses buts, et pleinement conscient de ses pouvoirs et de ses responsabilités.



# 6

## Synthèse de l'Europe politique

### Les élections européennes de 2009. Résultats, bilan, perspectives

Thierry CHOPIN et Corinne DELOY

« Le peuple, dans la démocratie, est, à certains égards, le monarque; à certains autres, il est le sujet. Il ne peut être monarque que par ses suffrages qui sont ses volontés (...). Les lois qui établissent le droit de suffrage sont donc fondamentales dans ce gouvernement. En effet, il est aussi important d'y régler comment, par qui, à qui, sur quoi, les suffrages doivent être donnés, qu'il l'est dans une monarchie de savoir quel est le monarque et de quelle manière il gouverne », Montesquieu, *De l'esprit des lois* (1748), II, 2.

**E**nviron 164 millions d'Européens se sont rendus aux urnes entre le 4 et le 7 juin 2009 pour désigner les 736 députés du Parlement européen. Les forces de droite ont largement remporté ce scrutin transnational où la gauche a recueilli son résultat le plus faible depuis la première élection de l'Assemblée européenne au suffrage universel en 1979.

Ce texte dresse un bilan des résultats du scrutin et analyse les rapports de force politiques tant dans les Vingt-sept qu'au sein du Parlement européen à l'issue du scrutin. Il s'intéresse, dans une deuxième partie, aux problèmes posés par des élections dont la dimension européenne reste faible et ce en dépit de l'influence croissante de l'Assemblée de Strasbourg. Enfin, cet article esquisse des pistes de réflexion et d'action pour faire de ce rendez-vous auquel sont conviés tous les 5 ans un nombre de plus en plus important de citoyens un moment politique véritablement européen.

#### **Des résultats clairs. La victoire des forces de droite en dépit d'un rapport de force politique relativement stable**

---

##### *Victoire claire des forces de droite et déroute de la social-démocratie*

Les 7<sup>es</sup> élections européennes ont vu la nette victoire des forces de droite. Celles-ci se sont imposées dans 20 des 27 États membres de l'Union européenne; les forces de gauche sont arrivées en tête dans 7 d'entre eux. L'ensemble des partis de droite recueillent 44,5 % des

voix au niveau de l'Union, soit 5,3 points de plus qu'en 2004. Dans 10 des États membres où elle est au pouvoir, la droite arrive en tête du scrutin : en Allemagne, en Belgique, en France, en Finlande, en Italie, en Lituanie, au Luxembourg, aux Pays-Bas, en Pologne et en République tchèque. Huit pays gouvernés par la gauche ont également accordé la majorité de leurs voix aux partis de l'opposition de droite : l'Autriche, la Bulgarie, Chypre, l'Espagne, la Hongrie, le Portugal, le Royaume-Uni et la Slovaquie.

Mais plus encore que la victoire de la droite, ces élections européennes ont confirmé la déroute des partis sociaux-démocrates. L'ensemble des partis de gauche obtiennent 29,2% des voix, soit leur plus faible résultat depuis 1979.

La défaite est considérable dans les « grands » pays de l'Union : en Allemagne, en France, en Italie et au Royaume-Uni. La Slovaquie est le seul État membre gouverné par la gauche où celle-ci parvient à remporter le scrutin. La droite fait par ailleurs l'objet d'un vote sanction dans 5 États : en Grèce, à Malte, au Danemark, en Suède et en Estonie. Mais le vote sanction, traditionnellement important à ce scrutin intermédiaire que sont les élections européennes, a été faible en 2009.

Les résultats des partis situés à la gauche de la gauche s'inscrivent dans la lignée de ceux des sociaux-démocrates. Le Parti communiste portugais allié aux Verts (CU-PEV) est le seul à dépasser les 10% de suffrages (10,6%). Enfin, si les Verts réalisent des résultats élevés en Belgique, en France et au Luxembourg, ils n'obtiennent que 5,6% des voix au niveau de l'Union et restent inexistantes à l'est d'un axe Rome-Tallinn.

### *Des extrêmes à la peine*

Du côté des extrêmes, on observe une stagnation de l'extrême gauche (2,9% au niveau de l'Union) qui obtient un résultat à 2 chiffres dans seulement 2 pays : le Portugal et la circonscription d'Irlande du Nord au Royaume-Uni. En Grèce et aux Pays-Bas, l'extrême gauche recueille encore plus de 8% des voix.

L'extrême droite, quant à elle, obtient 6,6% en moyenne européenne et plus de 10% dans 8 États membres : en Belgique (21,8% si l'on additionne les résultats de 4 partis au niveau national); en Autriche (17,37% si l'on ajoute les résultats du Parti libéral, FPÖ, à ceux de l'Alliance pour l'Autriche, BZÖ); aux Pays-Bas (17%) où Geert Wilders réussit l'exploit de faire du Parti de la liberté (PVV) la 2<sup>e</sup> formation politique du pays; au Danemark (14,8%); en Hongrie (14,7%); en Finlande (14%); en Bulgarie (11,96%) et en Italie (10,22%).

La hausse de l'extrême droite est également importante au Royaume-Uni où le Parti national britannique (BNP) recueille 8,3% des suffrages et obtient ses 2 premiers sièges au Parlement de Strasbourg.

L'extrême droite cependant ne représente pas un mouvement homogène et peut difficilement être vue comme une force unie.

### *Des eurosceptiques en retrait*

Enfin, ces élections européennes marquent un nouveau retrait des eurosceptiques. Le résultat élevé (18%) de la liste conduite par Hans-Peter Martin en Autriche, pays où l'euroscepticisme a progressé au sein de tous les partis, et celui, outre-Manche, du Parti pour l'indépendance du Royaume-Uni (UKIP), qui obtient un résultat similaire à celui de recueilli en 2004 et profite de la déroute du Parti travailliste (Labour), ne sont que les exceptions qui confirment la règle.

Les mouvements eurosceptiques, traditionnellement forts en Scandinavie, sont en net recul par rapport à 2004: – 10,8 points en Suède (3,5 %) et – 3,7 points au Danemark (9,3 %). Rappelons que ces listes recueillaient, dans ce pays, environ 20 % des voix à chaque scrutin européen entre 1979 et 1999. Enfin, Declan Ganley, fondateur de Libertas, mouvement européen et eurosceptique, qui présentait pour ce scrutin des candidats dans 10 États membres et qui visait les 100 élus à Strasbourg, rate son pari et n'obtient finalement qu'un seul député, en la personne de Philippe de Villiers, Président du Mouvement pour la France (MPF).

La crise économique, qui a contribué à renforcer le rôle protecteur de l'Union européenne et de l'euro, et l'affirmation des États face à cette même crise ont finalement affaibli l'argumentaire des souverainistes, défenseurs de la nation contre une Europe, selon eux surpuissante.

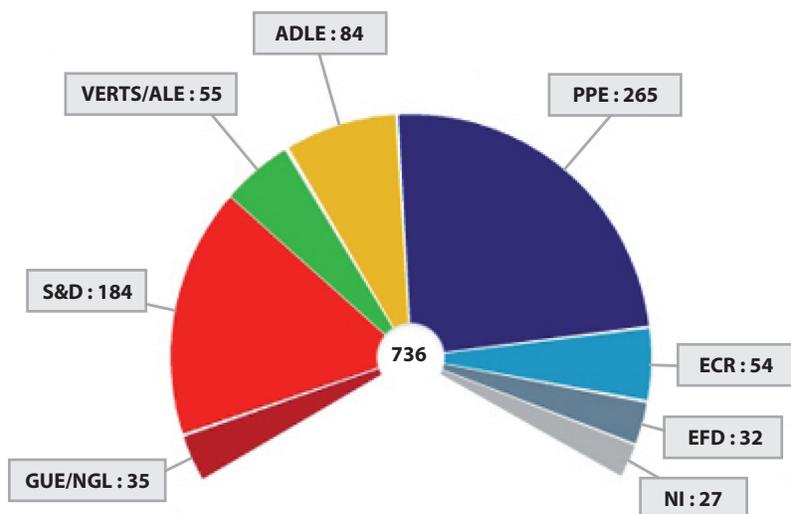
Si le recul continu de la participation reste inquiétant et devrait conduire à une réflexion poussée sur une européanisation du scrutin (cf. *infra*), la stagnation des extrêmes et le retrait des eurosceptiques constituent des éléments encourageants et rassurants.

### *Un rapport de force politique qui reste pourtant relativement stable*

*In fine*, il convient de souligner que, contrairement à la représentation dominante en France, déformée par la nette victoire de l'UMP et la débâcle du PS, le rapport de force politique au sein du Parlement européen semble relativement stable. En effet, le Parti populaire européen (PPE) est certes arrivé en tête, mais son poids à Strasbourg est quasi identique à celui qu'il était durant la précédente mandature (36 %). Avec le ralliement des démocrates italiens aux socialistes européens, le poids du PSE, devenu « Groupe de l'alliance progressiste des socialistes et démocrates » (S&D), ne recule que faiblement (25 % contre 27,6 % entre 2004 et 2009). Les libéraux de l'ADLE connaissent un léger tassement (11,4 % aujourd'hui contre 12,7 % durant la législature précédente) mais continueront de jouer un rôle charnière dans les coalitions majoritaires. Les Verts sont certes en forte progression mais à un bas niveau puisque, avec 54 élus contre 43, ils représentent aujourd'hui 7,5 % du Parlement européen contre 5,4 % entre 2004 et 2009, ce qui s'explique par le fait qu'ils n'ont obtenu des élus que dans 14 États membres de l'Union; là encore, le groupe écologiste continuera comme par le passé à jouer un rôle charnière dans les majorités. La relative stabilité des rapports de force politique au sein du Parlement européen ne laisse pas présager de réel changement dans son travail.

L'accord de grande coalition qui a été reconduit entre le PPE et le S&D en témoigne. Cet accord dit « technique » a pour objectif d'obtenir la majorité absolue (369 députés sur 736) et de se répartir les postes de responsabilité au sein du Parlement européen. Avec les 264 élus du PPE et les 184 députés S&D, les deux groupes (qui réunissent donc 448 députés) dépassent largement le seuil à atteindre pour obtenir la majorité absolue. Même si cet accord technique ne doit pas avoir d'impact politique sur la liberté de vote des différents partenaires de cette coalition, il est évident que la logique du consensus et la recherche de compromis trans-partisans demeureront très présents dans le fonctionnement du Parlement européen.

## Répartition des députés par groupe politique au PE (2009-2014)



Source : Parlement européen

PPE : Groupe du Parti populaire européen (Démocrates-chrétiens)

S&D : Groupe de l'Alliance Progressiste des Socialistes et Démocrates au Parlement européen

ADLE : Groupe Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe

VERTS/ALE : Groupe des Verts/Alliance libre européenne

ECR : Conservateurs et Réformistes européens

GUE/NGL : Groupe confédéral de la Gauche unitaire européenne/Gauche verte nordique

EFD : Groupe Europe de la liberté et de la démocratie

NI : Non inscrits

## Quel bilan tirer du scrutin de juin 2009 ?

### La question de la participation

La première leçon de ce scrutin réside dans le niveau de la participation électorale. Celui-ci est en recul pour ces premières élections à 27 : 43,2% en moyenne dans l'Union, soit 2,7 points de moins qu'en 2004. Ce chiffre cependant doit être nuancé. En effet, dans les 15 plus anciens membres, la participation s'élève à 47%, soit un léger recul (- 2,1 points). Les choses diffèrent dans les 12 États membres qui ont adhéré à l'Union entre 2004 et 2007 où la participation s'établit à 28,6% (+ 1 point). L'ancienneté de l'intégration européenne et celle de l'implantation de la démocratie s'imposent donc de nouveau comme des facteurs déterminants de la participation au scrutin européen.

Si ce niveau de participation n'est certes pas satisfaisant, il n'est pas catastrophique. D'abord, il se situe dans la moyenne des élections à double niveau qui ont lieu dans les systèmes politiques fédéraux : à titre d'exemple, le taux de participation lors des élections de *mid-term* au Congrès américain en 2006 a été de 36,8%! Ensuite, cette relative faiblesse de la participation est somme toute assez logique pour un scrutin où les enjeux politiques ne sont pas aisés à percevoir : ces élections ne décident pas encore clairement de l'exécutif mais de choix législatifs ; par ailleurs, ces derniers sont obtenus dans 2 cas sur 3 dans le

cadre de larges consensus trans-partisans, même si des clivages politiques s'expriment de plus en plus nettement sur certains enjeux (par exemple socio-économiques). Autrement dit, sans visages ni clivages clairs, il est difficile de susciter un intérêt civique important pour ce scrutin. Enfin, et de manière plus conjoncturelle, la crise économique et financière a sans doute eu pour conséquence de reléguer au second plan l'intérêt pour les élections européennes au profit d'enjeux nationaux (le niveau national étant jugé, à tort ou à raison, plus protecteur et en tout cas rassurant). La crise a eu aussi pour conséquence de mettre davantage en avant les institutions de l'Union européenne qui ont été en première ligne pour y apporter des réponses. Il y a eu vraisemblablement une « prime aux décideurs » qui a relégué au second plan les institutions « délibératives » comme le Parlement européen, qui n'était pas dans le « bon tempo », si l'on peut dire, par rapport à la Banque centrale européenne, aux États membres (réunis au sein du Conseil européen) ainsi que dans une moindre mesure à la Commission.

Néanmoins, l'érosion continue de la participation pourrait menacer à terme la légitimité du Parlement européen, dont le rôle va croissant au fil des traités et dont les pouvoirs sont étendus avec le traité de Lisbonne, et rend urgente une réforme de l'organisation des élections européennes. Aucune des conditions requises pour le succès d'un scrutin (clarté des enjeux, règles communes et compréhensibles, pluralisme maîtrisé et débat public polarisé) n'étaient présentes en 2009. Une grande partie de la gauche avait même renoncé à présenter un candidat au poste de Président de la Commission européenne, anticipant la reconduction du Président sortant José Manuel Barroso (PPE) avant même que les citoyens ne se prononcent dans les urnes.

### *Une offre politique en phase ou en décalage avec le contexte économique et social ?*

Par ailleurs, les élections européennes de juin 2009 ne semblent pas avoir conduit à une reformulation de l'offre politique en Europe. Dans le cas du PPE, le centre-droit et la droite ont représenté une sorte de valeur refuge dans le contexte de crise économique et financière que connaissent les pays européens. Dans une telle situation, on constate un retour des citoyens sur leur État mais aussi sur les gouvernements en place, et notamment ceux de droite, majoritaires au sein de l'Union (18 sur 27 aujourd'hui). C'est dans ce contexte que les électeurs semblent avoir exprimé ce que l'on pourrait appeler un « choix de la stabilité et de la protection ». La large victoire des forces de droite à travers l'Union donne un caractère européen à ce scrutin auquel étaient conviés environ 380 millions de citoyens. La réponse de la majorité des gouvernants, très majoritairement de droite, à la crise économique (interventionnisme et protection de l'État, volonté affichée de régulation et de moralisation du capitalisme sauvage, nationalisation des banques, mise en place de plans de relance conduisant en même temps à un creusement des déficits et de l'endettement publics) a visiblement convaincu les électeurs de la plus grande efficacité des forces de droite pour agir sur les événements.

Dans le cas de la gauche, l'offre socialiste ou social-démocrate n'est pas apparue convaincante du point de vue des réponses à apporter à la crise financière. Cela témoigne sans doute d'une incapacité de la social-démocratie européenne aujourd'hui à définir la posture à adopter vis-à-vis de la mondialisation et de ses effets financiers, économiques et sociaux. C'est ce qui peut expliquer le fait, en apparence paradoxal, que la social-démocratie européenne ne soit pas parvenue, sans mauvais jeu de mots, à « capitaliser » sur la crise ni à « tirer profit » de ses conséquences sociales. Incapables de formuler un nouveau modèle de gouvernement et d'organisation sociale de l'économie de marché à l'ère de la mondialisation,

les sociaux-démocrates, pour revenir au pouvoir, doivent redéfinir leur identité, revoir leur stratégie et imaginer un nouveau modèle européen. Ils doivent également réconcilier avec l'Europe la partie de leurs électeurs traditionnels, les plus touchés par la crise économique actuelle, souvent prompts à voir dans l'Union la cause de tous leurs maux.

Enfin, les résultats des Verts, montrent que l'offre politique proposée par les écologistes est en phase avec les enjeux de l'heure en matière environnementale et que l'échelle européenne apparaît comme le niveau d'action publique pertinent aux yeux de maints citoyens.

*Comment susciter un intérêt des citoyens pour le Parlement européen? Mettre en évidence et favoriser les clivages au sein du Parlement européen*

Les dernières élections européennes ont enfin révélé à nouveau un désintérêt civique de la part des électeurs pour ce scrutin. Il est souvent souligné que la culture du consensus, placée au cœur du fonctionnement du Parlement européen, peut contribuer au relatif désintérêt civique pour les élections européennes, notamment dans les pays qui connaissent un régime politique reposant sur le système majoritaire (comme c'est le cas de la France), mais pas seulement. Il est à noter que cette culture du consensus découle de la volonté d'affirmation institutionnelle du Parlement vis-à-vis des deux autres points du triangle institutionnel (Commission et Conseil) depuis de plus de 30 ans maintenant, stratégie politique qui a été « payante » d'ailleurs, comme le prouvent la montée en puissance et l'accroissement des pouvoirs du Parlement européen au fil des traités. Néanmoins, deux éléments doivent être soulignés.

Tout d'abord, les études empiriques récentes montrent que les votes au sein du Parlement européen tendent à se polariser davantage sur le plan idéologique depuis une dizaine d'années et ce en dépit de la culture du compromis qui a caractérisé l'institution pendant de nombreuses années<sup>1</sup>. Des clivages politiques à double dimension se développent progressivement: d'une part autour d'un enjeu classique opposant 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. C'est non seulement le cas 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.)<sup>2</sup>.

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. À cet égard, l'un des enjeux de la législature qui s'est ouverte il y a quelques mois sera de confirmer que le Parlement européen et, plus largement, le système politique de l'Union européenne, 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 du rapport de forces qui vient d'être déterminé pour les 5 années à venir. C'est d'abord parce qu'ils seront davantage informés de la nature

1. Cf. S. Hix, A. G. Noury, G. Roland, *Democratic Politics in the European Parliament*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.

2. Y. Bertoincini et T. Chopin, *Elections européennes: l'heure des choix*, Note de la Fondation Robert Schuman, n° 45, 2009.

des votes exprimés par leurs représentants directs et les formations politiques auxquels ils appartiennent que les citoyens pourront mieux décrypter les enjeux politiques européens et être incités à suivre davantage la vie politique européenne. La responsabilité des partis politiques et des médias est naturellement première pour mettre en évidence l'existence de tels clivages politiques.

Par ailleurs, et c'est le second élément, la nouvelle législature pourrait être l'occasion pour les députés élus de déterminer si les logiques partisanes peuvent davantage prévaloir au cours de la législature 2009-2014. Certes, le renforcement de la logique d'affirmation des clivages partisans dépend d'abord de la nature des résultats qui sont sortis des urnes. Or les dernières élections de juin 2009 n'ont pas produit de résultats suffisamment nets pour que puisse se constituer une majorité cohérente (en l'espèce entre le PPE et l'ADLE), notamment pour l'attribution des postes de Président du Parlement. L'entente entre le PPE et le PSE (devenu « S&D ») a donc prévalu au moment de l'attribution récente des postes importants. Cette entente n'empêche pas que ces deux partis pourront s'opposer ensuite au moment de certains votes, mais elle nuit à la visibilité politique du fonctionnement du Parlement aux yeux des citoyens.

La vigueur relative de l'expression des clivages partisans au Parlement ne dépend cependant pas que des résultats des élections européennes. Elle découle également des règles de vote en vigueur au sein du Parlement, et qui apparaissent souvent comme des entraves à la constitution de majorité partisane claire. Les députés européens doivent en effet souvent se prononcer à « la majorité », voire même parfois atteindre les deux tiers des suffrages exprimés. Même si le taux d'absentéisme lors des votes est peu important (de l'ordre de 10 % à 20 %), de telles règles de vote élèvent le seuil nécessaire pour constituer une majorité politique et poussent mécaniquement à l'expression de choix trans-partisans. L'existence de ces règles de vote est, en grande partie, liée au souhait de privilégier une logique consensuelle, qui permette en outre à l'ensemble des groupes politiques d'exercer une influence sur les décisions finales du Parlement. Considérer qu'il est désormais tout aussi important de favoriser l'expression de clivages plus clairs au moment des votes conduirait cependant à arbitrer en faveur de la modification de ces règles et à l'abaissement des seuils requis pour constituer une majorité, en optant le plus souvent possible pour la majorité simple des suffrages exprimés. Les « petits » partis représentés à Strasbourg pourraient naturellement s'estimer lésés par une telle modification, leur influence n'en serait pourtant que peu réduite en réalité par rapport à celle qu'ils exercent actuellement, et dont le caractère limité découle logiquement du fait qu'ils ont recueilli un assez faible nombre de suffrages. Il reste à déterminer si les principaux groupes du Parlement seraient prêts à s'engager en faveur d'une telle réforme, qui leur permettrait de structurer autour d'eux des majorités de législature et réduirait le nombre des votes pour lesquels l'appoint de leurs voix est indispensable. La plupart des règles de vote du Parlement sont fixées par les traités, et donc intangibles à court terme. Certaines d'entre elles sont toutefois fixées par le règlement intérieur, par exemple en matière de votes budgétaires : les futurs députés européens pourraient donc tout à fait décider d'amender ce règlement intérieur, avant de demander une révision ultérieure des traités. Cette transformation en deux temps permettrait au Parlement d'entrer plus franchement dans l'âge partisan, en donnant à ses choix une cohérence et une visibilité politique accrues aux yeux des citoyens qu'il a vocation à représenter<sup>3</sup>.

---

3. *Ibid.*

## Vers de véritables élections européennes ?

Fondamentalement, le manque d'intérêt pour les élections européennes tient à la méconnaissance des enjeux spécifiques auxquels le Parlement doit être confronté pendant une législature. Mais, comme l'a récemment souligné Alain Lancelot : « il y a malheureusement peu de chances que des enjeux et des réponses strictement européens puissent naître dans un système électoral national. Une longue expérience du comportement électoral (enseigne) que les résultats des élections dépendent au moins autant de l'offre des candidats que de la demande des électeurs. En entendant par l'offre non seulement le jeu des partis mais peut-être plus encore la nature du système partisan conditionné par le mode de scrutin »<sup>4</sup>. Dans cette perspective, il s'agit de proposer des recommandations réalistes qui ne demandent aucune réforme des traités afin de faire des élections européennes un véritable moment politique européen fort. Voici quelques pistes qui mériteraient d'être explorées.

### *Proposer un mode de scrutin uniforme dans tous les États membres*

L'établissement d'une procédure électorale uniforme dans tous les États membres est un vieux serpent de mer, présent dans les textes depuis le traité de Rome, mais jamais réalisé. Disons d'emblée qu'il ne s'agit pas d'harmoniser les régimes électoraux nationaux mais de créer un régime propre au Parlement européen. Le traité sur le fonctionnement de l'Union<sup>5</sup> prévoit que l'élection doit se faire selon une procédure uniforme dans tous les États membres. Or ces derniers n'ont jamais souhaité appliquer cet article (qui figurait déjà dans le traité CE<sup>6</sup>). Il existe encore aujourd'hui autant de types de scrutin que de pays membres, même si une harmonisation *a minima* a été mise en place. Or un système électoral unique pour une Assemblée unique est le premier postulat d'un régime démocratique. Un système électoral unique renforcerait la représentativité du Parlement européen, la construction d'une majorité fidèle aux choix des citoyens, l'émergence de véritables partis transnationaux, l'autonomie du Parlement européen et de ses membres par rapport aux systèmes politiques nationaux. Par conséquent, la mise en place d'une procédure uniforme aurait un effet bénéfique.

Cela étant dit, il convient de se poser la question des effets souhaitables du mode de scrutin, dans la logique d'une « ingénierie électorale » adaptée aux besoins de l'Union. Or deux problèmes majeurs se posent aujourd'hui : le lien entre les électeurs et les élus (la capacité des uns de reconnaître des représentants légitimes et facilement identifiables dans les autres) ; et la capacité d'organiser une alternance politique régulière et suffisamment

4. Cf. A. Lancelot, « Lettre aux électeurs qui souhaiteraient des élections réellement européennes », in *Questions d'Europe* n° 146, Fondation Robert Schuman, 28 septembre 2009 – [http://www.robert-schuman.org/doc/questions\\_europe/qe-146-fr.pdf](http://www.robert-schuman.org/doc/questions_europe/qe-146-fr.pdf)

5. Article 223 du TFUE consolidé : « Le Parlement européen élabore un projet en vue d'établir les dispositions nécessaires pour permettre l'élection de ses membres au suffrage universel direct selon une procédure uniforme dans tous les États membres ou conformément à des principes communs à tous les États membres.

Le Conseil, statuant à l'unanimité conformément à une procédure législative spéciale et après approbation du Parlement européen, qui se prononce à la majorité des membres qui le composent, établit les dispositions nécessaires. Ces dispositions entrent en vigueur après leur approbation par les États membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives. ».

6. 190 § 4 (138 § 3) du Traité CE.

marquée au sein du Parlement européen (et par ricochet au niveau de la Commission européenne), pour restaurer le lien direct entre la volonté exprimée par les électeurs et les politiques poursuivies par les institutions élues.

Le mode de scrutin devrait donc viser à renforcer le lien entre le député européen et ses électeurs, l'ancrage des élus européens dans des territoires concrets et de taille raisonnable. Le système politique émergeant au niveau européen étant probablement incapable d'assumer, à ce stade de son évolution, le fait clairement majoritaire qu'impliquerait un système majoritaire uninominal, il conviendrait peut-être de s'inspirer du système électoral allemand, qui combine l'approche proportionnelle et majoritaire, un scrutin uninominal et un scrutin de listes. Les variantes concrètes à envisager sont nombreuses, mais il semble essentiel de trouver un système qui permette que les électeurs identifient facilement leur eurodéputé et que les eurodéputés de leur côté puissent exercer leur travail d'élu à l'échelle d'une circonscription clairement définie et dotée d'une taille permettant un réel travail politique de terrain.

Quant à l'objectif d'alternance politique, il convient de s'interroger sur un modèle intégrant par exemple une « prime de majorité » pour le parti politique européen victorieux à l'issue des élections à l'échelle de l'Union ou encore l'élection d'une fraction des députés du Parlement européen sur la base des listes transnationales des partis européens. Un tel système pourrait avoir un effet très vertueux en incitant les partis politiques européens à adopter des stratégies véritablement européennes et en « récompensant » les listes nationales capables, par exemple, de se fédérer autour du même candidat à la présidence de la Commission, aux dépens des listes qui se présentent dans une optique purement nationale. Le système politique européen ne peut être que pluraliste, le mode de scrutin doit donc rester proportionnel dans son principe, permettant de représenter la diversité politique de l'Union au sein du Parlement, mais ce principe ne devrait pas déboucher à la nécessité d'une « grande coalition » permanente PPE-S&D, facteur essentiel de la non-lisibilité de l'action politique de l'Union aux yeux des électeurs<sup>7</sup>.

### *Accélérer la constitution de vrais partis politiques européens*

Une élection ne saurait être européenne sans un système de partis politiques européens. La reconnaissance de leur rôle dans le système politique de l'Union européenne<sup>8</sup> et l'institutionnalisation de leur statut et de leur financement<sup>9</sup> a permis de lever l'obstacle juridique. Leur renforcement doit leur permettre de jouer un rôle prépondérant de relais d'opinion entre le citoyen et l'Union européenne, rôle aujourd'hui dévolu aux partis nationaux, de participer plus activement à la définition des listes nationales de sorte qu'émerge un personnel politique européen plus identifiable et disposant des meilleurs profils, d'établir des programmes électoraux supranationaux qui seuls délivreront un mandat communautaire, d'occuper les médias, qui manquent d'interlocuteurs politiques et compétents sur les sujets européens.

7. Ces éléments sont développés dans un texte à paraître : T. Chopin et L. Macek, « Après Lisbonne : quel agenda pour la politisation de l'Union européenne ? ».

8. Article 138 A du TUE : « Les partis politiques au niveau européen sont importants en tant que facteur d'intégration au sein de l'Union. Ils contribuent à la formation d'une conscience européenne et à l'expression de la volonté politique des citoyens de l'Union ».

9. Règlement (CE) n° 2004/2003 du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 relatif au statut et au financement des partis politiques au niveau européen.

Certes, beaucoup d'observateurs remarquent qu'un certain nombre de freins réduisent la capacité des partis politiques européens de se calquer sur leurs homologues nationaux, notamment l'hétérogénéité de leurs membres du fait de la prégnance des cultures nationales et le fait que la stratégie politique de l'Union soit davantage du ressort de la Commission (monopole de l'initiative) et du Conseil européen (rôle d'impulsion) que du Parlement européen. C'est pourquoi il apparaît essentiel que les partis politiques européens s'appuient sur leur pouvoir d'approbation du Président de la Commission et d'investiture du collège des commissaires pour personnaliser leur offre politique en prenant position pour tel ou tel candidat au moment des élections européennes. Les partis politiques devraient également élaborer une doctrine politique adaptée au niveau européen en s'adossant plus fortement qu'ils ne le font aujourd'hui sur des fondations politiques et en se rapprochant des *think tanks*. Ils devraient chercher à peser davantage sur les choix que fait la Commission dans le cadre de l'exercice de son monopole d'initiative législative, tout en prenant position sur les sujets abordés lors des Conseils européens afin de faire pression sur les États membres. Ils devraient enfin prévoir un mécanisme de contrôle de la sélection des candidats sur les listes nationales, par exemple par le respect d'une charte précisant les conditions de sélection nécessaire à l'appartenance des partis nationaux aux formations de niveau européen<sup>10</sup>.

Pour que les partis politiques européens deviennent de vrais acteurs politiques, un mode de scrutin incitatif devrait être mis en place. Seule une telle perspective permettrait d'envisager que les partis politiques européens cessent d'être des structures plus ou moins formelles, sans réelle prise sur l'action des partis nationaux qui les composent. Pour renforcer la politisation du fonctionnement de l'Union, il est impératif que peu à peu, ils deviennent de réels partis politiques européens, capables de développer et mettre en œuvre des stratégies politiques communes, des campagnes politiques coordonnées. Le système doit être paramétré de sorte que la participation active et substantielle d'une liste nationale à une dynamique européenne devienne la source d'une valeur ajoutée politique, et pas un handicap. Or, jusqu'ici, les partis politiques nationaux considèrent les stratégies politiques purement nationales plus efficaces et leur appartenance à un parti politique européen comme un fait marginal, sans influence réelle sur leur choix dans le cadre de la campagne électorale. Si l'orientation politique future de la Commission devient l'enjeu direct des élections et si le mode de scrutin apporte une prime de majorité à la force politique européenne capable de se structurer, par exemple, lors de la campagne électorale autour du même candidat à la présidence de la Commission et son programme politique, la donne changerait radicalement (cf. *supra*).

### *Pousser plus loin la politisation des enjeux européens*

Un meilleur mode de scrutin et des partis politiques véritablement européens ne serviront à rien si les élections ne se font pas autour d'enjeux politiques clairs et lisibles pour

---

10. Les conditions à remplir par les candidats pour être retenus par les partis nationaux sur leurs listes pourraient être notamment : une clé de répartition entre postulants pour un premier, deuxième, troisième mandat européen ; une déclaration sur l'honneur affirmant le respect du non-cumul des mandats européen et nationaux ; l'affirmation par les candidats d'une présence accrue dans l'hémicycle et les commissions, etc. Le respect d'une telle charte conditionnant l'appartenance des partis nationaux aux partis européens aurait l'avantage de permettre la sélection des meilleurs profils.

les citoyens de sorte qu'ils puissent exercer leur rôle d'arbitres au sein de la compétition politique qui oppose les différentes forces politiques en présence<sup>11</sup>.

Une élection, pour susciter l'intérêt des électeurs, doit proposer un choix et le vote doit permettre de trancher. La politisation consiste en somme à mettre en évidence les enjeux politiques et à laisser les électeurs en juger. Si opérer des choix politiques implique qu'il y ait des gagnants et des perdants, le jeu politique est librement accepté, car le retour des élections tous les 5 ans permet à chacun d'espérer être un jour dans le camp des vainqueurs. Or l'état d'affadissement des élections européennes est lié au manque de contestation démocratique des politiques européennes. Les perdants ont le sentiment d'être irrémédiablement lésés non pas tant par la manière dont sont orientées les politiques, mais par le principe d'apparente irréversibilité très fortement présent dans le système communautaire lui-même. Des élections européennes politisées auraient ainsi l'avantage de permettre le changement des préférences, de favoriser l'innovation politique par la concurrence des partis, d'offrir un débat ouvert et public nécessaire à la délivrance d'un mandat clair et de permettre aux médias de rendre compte plus clairement des enjeux politiques européens aux citoyens.

\*\*\*

Dans cette perspective, politiser les élections européennes constitue une voie pour renforcer la légitimité politique de l'Union européenne, une Union que ses peuples puissent percevoir autrement que comme un ensemble de règles et de contraintes dont beaucoup ont le sentiment qu'ils ne les ont pas choisies. Cela suppose, dans le contexte politique à venir, que les acteurs concernés (partis politiques nationaux et européens notamment) proposent et débattent au niveau européen sur la base de bilans publics de la mandature (du Parlement européen et de la Commission) qui s'achève et aussi naturellement sur des enjeux politiques clarifiés quant aux tâches à accomplir à l'échelle communautaire. Cela implique aussi d'organiser l'élection du prochain Président de la Commission sur la base de listes transnationales présentées par des partis politiques européens (cf. *supra*), en toute transparence, concurrence et émulation des projets. Ce qui est en jeu réside dans la construction et la promotion d'une légitimité européenne politique à partir de choix d'orientation et d'action proposés aux citoyens.

---

11. Voir T. Chopin, «The Limits of the Functionalist Method: Politicisation as an indispensable mean to settle the EU's legitimacy deficit», in O. Cramme (ed.), *An EU "Fit for Purpose in the Global Age". Rescuing the European Project: EU Legitimacy, Governance and Security*, Policy Network, London School of Economics, vol. 1, 2009.



# L'année électorale en 2009. Les forces de droite continuent à dominer largement en Europe

Corinne DELOY

Cinq pays européens ont renouvelé leur Parlement national en 2009 (la seule Chambre basse dans le cas de l'Allemagne). Deux d'entre eux ont choisi de reconduire l'équipe gouvernante en place (les socialistes au Portugal et les chrétiens-sociaux alliés aux socialistes au Luxembourg). Deux autres ont opté pour l'alternance: de droite à gauche en Grèce et de gauche à droite en Bulgarie. Enfin, l'Allemagne, gouvernée depuis 4 ans par une grande coalition rassemblant l'Union chrétienne-démocrate (CDU) de la Chancelière Angela Merkel et le Parti social-démocrate (SPD) a donné, en 2009, une claire majorité aux forces de droite.

Les élections de ces derniers douze mois n'auront donc pas bouleversé les rapports de force au sein de l'Union européenne: la droite est au pouvoir dans 17 des 27 États membres, la gauche dans 9<sup>1</sup>.

## Succès pour la droite, notamment pour Angela Merkel

L'année 2009 a été marquée par les élections législatives qui se sont déroulées le 27 septembre en Allemagne. Le précédent scrutin de 2005, qui n'avait pas permis de dégager de réelle majorité, avait conduit à une grande coalition rassemblant chrétiens-démocrates et sociaux-démocrates. Cette année, la CDU de la Chancelière sortante Angela Merkel a finalement réussi à s'imposer avec 33,5% des suffrages. Son allié, le Parti libéral-démocrate (FDP), obtient 14,6% des voix. Les deux partis gouverneront donc ensemble durant les quatre années à venir.

---

1. La République tchèque constitue un cas particulier. Si le Parti démocrate-civique (ODS) a remporté d'extrême justesse les dernières élections législatives en 2006, le pays est, depuis mai 2009, gouverné par un gouvernement par intérim dirigé par Jan Fischer, économiste sans affiliation politique. Des élections législatives devaient avoir lieu à l'automne 2009 mais elles ont été repoussées au printemps 2010.

### Les majorités de gouvernement au sein de l'Union européenne au 31 décembre 2009

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

Angela Merkel peut savourer sa victoire et se féliciter d'avoir fait le bon choix en menant une campagne très centrée sur sa personne, chose inhabituelle outre-Rhin où les électeurs se prononcent davantage pour un parti que pour un candidat. Les Allemands, en quête de stabilité (notamment au moment où leur pays traverse sa plus grave récession économique depuis la Seconde Guerre mondiale), ont choisi de reconduire à la tête du gouvernement une Chancelière qui a su imposer une image de solidité et de consensus, valeurs particulièrement appréciées de ses compatriotes. Sous son leadership, la CDU s'est modernisée et libéralisée sur les questions de société, notamment sur la place dans la société des femmes et des homosexuels et en adoptant une approche plus positive de l'immigration.

Le Parti social-démocrate, qui avait abordé ces élections législatives sans réel leader ni candidat crédible à la chancellerie, s'est effondré et a recueilli son plus faible résultat depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale (23%). La formation, déstabilisée par le Parti de gauche, qui a investi le terrain de la justice sociale à la fin des années 1990 et face auquel elle n'est toujours pas parvenue à définir une position claire, est aujourd'hui en panne de programme et de stratégie. Alors que la CDU s'est repositionnée au centre, le SPD s'est déporté sur sa gauche pour espérer se différencier de ce parti rival et tenter de récupérer certains électeurs du Parti de gauche. En vain. Incapables à l'ère de la mondialisation de formuler un nouveau modèle de gouvernement, les sociaux-démocrates se sont fait subtiliser leurs idées (étatisme, demande de régulation, etc.) par une Chancelière qui, si elle défend une politique libérale, a su convaincre de son attachement à l'équilibre social. De nombreux analystes politiques prédisent une radicalisation et un virage vers la gauche du SPD dans les mois à venir.

Les élections allemandes ont été celles de tous les records. Le faible résultat des deux grandes formations du pays – CDU et SPD – (qui rassemblent dorénavant moins de 6 électeurs sur 10 pour environ les trois quarts d'entre eux il y a 30 ans) a fait des « petits » partis les grands vainqueurs de ce scrutin. Le FDP a atteint des sommets; le Parti de gauche (die Linke) d'Oskar Lafontaine et Gregor Gysi, a augmenté de 3,2 points son résultat de 2005 (11,9%), les Verts ont battu leur record de 2002 et franchi la barre des 10% des voix (10,7%). Enfin, la participation à ces élections a été la plus faible jamais enregistrée en Allemagne (70,8%, – 6,9 points par rapport à 2005).

L'Allemagne est donc redevenue politiquement « normale », dotée d'un gouvernement fort et d'une réelle opposition. Le pays compte désormais cinq formations politiques bien implantées au niveau national, une configuration qui met à mal, voire condamne à plus ou moins longue échéance, le bipartisme et la forme traditionnelle de coalition unissant un grand parti à un petit parti que connaissait l'Allemagne depuis 60 ans.

Le 7 juin le Parti chrétien-social (PCS/CSV) du Premier ministre luxembourgeois Jean-Claude Juncker, au pouvoir depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale (à l'exception de la parenthèse 1974-1979), est arrivé en tête des élections législatives luxembourgeoises en recueillant 38% des suffrages et en remportant 26 sièges (+ 2 par rapport au précédent scrutin de 2004). Il a devancé son partenaire de la coalition gouvernementale sortante, le Parti socialiste ouvrier (POSL/LSAP), qui obtient 21,5% des voix et 13 sièges (- 1). Le Premier ministre, qui après 14 ans à la tête du gouvernement reste l'homme politique le plus populaire du Grand-Duché, peut également se réjouir d'être le candidat à avoir recueilli le plus grand nombre de voix individuelles sur son nom. Jean-Claude Juncker incarne indéniablement la stabilité, une valeur plébiscitée par des Luxembourgeois, inquiets pour leur emploi et pour le maintien de leur pouvoir d'achat.

Enfin, dernière victoire des forces de droite, le 5 juillet, le parti des Citoyens pour le développement européen de la Bulgarie (GERB, blason en bulgare) emmené par le maire de Sofia, Boïko Borissov, a remporté une large victoire aux élections législatives avec 39,7% des voix (116 sièges). Il a devancé le Parti socialiste (PSB) du Premier ministre sortant, Sergueï Stanichev, qui a subi un lourd revers (17,7%) et perdu la moitié de ses sièges au Parlement par rapport au précédent scrutin de 2005 (- 42).

Les électeurs ont, par leur vote, sanctionné l'inefficacité dont a fait preuve selon eux le gouvernement socialiste dans sa gestion de la crise économique. Sergueï Stanichev, qui disposait d'une faible marge de manœuvre et qui avait conduit une politique de rigueur budgétaire durant les premières années de son mandat, avait pourtant ces derniers mois développé les investissements publics pour créer des emplois, augmenté les retraites et le traitement des fonctionnaires et décidé de mesures sociales pour aider les plus démunis, accroissant de ce fait les dépenses de l'État de 16% en 12 mois, ce qui lui avait valu de nombreuses critiques. Les Bulgares, dont une grande partie vivent très difficilement la transition économique, ont également condamné la mauvaise gestion du gouvernement sortant en matière de lutte contre la corruption et de crime organisé, dont Boïko Borissov avait d'ailleurs fait l'un des axes centraux de sa campagne électorale. « *Ceux qui ont volé doivent avoir peur. Les voleurs iront tous en prison* » a affirmé cet ancien garde du corps de l'ex-leader communiste (1971-1989), Todor Jivkov. Boïko Borissov, nommé Premier ministre le 27 juillet 2009, est à la tête d'un gouvernement minoritaire composé de ministres issus du seul GERB soutenu par les autres partis de droite comme par la formation d'extrême droite Ataka.

## La gauche victorieuse au Sud

Le Portugal a choisi de reconduire son gouvernement sortant lors des élections législatives du 27 septembre. Le Parti socialiste (PS) du Premier ministre José Socrates a recueilli 36,5% des suffrages (96 sièges, – 25 par rapport au précédent scrutin de 2005) pour 29% (78, + 3) au principal parti d'opposition de droite, le Parti social-démocrate (PSD), qui obtient l'un des résultats les plus faibles de son histoire. Cette baisse profite au Parti populaire (PP) de Paulo Portas qui enregistre une forte progression et recueille 10,4% des voix (21, + 11). Les formations d'extrême gauche (Bloc des gauches et Parti communiste portugais) confirment leur poussée lors des élections européennes de juin recueillant ensemble 17,7% des voix (31, + 7). La participation a été la plus faible jamais enregistrée dans le pays (59,7%).

Durant ses 4 années au pouvoir, José Socrates a profondément réformé la société portugaise et mis en œuvre une politique d'austérité économique afin de faire de son pays une nation compétitive : réduction du nombre des fonctionnaires, réforme des retraites, nombreuses coupes dans les budgets sociaux, introduction de davantage de flexibilité dans le code du travail, poursuite des privatisations, augmentation de la TVA, etc. Cette rigueur avait permis la réduction du déficit budgétaire (de 6,1% en 2005 à 1,8% en 2007) avant que la crise économique ne réduise quasiment à néant les efforts des Portugais. Le PS avait centré sa campagne électorale sur la nécessité de relancer l'économie et de recourir aux dépenses publiques pour aider les plus démunis.

Une fois encore, les électeurs ont privilégié la stabilité gouvernementale face à une opposition qui n'a pas su présenter de programme convaincant ni tirer profit de la division de la gauche ou du mécontentement social qui s'était manifesté à plusieurs reprises. « *Le Portugal ne fait finalement qu'opérer un retour à sa « normalité » politique, avec un électorat qui se disperse parmi les 5 grands partis du pays* » analyse Rui Oliveira Costa de l'institut d'opinion Eurosondagem.

Début septembre, le Premier ministre grec Costas Caramanlis (Nouvelle démocratie, ND) a créé la surprise en convoquant des élections législatives anticipées de deux ans afin de disposer de la latitude nécessaire pour mener à bien des réformes difficiles mais essentielles à l'avenir du pays. La décision du Premier ministre a suscité l'incompréhension, voire la colère, de sa famille politique. Le pari, risqué, s'est transformé en suicide politique puisque le PASOK a finalement remporté les élections législatives grecques le 4 octobre, recueillant 43,9% des suffrages et remportant 160 sièges (+ 58 par rapport au précédent scrutin de 2007), soit la majorité absolue. La Nouvelle démocratie a obtenu 33,4% des voix et 91 sièges (- 61), son résultat le plus faible depuis sa création. La ND a perdu environ un cinquième de ses électeurs sur les deux dernières années, dont la moitié ont voté en faveur du PASOK. Par ailleurs, les « petits » partis ont atteint le 4 octobre leur résultat le plus élevé depuis 1958 : 7,5% pour le Parti communiste (KKE), 5,6% pour l'Alarme orthodoxe populaire (LAOS) et 4,5% pour la Coalition de la gauche radicale (SYRIZA).

Beaucoup d'analystes, mais aussi d'électeurs, n'ont pas compris pourquoi Costas Caramanlis n'a pas libéralisé l'économie ni imposé davantage de rigueur en matière budgétaire, ou encore pourquoi il ne s'est pas attaqué à la corruption qui ronge le pays quand il disposait de toute la latitude pour le faire. La Nouvelle démocratie a aussi certainement payé le prix des nombreux scandales financiers dans lesquels plusieurs de ses membres ont été impliqués (3 ministres avaient été poussés à la démission) ainsi que de sa gestion des troubles sociaux qui ont dégénéré en violences urbaines en décembre 2008 (occasionnant

la mort d'un adolescent abattu par les forces de police) et des incendies qui sont survenus dans la région d'Athènes en août 2009.

Les deux principaux partis grecs s'opposaient sur les solutions à apporter à la crise économique. Costas Caramanlis s'était engagé à mener une politique de rigueur (gel des salaires du secteur public et des pensions de retraites et accélération des privatisations) afin de faire baisser de 30% les dépenses de l'État au cours des deux prochaines années. À l'opposé, le programme du PASOK est fondé sur la redistribution et la relance : investissements publics à hauteur de 5% du PIB, augmentations des salaires du secteur public supérieures à l'inflation, réduction des impôts des personnes percevant les revenus les plus faibles et rétablissement de l'impôt sur les grandes fortunes, majoration des allocations chômage et des retraites, renégociation des privatisations déjà effectuées (et abandon des projets en cours), etc.

Une fois de plus en Grèce, le pouvoir politique est passé d'un Caramanlis à un Papandréou. Costas Caramanlis est en effet le neveu de l'ancien Président de la République (1980-1995), Constantin Caramanlis, et George Papandréou le fils d'Andreas, fondateur du PASOK, et le petit-fils de George, dirigeant de l'après-guerre, tous deux anciens Premiers ministres. Ces deux familles rivales ont gouverné le pays pendant 32 des 47 années de démocratie qu'a connues la Grèce depuis 1955.

#### 4 ÉLECTIONS PRÉSIDENTIELLES, UN NOUVEAU PRÉSIDENT

Le Président de la République slovaque, Ivan Gasparovic, a été réélu à son poste le 4 avril avec 55,5% des suffrages pour 44,4% à son adversaire Iveta Radicova, candidate de l'Union démocratique et chrétienne (SDKU). Ce résultat est un succès – prometteur un peu plus d'un an avant des élections législatives de juin 2010 – du Premier ministre Robert Fico (Smer [Direction]) qui soutenait Ivan Gasparovic.

En Lituanie, la candidate indépendante, Dalia Grybauskaitė, est devenue le 17 mai, dès le premier tour de scrutin et avec 69% des voix, la première femme à accéder à la magistrature suprême dans ce pays et la deuxième dans un État balte après Vaira Vike-Freiberga, Présidente de Lettonie de 1999 à 2007. La compétence et l'indépendance de l'ex-Commissaire européenne au Budget et à la Programmation financière ont été perçues comme des gages d'efficacité et de probité dans un pays très touché par la crise économique.

Six jours plus tard, le 23 mai, le Chef de l'État allemand sortant Horst Köhler (Union chrétienne-démocrate, CDU) était réélu dans ses fonctions, lui aussi dès le premier tour de scrutin, par l'Assemblée fédérale allemande qui rassemble les 612 membres du Bundestag et un nombre égal d'élus des 16 Länder du pays. Il a recueilli 613 voix, soit la majorité absolue des suffrages pour 503 à sa principale adversaire, Gesine Schwan (Parti social-démocrate, SPD) et 91 à Peter Sodann (Parti de gauche). Selon les sondages, cette réélection a été conforme aux désirs de la majorité des Allemands puisque les deux tiers d'entre eux déclaraient qu'ils auraient voté pour Horst Köhler s'ils avaient été appelés aux urnes.

Enfin, Traian Basescu (Parti libéral-démocrate, PD-L) a été réélu le 6 décembre à la tête de la Roumanie avec 50,3% des suffrages, devançant de très peu de voix son adversaire social-démocrate (PSD), Mircea Geoana (49,6%). Une tâche très difficile attend désormais le Chef de l'État : parvenir à sortir le pays de la crise politique et économique qu'il traverse et engager les réformes nécessaires à sa modernisation.

Au total, les forces de droite continuent donc d'être largement majoritaires en Europe. Cette domination reflète sans doute moins l'adhésion à une doctrine libérale ou même conservatrice qu'un besoin de stabilité et de confiance dans la plus grande efficacité des partis de droite pour gérer la crise économique et faire face aux bouleversements que connaît la société européenne. La victoire des socialistes au Portugal s'inscrit également dans cette logique. Les sociaux-démocrates, dont la victoire en Grèce doit beaucoup à la décision de Costas Caramanlis de provoquer un scrutin anticipé, ne parviennent d'ailleurs pas à proposer de réel programme alternatif capable de mobiliser les électeurs. En 2009, les élections européennes des 4-7 juin 2009 ont encore confirmé le fort ancrage à droite du continent européen.

### Récapitulatif des résultats électoraux de l'année 2009 dans l'Union européenne (Élections législatives) en %

Pays	Participation	Extrême gauche	Gauche de gouvernement	Droite de gouvernement	Extrême droite	Autres
Luxembourg*	85,2	2	33,3	53	0	11,7
Bulgarie	60,2	0	18,5	53,8	9,3	18,4
Allemagne**	70,8	11,9	33,7	48,4	1,9	4,1
Portugal	59,7	18,7***	36,5	39,5	0,2	5,1
Grèce*	70,9	12,8	46,4	33,4	5,6	1,8

\* La participation est obligatoire dans ce pays.

\*\* Seules les deuxièmes voix (votes au scrutin proportionnel) sont comptabilisées dans ce tableau.

\*\*\* Il s'agit ici du résultat du Bloc des gauches, du Parti communiste portugais et des autres micro-formations politiques d'extrême-gauche.

### Les mouvements électoraux en Europe en 2009

Pays	Mouvement électoral	
	Élection précédente	Élection 2009
Luxembourg	Droite	Droite
Bulgarie	Gauche	Droite
Allemagne	Droite (coalition droite-gauche)	Droite
Portugal	Gauche	Gauche
Grèce	Droite	Gauche

## Élections prévues en Europe en 2010

Date	Pays	Type d'élection
27 décembre 2009 – 10 janvier 2010	Croatie	Présidentielle
Février	Grèce	Présidentielle (par le Parlement)
11 et 25 avril	Hongrie	Législatives
25 avril	Autriche	Présidentielle
Mai	Royaume-Uni	Législatives
Juin	République tchèque	Législatives
Juin	Slovaquie	Législatives
Septembre	Suède	Législatives
Octobre	Pologne	Présidentielle
Octobre	Lettonie	Législatives
Octobre	Bosnie-Herzégovine	Présidentielle
Octobre	Bosnie-Herzégovine	Législatives
Novembre	Pays-Bas	Législatives



# L'Europe au féminin

Pascale JOANNIN

**M**algré tous les discours, les engagements de nos dirigeants en faveur d'une vraie promotion des femmes et d'une réelle égalité entre les hommes et les femmes, les actes ne suivent pas et les choses bougent donc encore trop lentement.

En Europe, les femmes sont plutôt mieux loties que dans les autres parties du monde. Le continent européen reste celui des femmes, celui où leur place dans la société, sans être parfaite, est la meilleure. Mais il reste encore beaucoup à faire pour que l'égalité de traitement à tous les niveaux soit réellement assurée.

Dans les gouvernements, la Grèce et le Portugal se sont distingués cette année en désignant de nombreuses femmes à l'issue de leurs élections à l'automne. De la 22<sup>e</sup> place que les 2 pays occupaient *ex aequo* fin 2008, ils passent à la 8<sup>e</sup> place *ex aequo* fin 2009. En revanche, le remaniement ministériel en France en juin a été fatal aux femmes et la France qui occupait la 5<sup>e</sup> place du classement, il y a un an, chute à la 17<sup>e</sup> place!

Dans les institutions européennes, le Parlement européen, issu des élections de juin dernier, progresse puisqu'il compte désormais 257 femmes, soit près de 35 % (contre 31 % il y a un an). Et ce malgré la réduction du nombre de députés (732 contre 785 auparavant). En revanche, nous ne pouvons pas en dire autant de la Commission européenne. La Commission Barroso I comptait 10 femmes en mai 2009<sup>1</sup>; la Commission Barroso II n'en comprend plus que 9. C'est une régression.

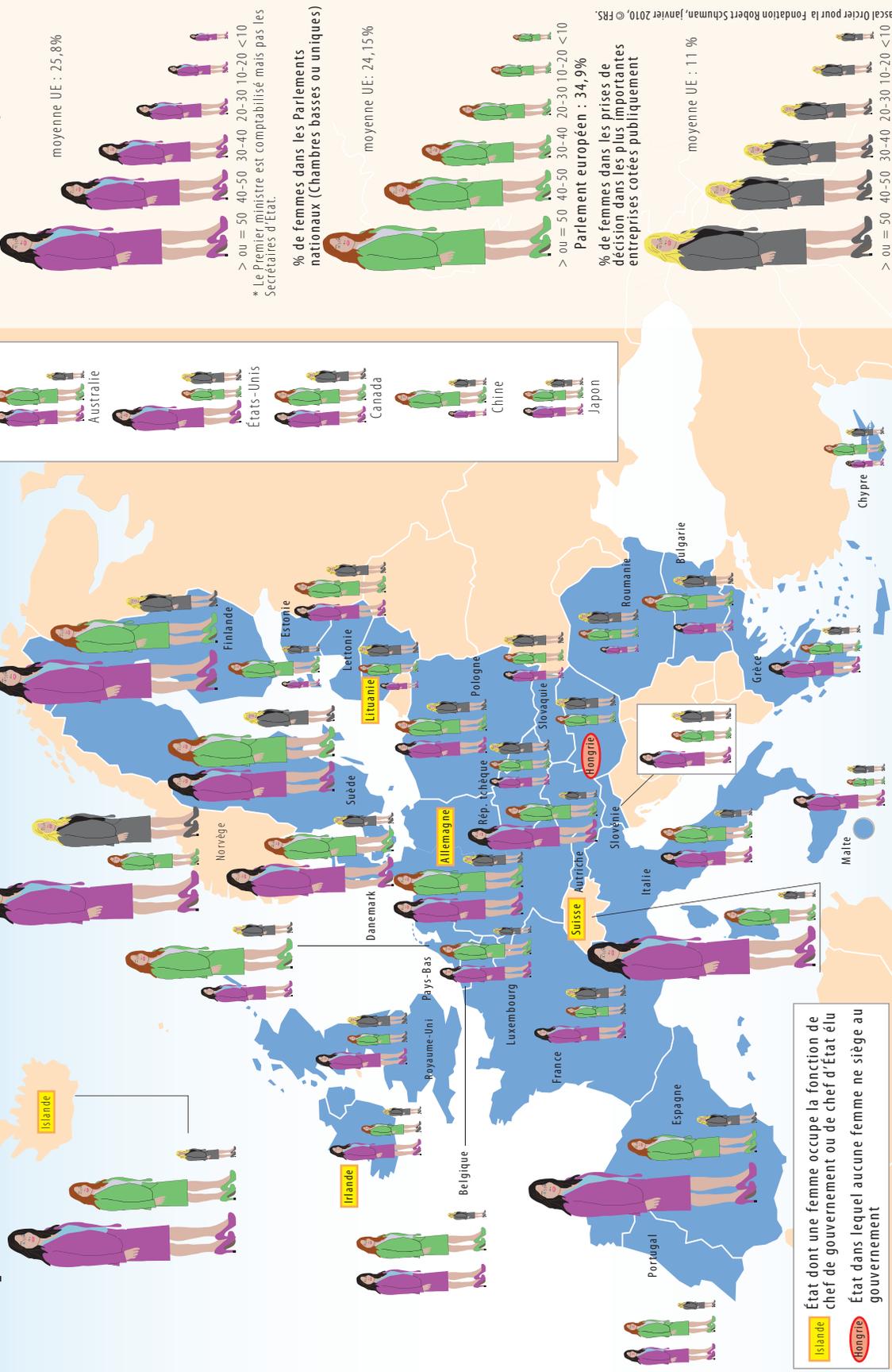
Faut-il rappeler que les femmes représentent plus de la moitié de la population européenne? Si nos dirigeants veulent que les institutions européennes soient proches des citoyens, elles doivent être représentatives de la société et respecter le principe d'égalité entre les hommes et les femmes, inscrit depuis l'origine dans les traités européens.

L'Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes a ouvert ses portes à Vilnius le 16 décembre 2009. Cette agence a été créée pour apporter un soutien aux États membres et aux institutions européennes dans leurs efforts de promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes, de lutte contre la discrimination fondée sur le sexe et de sensibilisation aux questions d'égalité. Elle devrait donc les inciter à prendre des mesures audacieuses pour définir un véritable modèle européen de parité.

---

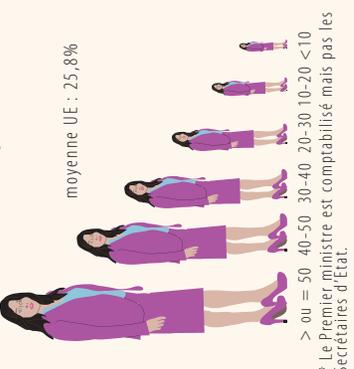
1. M. Wallström, V. Reding, N. Kroes, M. Fischer-Boel, D. Grybauskaite, D. Hübner, B. Ferrero-Waldner, M. Kuneva, C. Ashton, A. Vassiliou.

# L'Europe au féminin

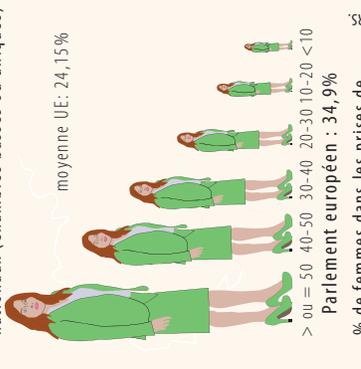


## Situation au 1<sup>er</sup> février 2010

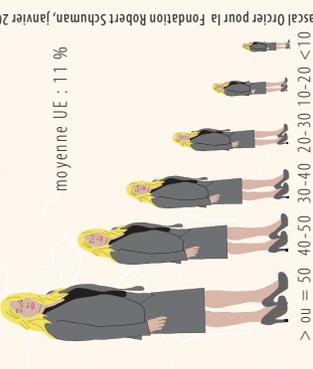
% de femmes dans les gouvernements\*



## % de femmes dans les Parlements nationaux (Chambres basses ou uniques)



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



Car l'Europe constitue peu à peu un modèle pour d'autres continents où la place des femmes reste encore précaire, sans parler des très 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. Finalement, le premier des droits de l'Homme, c'est le droit de la femme.

## Les femmes dans la vie économique

Les femmes ont peu à peu conquis tous les secteurs professionnels: dans l'Union européenne, en moyenne 58,3% des femmes travaillent. Cependant, 31,2% des femmes travaillent à temps partiel, soit un pourcentage quatre fois plus élevé que chez les hommes. De même, il faut noter que l'emploi des femmes ayant des enfants chute de 12 points alors que celui des hommes augmente dans le même temps de 7 points. Il s'agit là du reflet du partage inégal des responsabilités parentales et de l'insuffisance des infrastructures d'accueil des enfants. Davantage doit être entrepris pour permettre une meilleure conciliation de la vie privée et de la vie professionnelle. Par ailleurs, à qualification égale, les femmes restent encore trop souvent moins bien payées que les hommes (écart moyen de 17,4% dans l'Union), ce qui constitue une vraie discrimination.

Les femmes sont aussi plus diplômées que les hommes; elles ont obtenu 58,9% des diplômes des universités de l'Union européenne l'an dernier. Bien qu'elles soient hautement qualifiées et toujours plus nombreuses sur le marché du travail, elles restent encore minoritaires dans les postes à responsabilité des entreprises et des organes politiques, notamment au plus haut niveau. Moins de 30% de femmes en moyenne occupent des postes à responsabilité.

Dans les entreprises les plus importantes cotées en bourse, 11% des femmes en moyenne (27% en Suède et 24% en Finlande) siègent dans les conseils d'administration ou de surveillance des entreprises européennes et 3% seulement en sont les présidentes (15% en Bulgarie). Seule la Norvège en totalise plus de 42% grâce à une loi adoptée en 2004. La France réfléchit<sup>2</sup> à un dispositif équivalent.

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 18% de femmes (41% en Suède). Dans 5 États membres (Allemagne, Autriche, Chypre, Luxembourg et Slovaquie), les organes décisionnels les plus élevés de chaque banque comprennent seulement des hommes.

Les 3 institutions financières européennes (Banque centrale européenne, Banque européenne d'investissement et Fonds européen d'investissement) sont toutes dirigées par des hommes et seules 11% de femmes y occupent une position influente.

Dans les administrations centrales des 27 États membres, les femmes occupent 25% des emplois de niveau 1 (52% en Slovaquie) et 33% des emplois de niveau 2 (74% en Slovaquie). Dans les administrations européennes, les femmes représentent 17% des emplois de niveau 1 (directeurs généraux) et 25% des emplois de niveau 2 (directeurs, conseillers). Sur les 22 agences européennes, 5 sont présidées par des femmes et 6 sont dirigées par des femmes.

2. <http://www.travail-solidarite.gouv.fr/actualite-presse/dossiers-presse/commission-nationale-negotiation-collective-cnnc-egalite-professionnelle-hommes-femmes.html>

### Comparaison des femmes dirigeantes dans les entreprises (en %)

Pays	Nombres d'entreprises étudiées	% d'entreprises avec dirigeantes	% dirigeantes
Norvège	487	100	44
Suède	180	76,1	21,9
Finlande	100	66,7	16,8
États-Unis	500	86,8	15,2
Afrique du Sud	380	67	14,6
Canada	500	60	13
Danemark	109	55,4	12,5
Pays-Bas	19	79	12,3
Royaume-Uni	100	75	12,2
Irlande	6	83	10,1
France	40	85	9,4
Nelle Zélande	100	40	8,7
Australie	200	49	8,3
Espagne	35	74	8,3
Islande	100	29	8
Belgique	20	55	8
Turquie	30	-	8
Allemagne	44	82	7,8
Suisse	23	57	6,6
Grèce	9	56	6
Autriche	20	35	6
Inde	2,308	26	4,9
Portugal	20	30	3
Koweït	177	-	2,7
Oman	128	-	2,3
Italie	23	30	2,1
Jordanie	50	14	2
Japon	100	16	1,4
Bahreïn	46	-	1
E.A.U	101	-	0,8
Qatar	38	-	0,3
Arabie Saoudite	94	-	0,1

Source : [www.globewomen.org](http://www.globewomen.org)

5 femmes Président la Cour des Comptes de leur pays (Chypre, Lettonie, Lituanie, Pays-Bas, Suède). La Cour des Comptes européenne comprend 4 femmes.

Dans le secteur judiciaire, les femmes représentent en moyenne 27% des membres des Cours européennes. Aucune n'est présidée par une femme. La Cour de Justice des Communautés européennes comprend 4 femmes juges. Elles sont 31% dans les Cours Suprêmes des États membres (100% au Luxembourg) et 5 femmes les président (Autriche, Luxembourg, Finlande, République tchèque, Roumanie). 1 femme préside la Cour Administrative allemande et 3 la Cour Constitutionnelle de leur pays (Espagne, Luxembourg, Slovaquie).

## Les femmes dans la vie politique

En politique, si les choses évoluent peu à peu, cette évolution dépend exclusivement de la bonne volonté des dirigeants qui sont très majoritairement des hommes.

Dans les assemblées, locales ou nationales, qui sont pourtant censées représenter l'ensemble de la population, les femmes restent encore sous-représentées: selon l'Union interparlementaire (UIP)<sup>3</sup> au 30 novembre 2009, sur les 44 741 membres que comptent les parlements dans le monde (chambres basses et hautes confondues), on dénombre 8 208 femmes, soit une proportion de 18,6%. Ce sont les pays scandinaves qui ont la proportion de femmes parlementaires la plus élevée (42,5%). Viennent ensuite l'Union européenne (24,04%) suivie des Amériques (22,4%), de l'Asie (18,5%) et de l'Afrique subsaharienne (17,6%). Les pays arabes ne comptent que 10% 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 6 des 10 premières places du classement mondial. Selon l'Union interparlementaire (UIP)<sup>4</sup> au 30 novembre 2009, sur ces 6 pays, 4 sont des États membres de l'Union européenne (Suède, Finlande, Danemark, Pays-Bas), les 2 autres étant la Norvège et l'Islande. Il en va de même pour le nombre de femmes qui président une des chambres du Parlement. Sur les 36 femmes recensées par l'UIP<sup>5</sup> au 30 novembre 2009, 13 sont Européennes dont 7 issues d'États membres de l'Union européenne (Autriche, Bulgarie, Estonie, Lituanie, Pays-Bas, Royaume-Uni, Roumanie), 8 représentent des îles des Caraïbes, 8 des États d'Afrique, 4 des États d'Asie et 3 des États des Amériques.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2010, la moyenne des femmes au sein des Parlements de l'Union européenne s'établit à 24,15%. Les disparités entre la Suède, qui compte 46,99% de députées, et Malte, qui n'en a que 8,70%, sont grandes. L'Union européenne est devancée par l'Australie 27,33%, mais elle reste devant le Canada 22,07%, les États-Unis 18,16% et le Japon 11,25%.

3. <http://www.ipu.org/wmn-f/world.htm>

4. <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>

5. <http://www.ipu.org/wmn-f/speakers.htm>

**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	164	46,99
2	PAYS-BAS	Tweede Kamer	2006	150	62	41,33
3	FINLANDE	Eduskunta	2007	200	80	40,00
4	DANEMARK	Folketinget	2007	179	67	37,43
5	BELGIQUE	La Chambre	2007	150	56	37,33
6	ESPAGNE	Congreso	2008	350	128	36,57
7	ALLEMAGNE	Bundestag	2009	622	204	32,80
8	AUTRICHE	Nationalrat	2006	183	51	27,87
9	PORTUGAL	Assembleia da Republica	2009	230	64	27,83
10	ESTONIE	Riigikogu	2007	101	23	22,77
11	LETTONIE	Saeima	2006	100	22	22,00
12	BULGARIE	Narodno Sabeanie	2009	239	51	21,34
13	ITALIE	Camera dei Deputati	2008	630	134	21,27
14	POLOGNE	Sejm	2007	460	94	20,43
15	LUXEMBOURG	Chambres des Députés	2009	60	12	20,00
16	ROYAUME-UNI	House of Commons	2005	644	125	19,41
17	SLOVAQUIE	Narodna Rada Slovenskej Republiky	2006	150	29	19,33
18	LITUANIE	Seimas	2008	141	27	19,15
19	FRANCE	Assemblée Nationale	2007	577	109	18,89
20	RÉPUBLIQUE TCHÈQUE	Poslanecka Snemovna	2006	200	36	18,00
21	GRÈCE	Vouli	2009	300	52	17,33
22	SLOVÉNIE	Zbor	2008	90	12	13,33
23	IRLANDE	Dáil Éireann	2007	166	22	13,25
24	CHYPRE	House of Representatives	2006	56	7	12,50
25	ROUMANIE	Camera Deputaților	2008	334	38	11,38
26	HONGRIE	Az Ország Haza	2006	385	43	11,17
27	MALTE	Kamra Tad Deputati	2008	69	6	8,70
	TOTAL			7115	1718	24,15

Moyenne  
(%)  
24,15

## 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	2009	17	9	52,94
3	SUÈDE	2006	22	10	45,45
4	DANEMARK	2009	19	8	42,11
5	ALLEMAGNE	2009	16	6	37,50
6	AUTRICHE	2008	14	5	35,71
7	BELGIQUE	2008	15	5	33,33
8	GRÈCE	2009	17	5	29,41
	PORTUGAL	2009	17	5	29,41
10	POLOGNE	2007	18	5	27,78
11	LUXEMBOURG	2009	15	4	26,67
12	SLOVÉNIE	2008	19	5	26,32
13	PAYS-BAS	2006	17	4	23,53
14	ITALIE	2008	22	5	22,73
15	MALTE	2008	9	2	22,22
16	ROYAUME-UNI	2007	23	5	21,74
17	FRANCE	2007	19	4	21,05
18	LETTONIE	2007	15	3	20,00
	IRLANDE	2008	15	3	20,00
20	BULGARIE	2009	17	3	17,65
	RÉPUBLIQUE TCHÈQUE	2009	17	3	17,65
22	SLOVAQUIE	2006	19	2	10,53
23	CHYPRE	2008	11	1	9,09
24	ESTONIE	2007	13	1	7,69
25	LITUANIE	2008	14	1	7,14
26	ROUMANIE	2009	17	1	5,88
27	HONGRIE	2009	16	0	0,00
	TOTAL		453	117	25,83

Moyenne  
(%)  
25,83

Source: Fondation Robert Schuman ©

\* N.B. : Le Premier ministre est comptabilisé mais pas les Secrétaires d'État.

## Femmes au sein du Parlement européen

	État membre	Nombre de députés européens	Nombre de Femmes	%
1	Finlande	13	8	61,54
2	Suède	18	10	55,56
3	Estonie	6	3	50
4	Pays-Bas	25	12	48
5	Danemark	13	6	46,15
6	France	72	33	45,83
7	Autriche	17	7	41,18
8	Slovaquie	13	5	38,46
9	Lettonie	8	3	37,50
10	Allemagne	99	37	37,37
11	Belgique	22	8	36,36
	Hongrie	22	8	36,36
	Portugal	22	8	36,36
	Roumanie	33	12	36,36
15	Espagne	50	18	36
16	Bulgarie	17	6	35,29
17	Chypre	6	2	33,33
	Royaume-Uni	72	24	33,33
19	Grèce	22	7	31,82
20	Slovénie	7	2	28,57
21	Irlande	12	3	25
	Lituanie	12	3	25
23	Italie	72	16	22,22
24	Pologne	50	11	22
25	République tchèque	22	4	18,18
26	Luxembourg	6	1	16,67
27	Malte	5	0	0
	<b>TOTAL</b>	<b>736</b>	<b>257</b>	<b>34,92</b>

Source: Fondation Robert Schuman ©

Dans les gouvernements, les femmes représentent en moyenne dans l'Union européenne 25,83% des ministres. La Finlande est le seul pays qui compte plus de ministres femmes que de ministres hommes (60%), l'Espagne suivant avec 52,94%. Un seul gouvernement européen ne comprend aucune femme: la Hongrie.

Sept femmes sont actuellement Premier ministre de leur pays, dont 4 en Europe (Allemagne, Croatie, Islande, Ukraine), 1 au Mozambique, 1 au Bangladesh et 1 aux Antilles néerlandaises.

Sept femmes sont Présidentes dont 3 en Europe (Irlande, Finlande et Lituanie où Dalia Grybauskaitė a été élue dès le 1<sup>er</sup> tour en mai dernier), 1 en Argentine, 1 en Inde, 1 au Libéria et 1 aux Philippines.

Enfin, les dirigeants européens ont confié *in extremis* et sous la pression l'un des postes à responsabilité de l'Union européenne à une femme. La fonction nouvelle de Haute Représentante pour la politique extérieure et de sécurité commune et de Vice-Présidente de la Commission européenne chargée des relations extérieures a été attribuée à Catherine Ashton. Elle devient la « ministre des Affaires étrangères de l'Union » comme l'est Hillary Clinton pour les États-Unis d'Amérique.

Élu au suffrage universel direct depuis 1979, le Parlement européen a vu au fil du temps son rôle et ses pouvoirs s'accroître. Ils le seront encore avec le traité de Lisbonne entré en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre dernier. Le nombre de femmes en son sein a augmenté; elles sont beaucoup plus présentes au Parlement européen (34,92%) que dans les Parlements nationaux (24,04%). 1 seul État membre (Malte) n'y a pas envoyé de femmes.

Les femmes président 9 commissions et 8 délégations. 6 sont Vice-Présidentes du Parlement européen et 2 sont questeurs.

Deux femmes ont présidé le Parlement européen: Simone Veil de 1979 à 1982 et Nicole Fontaine de 1999 à 2001.

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 alors que celle-ci occupe dorénavant de plus en plus de place dans la loi et les règlements. Elles devraient donc œuvrer pour faire en sorte que l'égalité entre les hommes et les femmes ne soient plus un vain mot, mais une réalité. Certaines n'ont d'ailleurs pas hésité à manifester en novembre au moment des nominations pour que les dirigeants aient le courage de nommer une femme. La vigilance ne doit pas cesser.

\*\*\*

Les femmes ne constituent pas une catégorie ou une minorité. Elles sont une composante de la population au même titre que les hommes et, pour cela, elles doivent voir leurs droits consacrés au plus haut niveau. Elles représentent même souvent la majorité de la population. En Europe, ce sont les hommes qui sont minoritaires!

Par voie de conséquence, la parité doit être une exigence. Pour être représentatives, les institutions parlementaires, gouvernementales, judiciaires et les structures dirigeantes des entreprises doivent comprendre autant de femmes que d'hommes. Sinon, elles seront déséquilibrées. Le XX<sup>e</sup> siècle a vu les femmes conquérir de nombreux droits, le XXI<sup>e</sup> siècle doit être le siècle des femmes.



# La production normative de l'Union en 2009 : une année charnière

Pierre-Antoine MOLINA<sup>1</sup>

Le 1<sup>er</sup> décembre 2009, le traité de Lisbonne entrait en vigueur, après bien des péripéties. Les vicissitudes qui ont précédé cet événement ont voulu qu'il intervienne au début d'une nouvelle législature pour le Parlement européen et au cours de la procédure de nomination d'une nouvelle Commission. L'année 2009 apparaît ainsi comme une année charnière, offrant tout à la fois l'occasion de jeter un regard rétrospectif sur la production normative des cinq dernières années, mais aussi d'étudier comment cette production a été affectée par la transition entre l'Europe de Nice et celle de Lisbonne.

## La dernière année de la législature 2004-2009

Dernière année de la législature, 2009 offrait l'occasion de concrétiser les travaux législatifs en cours.

Outre l'adoption formelle de textes ayant fait l'objet d'un accord entre le Parlement européen et le Conseil à la fin 2008 sous présidence française (paquet « énergie-climat », « paquet maritime », « paquet défense », directive sur la sécurité des jouets), l'année 2009 a été jalonnée par un certain nombre de réformes d'ampleur. Dans un contexte marqué par la crise économique, ces réformes ont affecté le domaine financier, avec l'adoption du règlement relatif aux agences de notation et des directives sur les organismes de placement collectif en valeurs mobilières (dite « OPCVM ») et les obligations de solvabilité imposées aux assurances (dite « solvabilité II »). En outre, une orientation générale a été adoptée sur le paquet « supervision financière » – qui a notamment pour objet la création d'agences européennes de régulation – ainsi que sur la révision de la directive relative aux exigences en fonds propres imposées aux banques.

Également promulgué, le paquet « marché intérieur de l'énergie », troisième vague de libéralisation dans les secteurs du gaz et de l'électricité, comprenait cinq textes ayant

---

1. L'auteur s'exprime à titre personnel : ses propos n'engagent pas l'institution pour laquelle il travaille.

notamment pour effet de rendre plus effective la séparation entre les activités de production et de distribution, et de créer une agence européenne des régulateurs (l'ACER). De nombreux textes ont, par ailleurs, été adoptés dans le domaine de l'environnement, (refonte de la directive «éco-conception», règlement sur le commerce des produits dérivés du phoque<sup>2</sup>, nouveau règlement sur le système européen de management et d'audit environnemental). Le domaine des transports fut également à l'honneur avec le «paquet routier», visant à préciser les conditions encadrant l'accès à la profession ainsi que l'exercice de certaines activités, comme le cabotage<sup>3</sup>, et le paquet «ciel unique II», qui avait pour objet d'améliorer les performances européennes en matière de gestion du trafic aérien et d'accroître les compétences de l'agence européenne de sécurité aérienne (AESA). Les réalisations ont été nombreuses dans le domaine des télécommunications, avec la conclusion du «paquet télécom», qui a nécessité le recours à la procédure de conciliation entre le Parlement européen et le Conseil. Comprenant deux directives portant sur les pouvoirs des régulateurs et sur les dispositions en matière de service universel et de protection des données personnelles, ainsi qu'un règlement créant un organisme communautaire réunissant les régulateurs nationaux (le BEREC), l'ensemble fixe la réglementation applicable aux communications électroniques. Il faut également relever, dans le même domaine, l'adoption du deuxième règlement relatif à l'itinérance sur les réseaux de téléphonie mobile (dit «Roaming II»), destiné à poursuivre la baisse des tarifs en la matière et à étendre le plafonnement des prix pour qu'il s'applique non seulement aux appels vocaux mais aussi aux services de SMS et de données<sup>4</sup>.

Dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, on peut noter l'adoption de deux règlements<sup>5</sup> qui créent un dispositif novateur : la Commission peut désormais autoriser les États membres à conclure en leur nom des accords avec les pays tiers en matière de droit applicable aux obligations contractuelles et non contractuelles ainsi qu'en matière de droit de la famille, bien qu'ils interviennent dans un domaine de compétence exclusive de l'Union. S'agissant du droit pénal, il convient de retenir les décisions-cadre relatives au règlement des conflits de compétence en matière de procédure pénale, au casier judiciaire européen et au contrôle judiciaire européen.

En ce qui concerne la politique extérieure et de sécurité commune, la production normative de l'année 2009 a été marquée par la problématique des sanctions internationales. Les régimes applicables à la Somalie et à la Corée du Nord ont été remaniés, et un nouveau régime applicable à la Guinée a été créé. En outre, la volonté de tirer les conséquences de la jurisprudence Kadi et El Barakat de la Cour de Justice<sup>6</sup>, en renforçant les exigences liées notamment au respect du principe du contradictoire, a conduit à modifier les règlements 423/2007, relatif aux sanctions prises à l'encontre de l'Iran en application de la résolution n° 1737 du conseil de sécurité des Nations-Unies (CSNU), et 881/2002, relatif aux sanctions visant les personnes et entités liées à Al-Qaïda et aux Taliban dans le cadre du système mis en place par la résolution n° 1267 du CSNU.

Au total, 79 directives et 80 règlements faisant intervenir les deux co-législateurs ont été adoptés, toutes procédures confondues, sur les 11 premiers mois de l'année 2009<sup>7</sup> contre respectivement 57 et 74 sur la même période en 2008, ce qui laisse entrevoir une légère

2. V. directive n° 125/2009.

3. V. les règlements no1071, 1072 et 1073/2009.

4. V. règlement n° 544/2009.

5. V. les règlements 662 et 664/2009.

6. V. l'arrêt du 30 septembre 2008, aff c-402/05 P et c-415/05 P.

7. Source: Observatoire législatif du Parlement européen ([www.europarl.europa.eu/oeil](http://www.europarl.europa.eu/oeil))

hausse de l'activité législative par rapport à l'année précédente, notamment en matière de codécision (125 textes adoptés sur les onze premiers mois de 2009).

Sur le plan qualitatif, on notera que le marché intérieur au sens large demeure très prégnant dans l'activité législative de l'Union, la régulation des services financiers ou en réseau se présentant comme un champ de réforme privilégié. À l'inverse, de nombreux dossiers relevant du domaine social restent, sans doute en raison de leur sensibilité politique, confrontés à des difficultés importantes, telles les directives relatives à la lutte contre les discriminations, au temps de travail, ou aux droits des patients en matière de soins transfrontaliers<sup>8</sup>.

## La maturation de l'ordre juridique communautaire ?

Ces constats peuvent, à quelques nuances près, s'appliquer à l'ensemble de la législature. Rétrospectivement, les négociations relatives à la directive « services », au règlement REACH<sup>9</sup>, au paquet « énergie-climat » et au « paquet télécom » apparaissent comme des temps forts des cinq années écoulées, révélateurs à la fois de l'importance des problématiques du marché intérieur au sens large dans la production législative de l'Union et de l'équilibre institutionnel en vigueur : le Parlement européen s'est imposé comme un véritable co-législateur sans entraver la capacité de l'Union à légiférer. Sur le plan quantitatif, le nombre de textes législatifs adoptés après avoir été soumis au Parlement européen est resté relativement stable : 1 265 pour la législature 2004-2009 contre 1 253 pour la précédente.

Ces chiffres incitent à mettre en perspective les résultats de la stratégie du « mieux légiférer »<sup>10</sup>, au regard de l'objectif de réduction du volume de la législation mis en avant par certains de ses promoteurs. 39 textes inscrits au programme de simplification de la Commission avaient été adoptés par les co-législateurs en janvier 2009 alors que 50 restaient pendants devant eux. Alors qu'une trentaine de ces derniers a été adoptée, ou paraît en voie de l'être, à la fin 2009, la Commission a soumis dans le même temps 33 initiatives nouvelles aux institutions. Si le travail accompli paraît donc significatif, la Commission estimait dans une communication du 22 octobre 2009<sup>11</sup>, que la charge administrative pesant sur les entreprises n'avait été réduite que de 6%, contre 33 si son programme en la matière avait été entièrement mené à bien. Ceci suggère, d'ailleurs, que les craintes de « détricotage » de l'acquis communautaire que le programme « mieux légiférer » avait fait naître ne se sont pas matérialisées.

Parallèlement, le programme de « codification » se poursuit à un rythme soutenu. 229 actes avaient été codifiés en janvier 2009, se substituant à 729 textes antérieurs. Le Parlement européen a adopté, sur les 11 premiers mois de 2009, 35 nouveaux textes portant codification, auxquels il faut ajouter 21 actes adoptés selon la procédure de « refonte ».

La part prise par ces techniques dans la production législative de l'Union témoigne d'une certaine maturation d'un ordre juridique communautaire, à présent moins tourné vers l'extension de son champ que vers la réforme de son contenu, comme en témoigne le

8. On peut toutefois relever l'adoption du règlement portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale.

9. V., respectivement, la directive n° 123/2006 et le règlement n° 1907/2006.

10. V. l'Accord inter-institutionnel n° C 321/01 du 16 décembre 2003.

11. V. doc. COM (2009) 544.

fait que plus de 80 % des actes législatifs adoptés en 2009 aient pour objet de modifier ou d'abroger des dispositions existantes.

Cette maturation s'exprime également à travers l'évolution des procédures. Ainsi, 80 % des actes adoptés en codécision entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 1<sup>er</sup> décembre 2009 l'ont été en première lecture, y compris des textes aussi importants que ceux du paquet «énergie-climat». Cette proportion illustre la capacité des institutions à coopérer en vue du bon fonctionnement de la machine normative communautaire, tout en respectant l'équilibre existant entre elles.

Le recours massif à la «comitologie» témoigne lui aussi de l'ampleur prise par la législation communautaire. En 2008, 270 comités étaient en place, statuant chaque année sur plus de 2000 mesures d'exécution. L'année 2009 a été marquée, à cet égard, par la mise en œuvre de la procédure de réglementation avec contrôle (PRAC)<sup>12</sup> pour associer plus étroitement le Parlement européen à l'élaboration des mesures qui complètent ou modifient les éléments non-essentiels d'un acte adopté en codécision. Deux nouveaux textes dits «omnibus», modifiant chacun plusieurs dizaines d'actes de base, ont été adoptés à cet effet (les deux premiers l'ayant été en 2008) alors que d'autres textes ont fait l'objet de modifications individuelles. Quant au cinquième omnibus, le Parlement européen l'a rejeté, estimant que l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne impliquait une réforme de la PRAC.

## 2009, année de transitions

L'année 2009 restera, en effet, marquée, dans sa production normative, par les transitions dont elle a été le cadre. S'il est habituel, depuis 1994, que l'ouverture d'une nouvelle législature coïncide avec la nomination d'une nouvelle Commission, le calendrier a voulu que s'y ajoute cette fois-ci l'entrée en vigueur d'un nouveau traité.

Or, ces événements sont de nature à freiner la production législative. Après chaque renouvellement, le Parlement européen s'estime libre de confirmer ou non les positions qu'il a prises sous la précédente législature et demande à être de nouveau saisi des propositions sur lesquelles il ne s'est pas encore prononcé. En outre, lors de l'entrée en vigueur d'un nouveau traité, il est de tradition que la Commission saisisse de nouveau le Parlement de tous les textes en cours faisant l'objet d'un changement de base juridique et/ou de procédure. Dans le cas des textes «basculant» vers la codécision, il appartient au Parlement de décider, au cas par cas, s'il regarde ou non l'avis qu'il a émis comme valant première lecture. En 2009, l'ampleur des modifications apportées par le traité de Lisbonne (extension des matières soumises à la codécision ou à l'approbation du Parlement européen, réforme des compétences d'exécution, institution de bases juridiques nouvelles) affectait une grande proportion des procédures en cours.

Par ailleurs, l'incertitude qui a longtemps régné sur la date d'entrée en vigueur du traité, qui modifiait les règles de composition applicables à la nouvelle Commission, a conduit à n'entamer que fin novembre le processus de nomination, lequel supposait d'ailleurs que soit désigné pour la première fois le Haut Représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (HR). La Commission dut donc être maintenue en fonction après l'expiration de son mandat, fixée au 1<sup>er</sup> novembre par le droit primaire, et se trouva réduite à gérer les «affaires courantes».

12. Introduite par la décision 2006/512/CE du 17 juillet 2006.

Une telle situation n'était pas sans précédent<sup>13</sup>. À la lumière de la pratique suivie et des lignes directrices qu'elle s'était imposée<sup>14</sup>, il apparaît que la Commission s'estime autorisée à prendre, au titre des « affaires courantes », les mesures de gestion courante, les mesures dictées par l'urgence et celles résultant d'obligations que les traités ou les actes législatifs font peser sur elle (actes d'exécution, procédures d'infractions, etc.). Pour le reste, elle évite de prendre toute « initiative politique nouvelle ». Adopter des propositions législatives, solliciter de nouveaux mandats pour des négociations internationales, publier des documents politiques d'orientation (livres verts, communications, etc.) ou faire des déclarations préjugant des orientations que pourrait prendre la Commission suivante lui semble excéder la gestion des « affaires courantes ». En outre, le fait que cette pratique n'ait jamais été validée par la Cour de Justice<sup>15</sup> ne pouvait que l'inciter à la prudence.

À cet égard, l'attitude adoptée à la fin 2009 tend à suggérer que la Commission a donné une interprétation relativement large de la notion « d'affaires courantes », maintenant autant que faire se peut sa capacité à agir. Ainsi, elle a pu conserver toute latitude pour adapter ses textes de façon à parvenir à un accord sur le paquet « supervision financière » (cf. supra), accepter l'adoption par le Conseil d'un règlement portant mesures techniques transitoires en matière de pêche fort éloigné de sa proposition initiale ou publier, en décembre, une communication très innovante puisqu'elle portait sur la mise en œuvre de l'article 290 du nouveau traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), relatif aux actes délégués.

\*\*\*

La conjonction de ces événements en 2009 devrait se traduire par un ralentissement temporaire de la production normative, surtout sensible en 2010. En 2009, ce phénomène semble avoir été plus que contrebalancé par la volonté de finaliser, avant ces échéances, les procédures en cours. Cette incitation valait, au premier chef, pour le Conseil, notamment pour les procédures susceptibles de « basculer » vers la codécision.

L'entrée en vigueur du traité requerrait, en outre, certaines mesures immédiates, relevant, pour l'essentiel, du Conseil européen et du Conseil : adoption des règlements intérieurs de ces deux institutions, nomination du Président du Conseil européen et du Haut Représentant, etc. Quant à la Commission, elle pouvait, dans le cadre des « affaires courantes », opérer les changements de base juridique nécessaires. La seule mesure qui dut être différée pour ce motif semble avoir été le règlement prévu à l'article 291 du nouveau TFUE, texte censé organiser, en lieu et place de la décision « comitologie »<sup>16</sup>, le contrôle, par les États membres des compétences d'exécution que les actes législatifs attribuent à la Commission. L'adoption de la proposition requise a été renvoyée au prochain collègue et un

13. La Commission Delors, du 6 au 23 janvier 1995, et la Commission Prodi, du 1<sup>er</sup> au 22 novembre 2004, s'étaient déjà trouvées dans la même situation. La Commission Santer, dont les membres ont démissionné le 15 mars 1999 mais n'ont été remplacés que le 15 septembre, bien que placée dans une situation juridiquement différente, avait également géré les « affaires courantes ».

14. V. sur ce sujet les « lignes directrices » publiées en la matière en avril 1999 par la Commission Santer « Bulletin Quotidien Europe », « Europe Documents », n° 2133 du 9 avril 1999, p. 1-5.

15. V. en revanche, pour le cas de la Commission Santer, la décision du TPI du 6 mars 2003 (affaires T-228/99 Westdeutsche Landesbank Girozentrale et T-233/99 Land Nordrhein Westfalen).

16. V. la décision n° 468/1999.

« arrangement pragmatique », reposant sur le maintien provisoire de la décision « comitologie », proposé aux co-législateurs.

Ainsi a débuté la mise en place du nouvel état du droit primaire résultant du traité de Lisbonne, sur lequel, il faudra, bien entendu, revenir. Le renforcement des pouvoirs du Parlement européen à travers l'extension de la codécision, mais aussi des matières dans lesquelles son approbation est requise (s'agissant, en particulier, des accords internationaux), le rôle nouveau dévolu aux parlements nationaux, l'extension du vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil et la réforme des compétences d'exécution, prévue par les articles 290 et 291 TFUE ne manqueront pas, en effet, d'affecter sensiblement les procédures d'adoption des normes de l'Union. Au plan matériel, l'intégration dans l'ordre juridique communautaire de l'ensemble des actes pris sur le fondement de l'ex-« troisième pilier » constituera également un changement notable. Quant aux nouvelles bases juridiques prévues par le traité dans un certain nombre de matières, leur portée reste à évaluer. C'est ainsi, de manière probablement progressive et à la lumière de la pratique, que pourront être appréciés à leur juste valeur les apports du nouveau traité.

# 6

## L'Europe en chiffres commentés

Franck Lirzin<sup>1</sup> – Tom Schmitz

Cette annexe statistique présente des séries statistiques brossant un portrait économique de l'Union européenne. Elle met à la disposition du lecteur les dernières données disponibles au moment de la rédaction de cet ouvrage, le plus souvent en 2008 et début 2009. Autant que les sources existantes nous l'ont permis, nous avons donné des éléments de comparaison avec les États-Unis, le Japon et quelques économies émergentes (Brésil, Russie, Inde, Chine).

Toutes les données sont indiquées en euros ou euros à parité de pouvoir d'achat.

### 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 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. Le taux varie d'une année sur l'autre, ce qui peut expliquer certaines différences avec le *Rapport Schuman 2009*.

**nd**: indique qu'une donnée n'est pas disponible.

**\***: indique que la donnée n'est pas disponible à la date choisie et a été remplacée par la valeur d'une année précédente.

---

1. L'auteur s'exprime à titre personnel ; ses propos n'engagent pas l'institution pour laquelle il travaille.

## 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	Canada
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	Union européenne		

# Sommaire de l'annexe statistique

## 1. L'Union européenne: quel poids dans le monde ?

### 1.1. Poids économique

1.1.1 PIB comparé de l'UE, des États-Unis, du Japon et de la Chine (1957-2009)	213
1.1.2 Répartition du PIB mondial, à parité de pouvoir d'achat (2009)	214
1.1.3 PIB des États membres de l'UE à parité de pouvoir d'achat et rang mondial (2008)	215
1.1.4 Taux de croissance du PIB réel (en %) en 2008, 2009 et 2010: comparaisons internationales	216
1.1.5 Taux de croissance du PIB réel dans les pays de l'UE (2009)	217

### 1.2. Poids financier

1.2.1 Capitalisation boursière des principales places financières dans le monde (2007-2008)	218
1.2.2 Répartition des fonds sous gestion au niveau mondial (2008)	219
1.2.3 Réserves de change des principales banques centrales (juin 2009) et croissance sur un an	220

### 1.3. Poids démographique

1.3.1 Démographie	221
1.3.2 Population en âge de travailler en 1950, 2008 et 2050	223
1.3.3 Part du solde migratoire dans l'accroissement de la population des États membres de l'UE (1997-2008)	224
<i>Carte: Migrations externes et internes</i>	225

### 1.4. Poids militaire

1.4.1 Les dépenses militaires de l'UE	226
1.4.2 Industrie de défense et commerce d'armes	227
<i>Carte: Sécurité dans le monde: interventions et participations de l'Union européenne</i>	228
<i>Tableau: Opérations extérieures depuis 2003 – PESD – OTAN – ONU</i>	229

## 2. L'Union européenne dans la mondialisation : compétitivité et commerce extérieur

### 2.1. La compétitivité de l'Union européenne dans le monde

2.1.1 Compétitivité de l'Union européenne : indicateurs synthétiques .....	231
2.1.2 Productivité de la main-d'œuvre : comparaisons internationales .....	233

### 2.2. Attractivité du territoire européen et structure de son économie

2.2.1 Structure de l'économie et de l'emploi .....	234
2.2.2 Recul de l'emploi industriel (2000-2008) .....	236
2.2.3 Spécialisations productives de l'UE, des États-Unis, de la Chine et du Japon (2005) .....	237
2.2.4 Les investissements directs à l'étranger dans le monde (2007) .....	238
2.2.5 Évolution des investissements directs à l'étranger de l'UE (2004-2008) ...	238

### 2.3. La R&D dans l'Union européenne

2.3.1 Les dépenses de R&D dans l'UE par secteur d'exécution, en % du PIB (2007) .....	239
2.3.2 Indicateurs de l'innovation dans l'UE .....	240
2.3.3 Brevets .....	241
2.3.4 Dépenses annuelles d'éducation par étudiant dans l'enseignement supérieur (2006) .....	242
2.3.5 Éducation et formation professionnelle .....	243

### 2.4. L'Union européenne dans le commerce international

<i>Carte : L'Union européenne dans le commerce mondial de marchandises</i> .....	244
2.4.1 Évolution globale du commerce mondial (janvier 2005-janvier 2009) ...	245
2.4.2 Principaux exportateurs de marchandises et de services commerciaux (à l'exclusion du commerce intra-UE) .....	246
<i>Carte : Commerce intracommunautaire</i> .....	247
2.4.3 Exportations et balance commerciale (2008) .....	248
2.4.4 D'où viennent les importations européennes ? Les principaux pays fournisseurs de l'UE en 2008 .....	249
2.4.5 Évolution des principales importations de l'UE (1999-2008) .....	250
2.4.6 Où vont les exportations européennes ? Les principaux pays clients de l'Union européenne en 2008 .....	251

## 3. L'Union européenne face à la crise économique et sociale

### 3.1. Aux origines de la crise financière et économique

3.1.1 Évolution des prix immobiliers dans la zone euro .....	252
--	-----

### 3.2. Crise économique

3.2.1 Répartition de la croissance mondiale en 2009 .....	253
3.2.2 Croissance du PIB dans les États membres de l'UE (2007-2009) .....	254
3.2.3 Investissement et consommation dans l'UE .....	255
3.2.4 Indice de la production industrielle .....	256
3.2.5 Évolution des taux d'intérêt sans risque de long terme (10 ans) et spread maximal des taux dans la zone euro .....	257

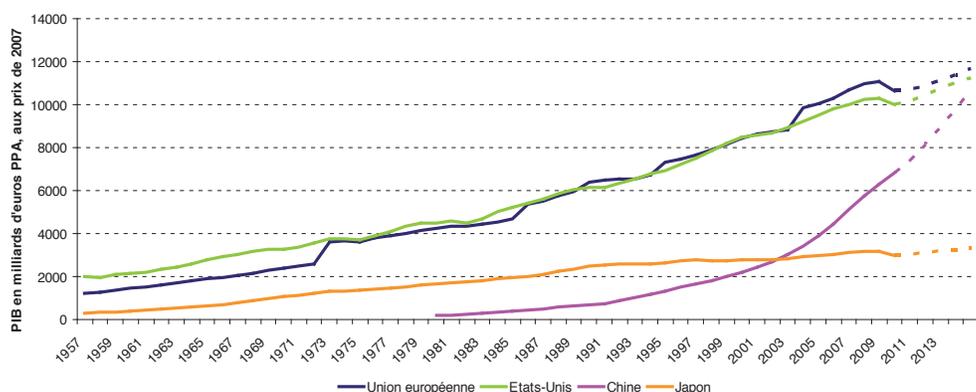
3.2.6	Évolution des marchés boursiers (1995-2009) .....	258
3.2.7	Évolution du taux d'inflation (2000-2009) .....	259
3.2.8	Taux d'inflation dans les États membres de l'UE (2009) .....	260
<b>3.3. Crise sociale</b>		
3.3.1	Évolution du chômage dans les États membres de l'UE (2008-2010) .....	261
3.3.2	Évolution du taux de chômage aux États-Unis, au Japon et dans l'UE (1995-2010) .....	262
<b>3.4. Plans de relance et conséquences</b>		
3.4.1	Synthèse des plans de relance et des aides du FMI (mi-2009) .....	263
3.4.2	Déficits courants des États membres de l'UE (2007-2009) .....	264
3.4.3	Solde et dette publique des États membres de l'UE (2009) .....	265
3.4.4	Dette extérieure des États membres de l'UE et de leur gouvernement (2009) .....	266
	<i>Carte: Géographie de l'euro</i> .....	267
3.4.5	Dégradation des finances publiques .....	268
	<i>Carte: La crise en Europe</i> .....	269
<b>4. L'Union européenne face à la rareté des ressources</b>		
4.1	La dépendance énergétique des États membres de l'UE: importations nettes d'énergie .....	270
4.2	Évolution du prix du baril de Brent, en dollars (2005-2009) .....	271
4.3	Prix de l'électricité, du gaz et de l'essence dans les États membres de l'UE (2009) .....	272
4.4	Émissions de gaz à effet de serre (2007) .....	273
4.5	Part de l'électricité provenant des énergies renouvelables .....	274
	<i>Carte: Réserves et productions énergétiques</i> .....	275
4.6	Revenus de la fiscalité environnementale (2008) .....	276
<b>5. Les Européens: entre disparités et homogénéité</b>		
<b>5.1. L'Europe sociale</b>		
5.1.1	Taux de chômage dans l'UE (2008) .....	277
	<i>Carte: Chômage et croissance du PIB</i> .....	278
5.1.2	Structure de la population active (2008) .....	279
5.1.3	Structure du marché du travail (2008) .....	280
	<i>Carte: Délocalisations au sein de l'Union européenne</i> .....	281
5.1.4	Dépenses publiques pour les politiques du marché du travail (2007) .....	282
5.1.5	Taux de chômage selon le niveau d'études (2008) .....	282
<b>5.2. Les Européens et leur pouvoir d'achat</b>		
5.2.1	PIB par habitant (2008) et taux de croissance annuel moyen du PIB (2000-2008) .....	283
5.2.2	Évolution du pouvoir d'achat et de la consommation des ménages dans la zone euro (1999-2009) .....	284

5.2.3	Les prix qui ont le plus/le moins augmenté dans la zone euro (janvier 2001-juillet 2009) .....	285
5.2.4	Inégalités et pauvreté (2007) .....	286
5.2.5	Inégalités entre les taux de croissance et les taux de chômage dans l'UE (1999-2009) .....	288
5.2.6	Revenu moyen, revenu médian et inégalité des salaires entre hommes et femmes (2007) .....	289
5.2.7	Existe-t-il une convergence économique entre les régions de l'Union européenne à 27? .....	290
<b>5.3. Les Européens et l'impôt</b>		
5.3.1	Niveau et structure des prélèvements obligatoires (2008) .....	291
5.3.2	Fiscalité des États membres de l'UE: taux d'imposition implicite sur la consommation, le capital et le travail et taux de prélèvement sur les bas salaires .....	292
5.3.3	Taux de l'impôt sur les sociétés (1995-2009) .....	293
<b>6. Dix ans après: l'avenir de l'euro</b>		
<b>6.1. L'euro face aux monnaies internationales</b>		
6.1.1	Cours de l'euro face aux principales monnaies (1999-2008) .....	294
6.1.2	Part de l'euro dans les réserves de change mondiales .....	295
6.1.3	Part de l'euro dans les échanges sur le marché des changes .....	295
<b>6.2. L'euro face à la crise</b>		
6.2.1	Évolution de la masse monétaire de la zone euro et des États-Unis .....	296
6.2.2	Évolution des taux directeurs de la BCE, de la Fed et de la Bank of England (1999-2009) .....	297
<b>7. Le budget de l'Union européenne</b>		
7.1	Cadre financier 2007-2013 .....	298
7.2	Décomposition du budget de l'UE par principaux postes (2009) .....	299
7.3	Budget dédié à la politique agricole, à l'environnement et au développement rural (2009) .....	299
7.4	Budget dédié aux politiques de cohésion (2009) .....	300
7.5	L'UE en tant qu'acteur mondial (2009) .....	301
7.6	Budget dédié aux politiques de compétitivité (2009) .....	302
7.7	Répartition du financement du budget de l'UE par types de recettes (2009) .....	302
	<i>Carte: Budget de l'Union européenne</i> .....	303

# 1. L'Union européenne : quel poids dans le monde ?

## 1.1. Poids économique

### 1.1.1. PIB comparé de l'UE, des États-Unis, du Japon et de la Chine (1957-2009)

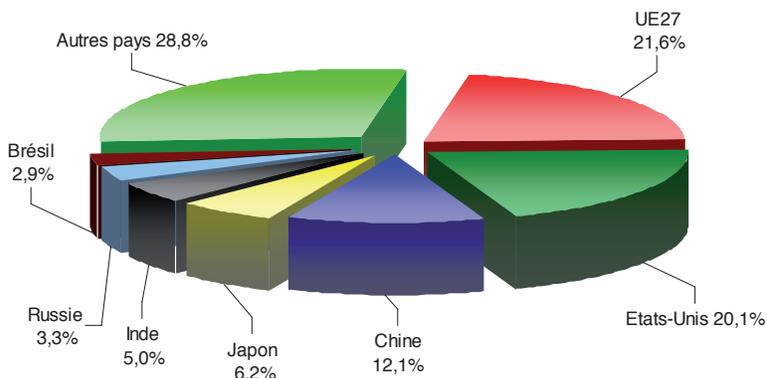


Sources : FMI, Groningen Growth and Development Center et calculs de l'auteur.  
Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

En une cinquantaine d'années, l'Union européenne est devenue la première puissance économique du monde. Le rythme de croissance de l'économie européenne a été à peu près similaire à celui des États-Unis et l'Union européenne doit principalement son rattrapage économique aux élargissements successifs. Les marches d'escalier dessinées sur le graphique montrent comment, dès 1973 et le premier élargissement, l'Union européenne et les États-Unis avaient un PIB similaire; l'Union européenne n'a pris la tête de façon significative qu'au début des années 2000 et avec les deux derniers élargissements. Elle représente aujourd'hui un marché économique où vivent 500 millions d'individus, où la liberté de circulation des biens, des services, des capitaux et des personnes est assurée, sauf dans quelques cas précis (clauses de sauvegarde concernant la liberté de circulation des travailleurs des pays d'Europe centrale et orientale). En 1957, la Communauté économique européenne, composée alors de la France, de la RFA, de l'Italie, de la Belgique, des Pays-Bas et du Luxembourg avait un PIB inférieur de 37 % à celui des États-Unis.

La crise économique en 2008 a infléchi les tendances américaines et européennes de façon significative. La Chine quant à elle poursuit son ascension. La crise accélère en réalité le moment où la Chine jouera au même niveau que ses deux principaux concurrents. Le Japon quant à lui, après un démarrage rapide, a évolué moins rapidement à partir des années 90, en grande partie à cause de la crise immobilière puis bancaire qui a frappé le pays. La faible progression démographique explique également un taux de croissance moins rapide qu'aux États-Unis (forte immigration), que dans l'Union européenne (élargissements progressifs) et qu'en Chine (accès des populations agricoles pauvres à l'économie industrielle).

### 1.1.2. Répartition du PIB mondial, à parité de pouvoir d'achat (2009)

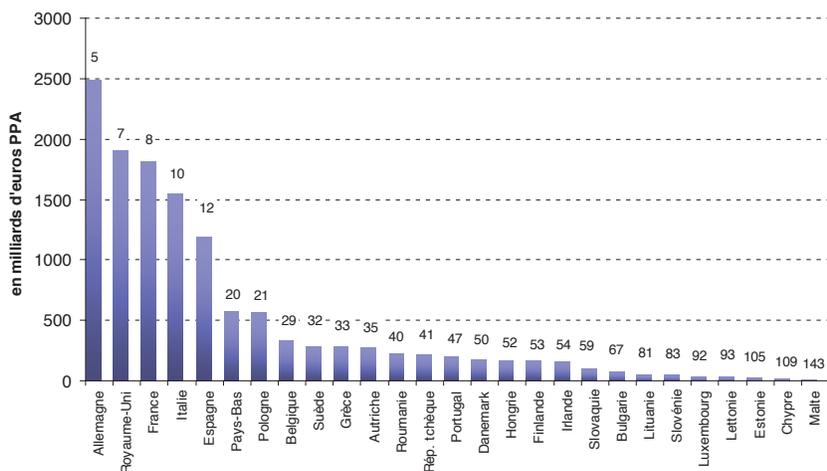


Sources : FMI et calculs de l'auteur  
 Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

Le PIB mondial représente un peu plus de 60 000 milliards d'euros à parité de pouvoir d'achat. Il a connu en 2009 sa première récession depuis la Seconde Guerre mondiale et a diminué de -0,5 %. Cette baisse contraste fortement avec les taux de croissance des années passées. Cette baisse a été essentiellement tirée par les principaux acteurs économiques : États-Unis, Japon et Union européenne. À eux trois, ils représentent près de la moitié du PIB mondial. Mais, cette part tend à diminuer au profit des pays émergents comme le Brésil, la Russie, l'Inde et la Chine (les BRIC). Ils représentent 23,3% du total, soit presque le quart.

L'Union européenne, en tant qu'acteur économique de la mondialisation, pèse donc autant, voire plus, que les États-Unis.

### 1.1.3. PIB des États membres de l'UE à parité de pouvoir d'achat et rang mondial (2008)

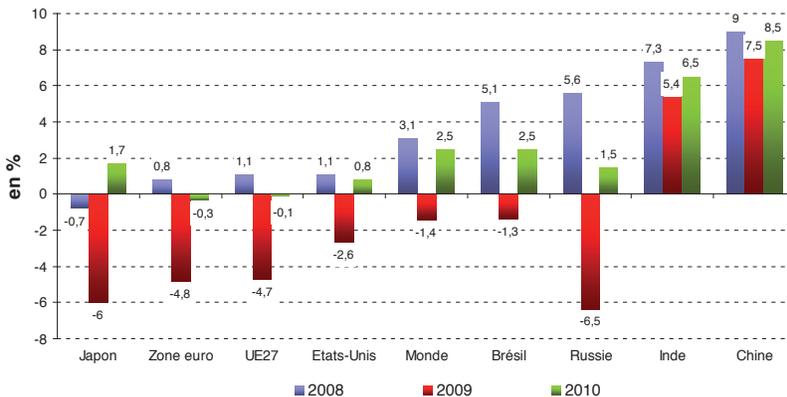


Source: FMI

Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FR5

Au sein de l'Union européenne, les disparités sont grandes en matière économique. À titre d'exemple, le PIB allemand est 297 fois supérieur à celui de Malte. L'Allemagne est clairement le pays leader : positionné au 5<sup>e</sup> rang mondial, ayant la population la plus nombreuse et l'industrie la plus importante. Derrière se situent le Royaume-Uni, la France, l'Italie et l'Espagne situés entre les 7<sup>e</sup> et 12<sup>e</sup> rangs mondiaux. Tous ces pays représentent 69% du PIB de l'Union européenne. Ensuite, viennent la Pologne et les Pays-Bas. Et enfin, un groupe de pays plus petits qui représentent 31% du PIB européen.

**1.1.4. Taux de croissance du PIB réel (en%) en 2008, 2009 et 2010 : comparaisons internationales**



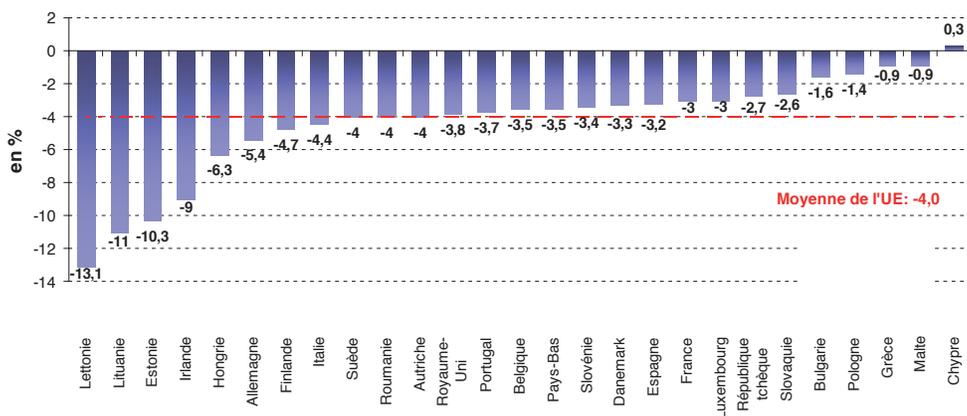
Sources : FMI et Eurostat  
Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

Si les États-Unis, le Japon et l'Union européenne représentent près de la moitié du PIB mondial, la croissance de ce dernier est principalement tirée par les pays émergents, en particulier l'Inde et la Chine. La crise économique en 2008 n'a fait que renforcer la tendance. La crise a en effet touché les systèmes financiers les plus dynamiques tournés vers une économie de la connaissance; les pays plus industriels, moins innovants ont été moins touchés.

En 2007, la croissance de l'Union européenne et de la zone euro a ralenti et est devenue négative en 2008. 2009 est encore une année difficile et il n'est pas certain qu'en 2010 la situation s'améliore considérablement.

En 2010, l'Union européenne aura retrouvé son niveau de 2007, soit un recul de près de 12% si son PIB avait continué à croître de façon linéaire. Ce déficit en termes de croissance place les grands pays industriels en position de faiblesse par rapport à la Chine ou l'Inde (Voir la partie 3: l'Union européenne face à la crise économique et sociale).

## 1.1.5. Taux de croissance du PIB réel dans les pays de l'UE (2009)



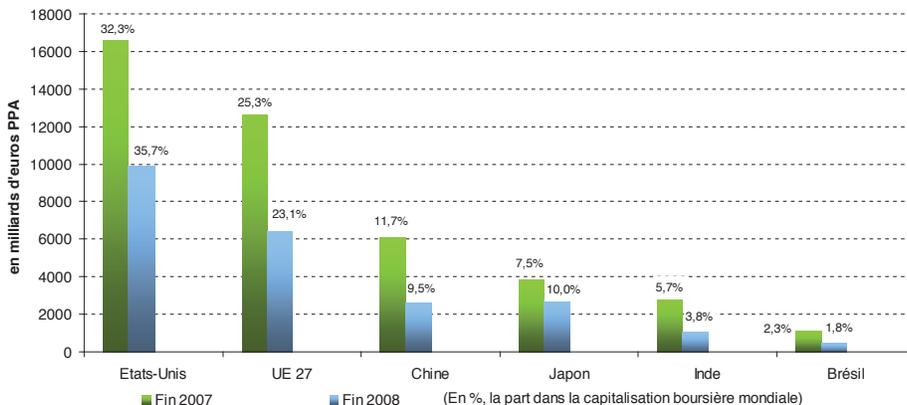
Source: Eurostat

Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

En 2009, la croissance a été négative pour tous les pays de l'Union européenne, sauf Chypre. La moyenne a été de -4%, soit une récession d'une ampleur inégalée depuis la Seconde Guerre mondiale. Les pays les plus touchés ont été ceux dont la croissance les années antérieures avait été la plus forte: Lettonie, Lituanie, Estonie, Irlande, Hongrie. L'Allemagne, grand pays exportateur, a été fortement touchée par la baisse du commerce international. Les pays plus petits ou plus en marge de l'économie mondiale ont été moins touchés. La disparité entre les pays européens est donc grande.

## 1.2. Poids financier

### 1.2.1. Capitalisation boursière des principales places financières dans le monde (2007-2008)



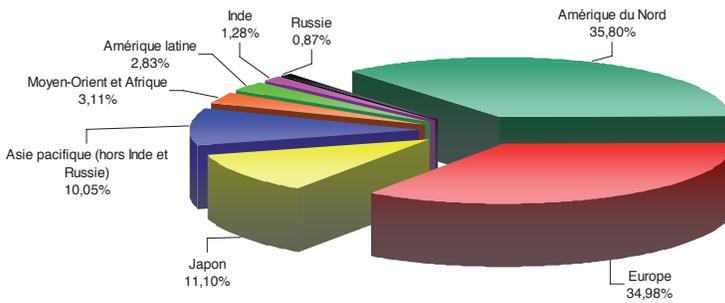
Source: World Federation of Exchange

Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

Le graphique agrège les données sur les différentes places financières mondiales et présente à la fois la valeur des capitalisations en milliards d'euros à parité de pouvoir d'achat et la part des places dans la capitalisation totale mondiale. La capitalisation boursière européenne est la seconde au niveau mondial derrière celle des États-Unis. Ce sont les deux principaux centres financiers qui regroupaient, en 2007, 57,6% des capitaux boursiers mondiaux. La Chine, le Japon, l'Inde et le Brésil regroupent 27,2% des capitalisations, le reste se répartissant sur les pays du Moyen-Orient et les autres pays.

La crise financière a diminué la valeur globale des capitalisations boursières de 46,5% et a modifié légèrement l'équilibre entre les acteurs financiers. Les États-Unis et le Japon, bien que touchés, ont renforcé leur place dans le système financier mondial au regard des autres pays, contrairement aux bourses européennes, dont la part a légèrement baissé.

### 1.2.2. Répartition des fonds sous gestion au niveau mondial (2008)



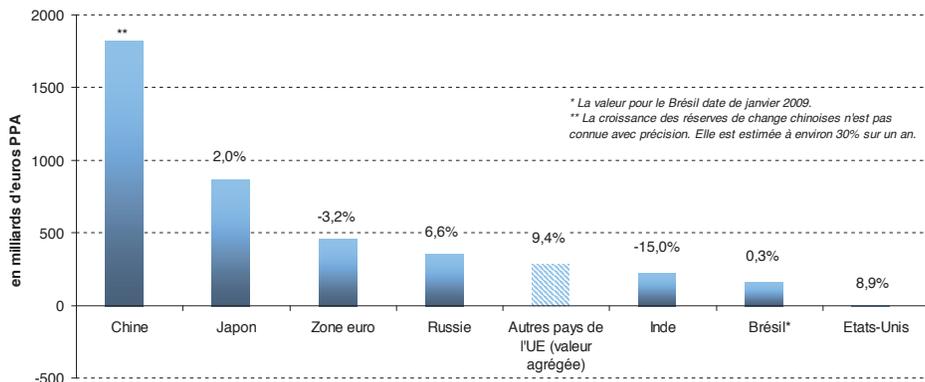
Source : Boston Consulting Group

Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

En termes de fonds sous gestion au niveau mondial, la place de l'Amérique du Nord et de l'Europe est écrasante et représente 66,2% du total. Les fonds sous gestion sont les capitaux issus des fonds de pension ou des fonds d'assurance qui peuvent être investis dans les marchés financiers (obligations, actions, matières premières, etc.). Ils représentent donc la force de frappe financière d'un acteur économique. Le système de fonds de pension anglo-saxon explique en grande partie la prépondérance américaine et européenne : d'autres pays ont opté pour un système de répartition se situant en dehors du champ des marchés financiers (la retraite en France par exemple). C'est un autre mode de circulation des capitaux qui ne se traduit cependant pas au niveau des marchés financiers internationaux.

Ainsi, le poids financier de l'Union européenne et de l'Amérique du Nord est bien supérieur à leur poids économique réel.

### 1.2.3. Réserves de change des principales banques centrales (juin 2009) et croissance sur un an



Sources: FMI, Bloomberg  
Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

Les réserves de change des banques centrales représentent les capitaux étrangers qui ont pénétré dans une économie. Un pays comme les États-Unis dont la monnaie, le dollar, est la monnaie internationale n'a que peu de réserves de change: on achète et on vend en dollars aux États-Unis, c'est le privilège de cette monnaie. Très peu de monnaies non américaines rentrent donc aux États-Unis.

C'est l'exact opposé de la Chine, grand pays exportateur, qui vend en dollar et convertit cet argent en renminbi (également appelé yuan). Tous les dollars entrant en Chine sont stockés à la Banque centrale chinoise; ils sont ensuite réinvestis dans des obligations du Trésor américain. Le Japon, autre grand pays exportateur, est dans la même situation.

La zone euro, en raison des échanges économiques intra-zone, accumule également des réserves de change importantes. Cet argent sert notamment à stabiliser les échanges monétaires au sein de l'Union européenne. Au cours de la crise, la Banque centrale européenne est par exemple intervenue sur les marchés monétaires de pays n'appartenant pas à la zone euro pour préserver la stabilité monétaire de l'Union européenne. À l'identique, les autres pays de l'Union européenne accumulent une grande part d'euros dans leurs banques centrales.

## 1.3. Poids démographique

### 1.3.1. Démographie

	Population en millions d'habitants (1950)	Population en millions d'habitants (2009)	Part dans la population mondiale (2009)	Population en millions d'habitants (prévision 2050)	Population âgée de moins de 15 ans, en % du total (2009)	Population âgée de 65 ans et plus, en % du total (2009)	Indice de fécondité (2009)
Allemagne	68,4	82,2	1,19%	78,8	14,3	24,9	1,34
Autriche	6,9	8,3	0,12%	8,1	16,0	21,9	1,41
Belgique	8,7	10,7	0,15%	10,3	17,1	22,0	1,8
Bulgarie	7,3	7,6	0,11%	5,1	13,7	22,9	1,5
Chypre	0,5	0,8	0,01%	1	19,8	16,9	1,55
Danemark	4,3	5,5	0,08%	5,9	18,8	21,2	1,85
Espagne	28,0	45,3	0,66%	42,5	14,5	21,6	1,56
Estonie	1,1	1,3	0,02%	1,3	15,2	21,7	1,79
Finlande	4,0	5,3	0,08%	5,3	17,4	2,4	1,85
France	41,8	64,0	0,93%	63,1	18,4	20,9	1,85
Grèce	7,7	11,2	0,16%	10,7	14,4	23,0	1,41
Hongrie	9,4	10,0	0,15%	8,3	15,5	21,3	1,42
Irlande	3,0	4,4	0,06%	5,8	20,4	15,2	1,92
Italie	47,1	59,6	0,86%	50,9	14,2	25,2	1,41
Lettonie	1,9	2,3	0,03%	1,7	14,5	22,3	1,48
Lituanie	2,6	3,4	0,05%	2,6	16,8	20,3	1,43
Luxembourg	0,3	0,5	0,01%	0,5	18,5	18,7	1,69
Malte	0,3	0,4	0,01%	0,4	17,4	18,4	1,29
Pays-Bas	10,1	16,4	0,24%	17,1	18,3	19,2	1,77
Pologne	24,8	38,1	0,55%	31,9	16,3	17,2	1,29
Portugal	8,4	10,6	0,15%	10,7	15,6	22,3	1,39
Rép. tchèque	8,9	10,4	0,15%	8,5	14,7	19,9	1,52
Roumanie	16,3	21,5	0,31%	16,8	15,7	19,3	1,35
Royaume-Uni	49,8	61,2	0,89%	67,1	18,0	21,3	1,85
Slovaquie	3,5	5,4	0,08%	4,6	16,8	16,1	1,35
Slovénie	1,5	2,0	0,03%	1,6	14,2	20,4	1,47
Suède	7,0	9,2	0,13%	10,1	17,4	23,3	1,85
<b>UE27</b>	<b>373,6</b>	<b>499,8</b>	<b>7,2%</b>	<b>470,1</b>	<b>16,0</b>	<b>21,8</b>	<b>1,56</b>
Etats-Unis	157,8	317,6	4,6%	403,932	20,8	16,7	2,02
Chine	545,0	1354,1	19,6%	1417,045	22,0	10,8	1,79
Inde	371,9	1214,5	17,6%	1613,8	33,1	7,0	2,52
Japon	82,8	127,0	1,8%	101,659	13,8	26,5	1,27
Brésil	54,0	195,4	2,8%	218,512	27,5	8,9	1,7
Canada	13,7	33,9	0,5%	44,414	17,6	17,8	1,62
Russie	102,7	140,4	2,0%	116,097	15,1	17,2	1,46
<b>Monde</b>	<b>2529,3</b>	<b>6908,7</b>	<b>100,0%</b>	<b>9149,984</b>	<b>28,4</b>	<b>10,2</b>	<b>2,49</b>
Sources	ONU	Eurostat, ONU	Eurostat, ONU	ONU	ONU	ONU	ONU

Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

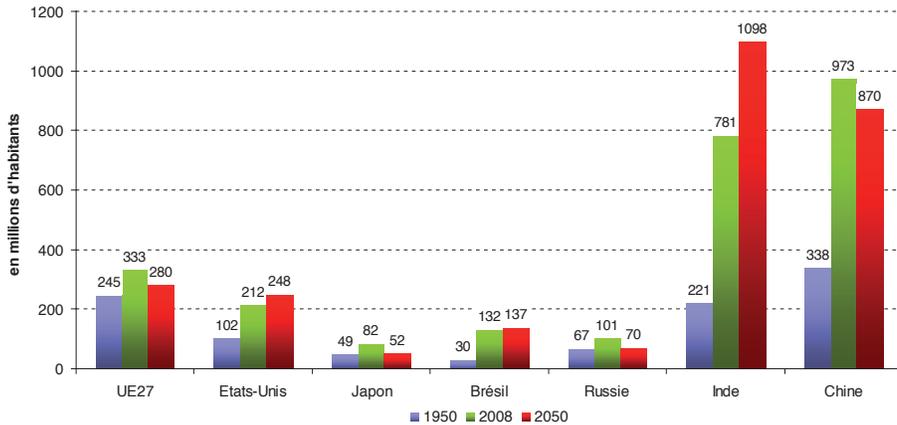
L'Union européenne représente 7,2% de la population mondiale, et cette part est en forte baisse: de 15% en 1950 à 5,1% en 2050 selon les prévisions de l'ONU, soit une division par trois. Durant la même période, le Japon et la Russie connaissent une situation similaire tandis que les États-Unis passent de 6,2% à 4,4%. La part des grandes économies tend à diminuer fortement: États-Unis, Japon et Union européenne représentaient 24,3% de la population mondiale en 1950, soit près du quart de cette population. En 2050, cette part est estimée à 10,7%.

Contrairement à ce que l'on pourrait croire, la part de la Chine diminue: en 1950, la population chinoise représentait 21,5% de la population mondiale, soit presque autant que les grands pays industrialisés, mais ce taux baisse à 15,5% en 2050. Ce sont les pays d'Afrique, d'Asie (notamment l'Inde) et d'Amérique latine (notamment le Brésil) qui contribuent le plus à la croissance démographique: le taux de fécondité mondial est de 2,49 et seulement de 1,56 dans

l'Union européenne. Pour mémoire, on estime qu'il faut un taux de 2,01, soit un peu plus de deux enfants par femme, pour que l'équilibre démographique soit positif.

Cette tendance démographique place les grands pays industriels dans une position difficile. Ils ne représentent qu'une minorité de la population mondiale mais la grande majorité de la production économique et des capitaux financiers. La pyramide des âges traduit également ce déséquilibre: alors que 16% seulement de la population européenne a moins de 15 ans, ce taux est de 28,4% au niveau mondial; *a contrario*, 21,8% des Européens ont plus de 65 ans et seulement 10,2% au niveau mondial. La population européenne vieillit et compte de moins en moins au niveau mondial, alors que les pays émergents occupent une place de plus en plus importante.

### 1.3.2. Population en âge de travailler en 1950, 2008 et 2050



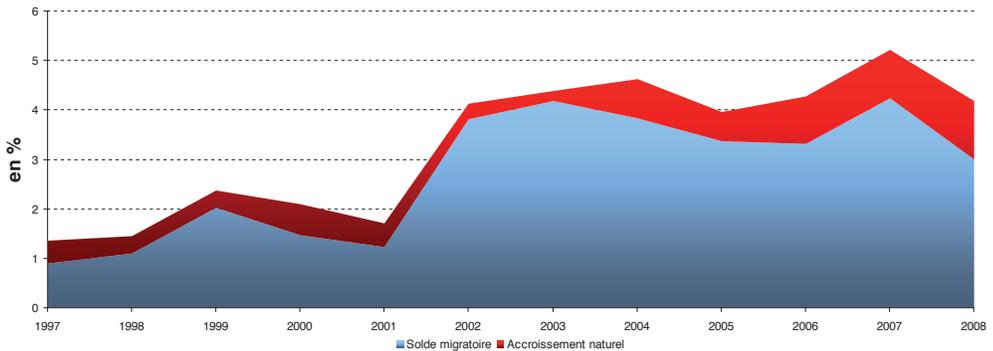
Source: ONU

Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

Si en 1950, l'Union européenne et la Chine avaient la plus population la plus nombreuse en âge de travailler, cette situation a considérablement changé aujourd'hui. La Chine et l'Inde comptent aujourd'hui pour une grande part de la force de travail mondiale. L'Union européenne reste le troisième réservoir de forces de travail, mais la décennie 2010 constitue un pic et le vieillissement de la population réduira le nombre de personnes en âge de travailler. Les États-Unis, qui bénéficient d'une forte immigration et d'un taux de fécondité assurant le renouvellement démographique, verront leur population de travailleurs augmenter.

En l'espace de quelques décennies, l'augmentation des forces de travail en Inde et en Asie a bouleversé la situation mondiale du marché du travail. L'arrivée de nouveaux travailleurs signifie à la fois nouveaux marchés, nouvelle concurrence entre travailleurs et donc baisse potentielle du coût de la main-d'œuvre. La mondialisation est l'expression de cette transformation: internationalisation des entreprises vers de nouveaux marchés en pleine croissance et délocalisation de la production vers les pays à bas coût de main-d'œuvre. Face à ce phénomène, l'Union européenne a réagi en s'orientant vers l'économie de la connaissance avec la Stratégie de Lisbonne qui entend conserver en Europe les emplois à plus forte valeur ajoutée.

### 1.3.3. Part du solde migratoire dans l'accroissement de la population des États membres de l'UE (1997-2008)



Source: Eurostat

Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

Avec un taux de fécondité de 1,56, l'accroissement démographique naturel n'est pas suffisant pour maintenir le niveau de la population européenne. L'immigration est nécessaire pour enrayer une baisse trop importante de la population : le solde migratoire est largement positif dans l'Union européenne, ce qui signifie que le nombre de personnes entrant dans l'Union européenne est supérieur à ceux qui en sortent. Depuis 2001, la part du solde migratoire a beaucoup augmenté dans l'accroissement de la population.

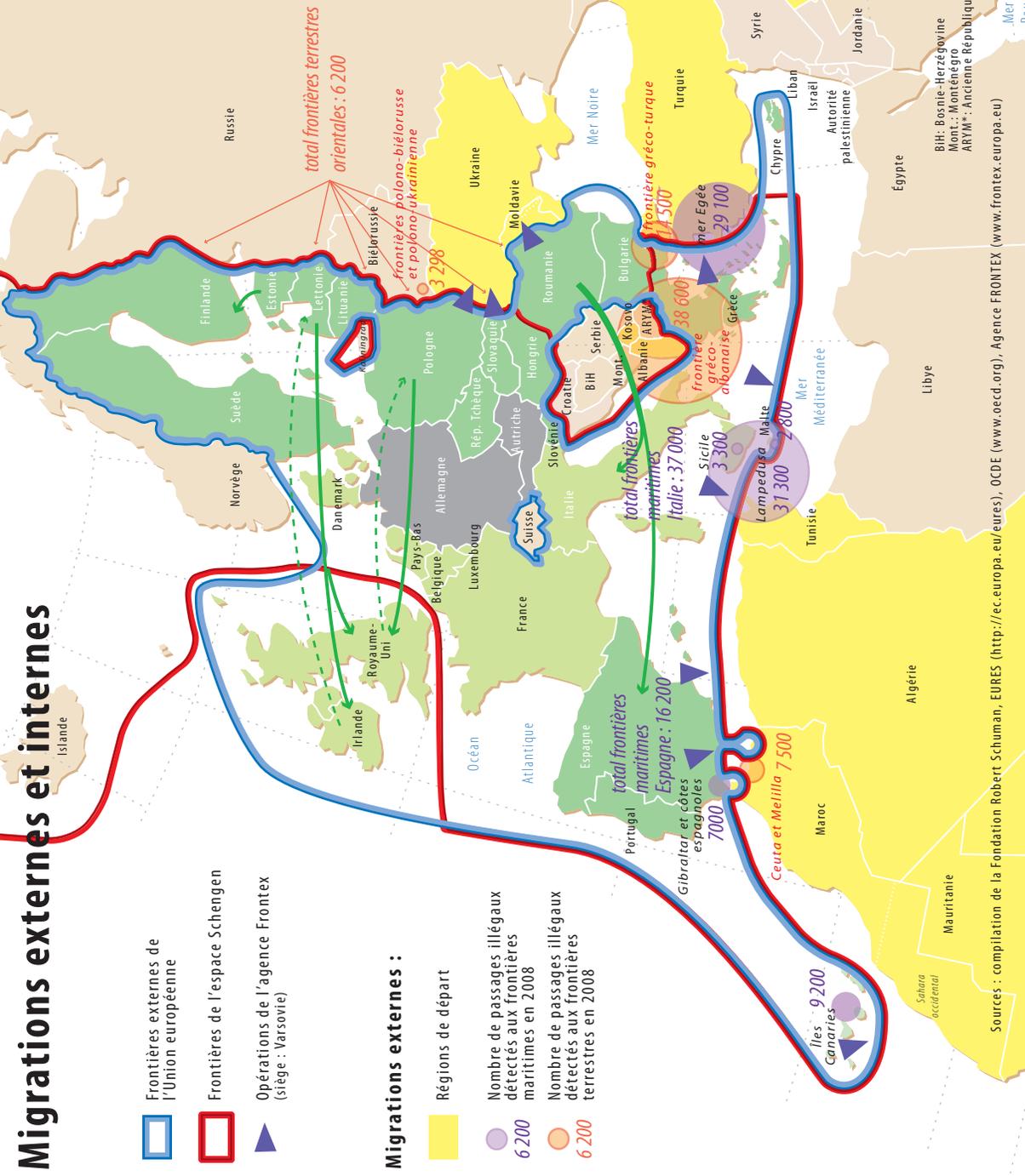
# Migrations externes et internes

-  Frontières externes de l'Union européenne
-  Frontières de l'espace Schengen
-  Opérations de l'agence Frontex (siège : Varsovie)

## Migrations externes :

-  Régions de départ
-  Nombre de passages illégaux détectés aux frontières maritimes en 2008 : 6 200
-  Nombre de passages illégaux détectés aux frontières terrestres en 2008 : 6 200

- ## Politiques d'ouverture aux migrants internes (situation au 1<sup>er</sup> janvier 2010) :
-  Migrations internes
  -  Retours consécutifs à la crise économique
  -  États membres de l'UE ayant ouvert leur marché du travail aux ressortissants de tous les États de l'UE
  -  États membres de l'UE ayant ouvert leur marché du travail aux ressortissants de tous les États de l'UE à l'exclusion de la Roumanie et de la Bulgarie (ouverture progressive du marché du travail jusqu'en 2013)
  -  Application de restrictions aux ressortissants des États ayant adhéré en 2004 et 2007 (clauses de sauvegarde jusqu'au 31 décembre 2011)



Sources : compilation de la Fondation Robert Schuman, EURES (<http://ec.europa.eu/eures>), OCDE (<http://ec.europa.eu/eures>), Agence FRONTEX ([www.frontr.eu](http://www.frontr.eu))

Conception : Fondation Robert Schuman, Réalisation : Pascal Orlet, Janvier 2010, © FRS.

## 1.4. Poids militaire

### 1.4.1. Les dépenses militaires de l'UE

	Dépenses militaires, en milliards d'euros courants (2008)	Part du PIB nominal (2007)	Part des dépenses militaires mondiales (2007)
France	44,8	2,3%	4,5%
Royaume-Uni	44,6	2,4%	4,5%
Allemagne	31,9	1,3%	3,2%
Italie	27,7	1,8%	2,8%
Espagne	13,1	1,2%	1,3%
<b>UE27 (2007)</b>	<b>204,0</b>	<b>1,7%</b>	<b>20,4%</b>
Etats-Unis	414,1	4,0%	41,5%
Chine*	57,9	2,0%	5,8%
Russie*	40,0	3,5%	4,0%
Japon	31,6	0,9%	3,2%
Arabie Saoudite	26,1	9,3%	2,6%
Inde	20,5	2,5%	2,1%
Corée du Sud	16,5	2,7%	1,7%
Brésil	15,9	1,5%	1,6%
Canada	13,2	1,2%	1,3%
Australie	12,6	1,9%	1,3%
<i>Sources</i> Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), Agence européenne de défense			
* : Estimations			

*Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS*

Les pays de l'Union européenne constituent, en termes de dépenses totales, le deuxième pôle militaire mondial, loin derrière les États-Unis (les Européens dépensant globalement environ la moitié des Américains), mais devançant néanmoins très largement la Chine et la Russie.

La majorité de ces dépenses demeure nationale, mais certaines sont déjà associées à des efforts européens communs dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Enfin, alors que les dépenses militaires des grands pays de l'Europe de l'Ouest stagnent ces dernières années, les budgets de nombreux pays de l'Est sont en rapide expansion, notamment en raison de l'adhésion d'un certain nombre de ces pays à l'OTAN.

### 1.4.2. Industrie de défense et commerce d'armes

	Nombre d'entreprises parmi les 100 plus grandes entreprises d'armement du monde (2007)	Ventes totales de ces entreprises, en milliards de \$ courants (2007)	Exportations d'armes conventionnelles (2004 - 2008), en milliards de \$ de 1990	En % des exportations d'armes mondiales	Rang mondial	Principales destinations
Allemagne	4	7,4	11,405	10%	3	Turquie (15%), Grèce (13%), Afrique du Sud (12%)
France	6	23,4	9,607	8%	4	Emirats Arabes Unis (32%), Singapour (13%), Grèce (12%)
Royaume-Uni	10	45,3	5,132	4%	5	Etats-Unis (21 %), Inde (14%), Chili (9%)
Pays-Bas	n.d.	n.d.	3,803	3%	6	Chili (23%), Allemagne (14%), Royaume-Uni (10%)
Italie	4	11,6	2,761	2%	7	Pérou (25%), Espagne (8%), Grèce (7%)
Espagne	2	2,3	2,123	2%	8	Norvège (57%), Chili (11%), Brésil, Pologne (6%)
Suède	1	2,8	2,012	2%	10	République tchèque (20%), Hongrie (19%), Finlande (13%)
Pologne	n.d.	n.d.	0,549	< 0,5 %	16	Inde (57%), Malaisie (24%), Irak (11%)
EADS	1	13,1				
Etats-Unis	44	212,4	34,901	31%	1	Corée du Sud (15%), Israël (13%), Emirats Arabes Unis (11%)
Russie	7	8,2	28,536	25%	2	Chine (42%), Inde (21%), Algérie (8%)
Ukraine	n.d.	n.d.	2,083	2%	9	Chine (14%), Géorgie (14%), Azerbaïdjan (14%)
Israël	3	5	2,007	2%	11	Inde (24%), Turquie (19%), Mexique (9%)
Chine*	n.d.	n.d.	1,908	2%	12	Pakistan (29%), Iran (19%), Bangladesh (13%)

Source : Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI)

\* Faute de données adéquates, les entreprises chinoises ne peuvent pas être classées, même si le SIPRI estime que plusieurs d'entre elles figurent en réalité parmi les 100 plus grandes au monde.

Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FR5

Les entreprises d'armement européennes (les plus grandes étant BAE Systems – Royaume-Uni –, EADS, Finmeccanica – Italie – et Thales – France) représentent environ un quart des 100 plus grandes entreprises mondiales, seuls les États-Unis affichent une plus grande concentration dans ce domaine.

En matière d'exportations d'armes aussi, l'Europe occupe une place importante : sept des dix principaux exportateurs d'armes dans le monde sont des pays européens, avec une part cumulée de 31 % des exportations mondiales. Ce chiffre égale celui des États-Unis et dépasse légèrement celui de la Russie (25 %). Les principaux clients dans ce domaine sont les pays émergents ou les autres pays européens, plus rarement les États-Unis.



## Opérations extérieures depuis 2003 - PESD – OTAN – ONU

	Pays	Mission PESD	Mission OTAN	Mission ONU
<b>Afrique</b>	Burundi			BINUB** (depuis le 1 <sup>er</sup> janvier 2007) ONUB (21 mars 2004 – 31 décembre 2006)
	Côte-d'Ivoire			ONUCI (4 avril 2004 – 31 octobre 2010*)
	Darfour/ Soudan	Soutien à AMIS II (18 juillet 2005 – 31 décembre 2007)	Soutien à la MUAS (juin 2005 – 31 décembre 2007)	MINUAD (31 juillet 2007 – 31 juillet 2010*) MINUS (24 mars 2005 – 30 avril 2010*; la mission préparatoire UNAMIS avait été établie le 11 juin 2004)
	Éthiopie et Érythrée			MINUEE (31 juillet 2000 – 31 juillet 2008)
	Guinée-Bissau	EU SSR Guinée-Bissau (12 février 2008 – 31 mai 2010*)		
	Liberia			MINUL (19 septembre 2003 – 30 septembre 2010*)
	RDC	Artémis (12 juin 2003 – 1 <sup>er</sup> septembre 2003) EU FOR RD Congo (25 avril – 30 novembre 2006) EU POL Kinshasa (avril 2005 – juin 2007) EUPOL RD Congo (1 <sup>er</sup> juillet 2007 – 30 juin 2010*) EU SEC RD Congo (8 juin 2005 – 30 septembre 2010*)		MONUC (30 novembre 1999 – 31 décembre 2009*)
	Sahara Occidental			MINURSO (avril 1991 – 30 avril 2010*)
	Sierra Leone			MINUSIL (22 octobre 1999 – 31 décembre 2005)
	Somalie (Océan indien)	EU NAVFOR Somalie « Atalanta » (8 décembre 2008 – décembre 2010*)	AMISOM (juin 2007 – février 2009) Allied Provider (octobre 2008 – décembre 2008) Allied Protector (24 mars – 29 juin 2009) Ocean Shield (depuis le 17 août 2009)	
	Tchad/RCA	EU FOR Tchad/RCA (28 janvier 2008 – 15 mars 2009)		MINURCAT (25 septembre 2007 – 15 mars 2010*)
<b>Amériques</b>	États-Unis		Assistance après les attentats du 11/09/2001	
	Haïti			MINUSTAH (1 <sup>er</sup> juin 2004 – 15 octobre 2010)
<b>Asie et Pacifique</b>	Afghanistan	EU POL Afghanistan (juin 2007 – 15 juin 2010*)	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)	MANUA** (depuis le 28 mars 2002)
	Inde et Pakistan			UNMOGIP (depuis janvier 1949)
	Indonésie	Aceh Monitoring Mission AMM (15 septembre 2005 – 15 décembre 2006)		
	Pakistan		Assistance après le tremblement de terre (11 octobre 2005 – 1 <sup>er</sup> février 2006)	
	Timor-Oriental			MINUT (25 août 2006 – 26 février 2010*; elle avait été précédée par la MANUTO du 17 mai 2002 au 20 mai 2005)
	Turquie		Display Deterrence (26 février 2003 – 3 mai 2003)	

	<b>Pays</b>	<b>Mission PESD</b>	<b>Mission OTAN</b>	<b>Mission ONU</b>
<b>Europe</b>	Albanie		QG Tirana (depuis le 17 juin 2002)	
	ARYM	EU PAT (15 décembre 2005 – 14 juin 2006) EU POL Proxima (15 décembre 2003 – 14 décembre 2005) EU FOR Concordia (31 mars 2003 – 15 décembre 2003)	QG Skopje (depuis avril 2003) Allied Harmony (15 décembre 2002 – 31 mars 2003)	
	Bosnie-Herzégovine	EU FOR Althea (depuis le 2 décembre 2004) EU PM (1 <sup>er</sup> janvier 2003 – 31 décembre 2009*)	QG Sarajevo (depuis décembre 2004) SFOR (14 décembre 1996 – 2 décembre 2004)	
	Chypre			UNFICYP (depuis mars 1964)
	Géorgie	Eujust Themis (16 juillet 2004 – 14 juillet 2005) EUMM Géorgie (1 <sup>er</sup> octobre 2008 – 14 septembre 2010*)		MONUG (août 1993 – juin 2009)
	Grèce		Distinguished Games (2 août 2004 – 29 septembre 2004)	
	Kosovo	EU PT Kosovo (10 avril 2006 – 14 juin 2008) EULEX Kosovo (depuis le 16 février 2008)	KFOR (depuis juin 1999)	MINUK (depuis le 10 juin 1999)
	Méditerranée		Active Endeavour (depuis octobre 2001)	
	Moldavie/ Ukraine	EU BAM Moldova-Ukraine (2 juin 2005 – novembre 2009*)		
<b>Moyen-Orient</b>	Golan			FNUOD (depuis mai 1974)
	Irak et Koweït			MONUIK (avril 1991 – mi-mars 2003)
	Irak	Eujust Lex (1 <sup>er</sup> juillet 2005 – 30 juin 2010*)	Mission OTAN de formation en Irak NTM-I (depuis le 14 août 2004)	
	Liban			FINUL (depuis mars 1978)
	Moyen-Orient			ONUST (depuis juin 1948)
	Territoires palestiniens	EU BAM Rafah (24 novembre 2005 – 24 mai 2010) EUPOL COPPS (depuis le 1 <sup>er</sup> janvier 2006)		

Les dates de début des missions correspondent à la date de lancement effectif de la mission ou, à défaut, à la date de décision du lancement de la mission.

\* Date de fin de mission prévue, susceptible d'être modifiée.

\*\* Mission politique administrée par le département des opérations de maintien de la paix de l'ONU.

Sources : <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=268&lang=fr>; <http://www.un.org/french/peace/peace/index.shtml>; [http://www.nato.int/cps/fr/natolive/topics\\_52060.htm?selectedLocale=fr](http://www.nato.int/cps/fr/natolive/topics_52060.htm?selectedLocale=fr)

Données réunies par la Fondation Robert Schuman, 7 décembre 2009, ©FRS

## 2. L'Union européenne dans la mondialisation : compétitivité et commerce extérieur

### 2.1. La compétitivité de l'Union européenne dans le monde

#### 2.1.1. Compétitivité de l'Union européenne : indicateurs synthétiques

	Classement mondial selon l'environnement économique (2009)	Classement selon la facilité à faire des affaires (2009)	Impact important de l'innovation sur les entreprises (2006, *: 2004)	Indicateur synthétique de l'innovation (2007)
	sur 133 pays	sur 183 pays	en % du total des entreprises innovantes	score sur 1
Allemagne	7	25	9,5*	0,59
Autriche	17	28	9,7	0,48
Belgique	18	22	8,8*	0,47
Bulgarie	76	44	13,3	0,23
Chypre	34	40	19,9	0,33
Danemark	5	6	7,3	0,61
Espagne	33	62	8,5	0,31
Estonie	35	24	7,8	0,37
Finlande	6	16	5,2	0,64
France	16	31	15,9*	0,47
Grèce	71	109	20,8	0,26
Hongrie	58	47	7,2	0,26
Irlande	25	7	10,2*	0,49
Italie	48	78	4,4*	0,33
Lettonie	68	27	5,4	0,19
Lituanie	53	26	8,5	0,27
Luxembourg	21	64	6,8	0,53
Malte	52	nd	7,7	0,29
Pays-Bas	10	30	10,5	0,48
Pologne	46	72	11,6	0,24
Portugal	43	48	15,0	0,25
Rép. tchèque	31	74	14,2	0,36
Roumanie	64	55	14,8	0,18
Royaume-Uni	13	5	n.d.	0,57
Slovaquie	47	42	10,8	0,25
Slovénie	37	53	17,2*	0,35
Suède	4	18	7,1*	0,73
Etats-Unis	2	4	n.d.	0,55
Japon	8	15	n.d.	0,60
Bésil	56	129	n.d.	n.d.
Russie	63	120	n.d.	n.d.
Inde	49	133	n.d.	n.d.
Chine	29	89	n.d.	n.d.
Sources	World Economic Forum	Banque Mondiale, "Doing Business 2009"	Eurostat	European Innovation Scoreboard

Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

La compétitivité d'un territoire dépend de multiples facteurs : éducation, investissements, effort de R&D, qualité des infrastructures, climat des affaires, etc. Cette approche multifactorielle suivie par les nombreuses enquêtes de la Banque mondiale ou de la Commission européenne peut être résumée par un classement. Pour réducteurs que soient ces classements ou ces scores qui synthétisent autant de paramètres, ils permettent de marquer les différences entre les pays.

Ainsi, l'Union européenne est marquée par une relative hétérogénéité des pays face à l'innovation et la compétitivité internationale, contrairement à des pays comme les États-Unis ou le

Japon qui présentent un visage plus uni et innovant. Ainsi, d'un côté se situent les pays comme l'Allemagne, les Pays-Bas, la Suède, la Finlande, le Danemark ou la Finlande en tête des classements : le climat des affaires y est bon et l'innovation soutenue par un système économique et politique favorable. Ces pays se situent tous dans la partie nord de l'Union européenne.

À l'opposé, les pays ayant adhéré récemment à l'Union européenne et les pays du Sud sont peu favorables aux affaires ou à l'innovation. On note cependant que l'impact potentiel de l'innovation y est plus fort, ce qui indique que la marge de progrès y est importante : une innovation y aura plus d'impact que dans une économie saturée d'innovation.

Entre les deux se trouvent des pays « suiveurs », selon l'expression de l'Innovation Scoreboard, c'est-à-dire des pays où les affaires et l'innovation existent mais qui se contentent de rattraper leurs voisins plus que de faire avancer la frontière technologique. La France ou l'Autriche font partie de ces pays.

## 2.1.2. Productivité de la main-d'œuvre: comparaisons internationales

	Productivité de la main-d'œuvre par heure travaillée (2009)	Productivité de la main-d'œuvre par heure travaillée (2009)	Croissance annuelle de la productivité par personne employée (1990 - 2008)	Nombre d'heures travaillées par an et par personne employée (2009)	Nombre d'heures travaillées (2009)
	Euros PPA	% Etats-Unis	%	heures	en millions d'heures
Allemagne	43,1	92%	1,1	1431,9	57,7
Autriche	45,2	96%	1,5	1514,3	6,2
Belgique	46,3	99%	1,2	1620,5	7,2
Bulgarie	12,4	27%	2,4	1675,1	6,4
Chypre	26,4	56%	1,8	1859,5	0,7
Danemark	37,7	80%	1,4	1581,6	4,6
Espagne	34,7	74%	0,5	1698,3	34,4
Estonie	18,4	39%	3,8	1967,4	1,3
Finlande	37,3	80%	2,2	1727,3	4,4
France	44,7	95%	1,1	1572,6	40,8
Grèce	32,7	70%	1,9	1952,0	8,9
Hongrie	21,9	47%	3,2	1985,7	7,7
Irlande	41,2	88%	2,6	1872,4	3,9
Italie	38,9	83%	0,6	1576,2	39,8
Lettonie	15,3	33%	2,4	1932,2	2,2
Lituanie	18,8	40%	2,0	1906,0	2,9
Luxembourg	61,5	131%	0,8	1564,6	0,5
Malte	24,5	52%	2,0	1897,6	0,3
Pays-Bas	47,4	101%	1,1	1395,6	12,2
Pologne	18,0	38%	4,3	1991,9	31,7
Portugal	21,0	45%	1,4	1867,9	9,6
Rép. tchèque	21,8	46%	2,0	1950,3	10,3
Roumanie	12,9	27%	3,9	1981,9	18,6
Royaume-Uni	41,9	89%	2,2	1610,3	45,5
Slovaquie	25,7	55%	4,1	1769,5	4,0
Slovénie	26,5	56%	2,9	1954,2	1,9
Suède	39,4	84%	2,2	1625,6	7,4
<b>Zone euro</b>	<b>40,5</b>	<b>86%</b>	<b>n.d.</b>	<b>1576,9</b>	<b>232,6</b>
<b>UE27</b>	<b>35,1</b>	<b>75%</b>	<b>n.d.</b>	<b>1651,0</b>	<b>371,2</b>
Etats-Unis	46,9	100%	1,8	1775,3	258,1
Japon	32,7	70%	1,1	1783,3	113,9
Sources	Groningen Growth and Development Center et calculs de l'auteur				

Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

Même si les variations des taux de change rendent les comparaisons difficiles (notamment pour le Japon), on voit que l'Union européenne est moins productive que les États-Unis et que, en plus, on y travaille 11% de moins. Au total, le nombre d'heures travaillées y est inférieur. Il y a là un réel déficit et de productivité et d'heures travaillées.

Cette différence s'explique en partie par l'hétérogénéité des États membres. Des pays comme le Luxembourg ou les Pays-Bas sont plus productifs que les États-Unis, mais on y travaille aussi beaucoup moins.

Des pays comme la France, l'Allemagne ou le Royaume-Uni ont une productivité équivalente à celle des États-Unis mais celle-ci n'a que peu augmenté au cours des deux dernières décennies. Alors qu'un pays comme la France tendait à rattraper les États-Unis au cours des « Trente Glorieuses », une rupture a eu lieu au début des années 80 avec l'informatisation de la société: la France a décroché et sa compétitivité n'a que faiblement augmenté par rapport à celle des États-Unis.

Les pays nouvellement entrés dans l'Union européenne ont une faible productivité mais travaillent beaucoup et leur productivité a beaucoup augmenté depuis une vingtaine d'années. Ces pays en rattrapage profitent de leur insertion dans le Marché commun. L'Irlande se trouve dans une situation similaire.

C'est en Roumanie qu'on travaille le plus, mais c'est aussi là qu'on y est le moins productif. *A contrario*, c'est en Allemagne qu'on travaille le moins, alors que la productivité y est très élevée. Les gains de productivité ont été transformés dans l'Union européenne en temps libre alors qu'ils se sont concrétisés aux États-Unis par une augmentation des salaires: c'est ce qu'on appelle la « préférence pour les loisirs » des Européens.

## 2.2. Attractivité du territoire européen et structure de son économie

### 2.2.1. Structure de l'économie et de l'emploi

PIB (2008)	Agriculture	Industrie	Construction	Commerce, transports et communication	Activités financières	Administrations publiques
Allemagne	0,7%	26,1%	4,0%	18,0%	29,4%	21,7%
Autriche	1,6%	23,2%	7,5%	23,2%	23,9%	20,6%
Belgique	0,7%	18,0%	5,2%	23,2%	29,4%	23,5%
Bulgarie	8,1%	21,6%	8,1%	24,3%	24,3%	16,2%
Chypre	2,1%	10,1%	9,5%	27,0%	27,5%	24,3%
Danemark	1,1%	20,5%	5,8%	21,3%	24,4%	26,9%
Espagne	2,7%	17,3%	11,4%	24,5%	22,7%	21,4%
Estonie	2,9%	21,0%	8,6%	25,7%	23,8%	18,1%
Finlande	3,0%	25,0%	6,9%	21,7%	21,7%	22,0%
France	1,8%	13,9%	6,6%	18,7%	33,7%	25,3%
Grèce	3,1%	13,5%	6,3%	33,3%	19,8%	24,0%
Hongrie	4,4%	24,4%	4,4%	22,2%	22,2%	22,2%
Irlande	2,0%	25,3%	8,4%	17,4%	27,2%	19,4%
Italie	2,1%	20,8%	6,4%	22,0%	28,0%	20,8%
Lettonie	4,7%	22,1%	10,5%	31,4%	15,1%	17,4%
Lituanie	3,3%	14,3%	8,8%	29,7%	24,2%	20,9%
Luxembourg	0,4%	9,8%	6,2%	21,4%	45,6%	16,7%
Malte	2,5%	18,0%	3,3%	26,2%	21,3%	28,7%
Pays-Bas	1,9%	19,6%	5,9%	20,8%	28,3%	23,6%
Pologne	4,8%	22,9%	8,4%	27,7%	19,3%	18,1%
Portugal	2,2%	17,8%	6,7%	24,4%	23,0%	26,7%
République tchèque	2,3%	31,3%	6,3%	25,0%	18,0%	17,2%
Roumanie	7,0%	26,3%	12,3%	26,3%	14,0%	15,8%
Royaume-Uni	0,7%	17,6%	6,0%	20,2%	32,2%	22,8%
Slovaquie	3,7%	28,4%	8,3%	25,7%	17,4%	15,6%
Slovénie	2,5%	25,0%	8,8%	22,5%	22,5%	18,8%
Suède	1,6%	22,8%	5,1%	19,6%	24,4%	26,9%
<b>UE27</b>	<b>1,8%</b>	<b>20,0%</b>	<b>6,7%</b>	<b>20,9%</b>	<b>28,0%</b>	<b>22,2%</b>
<b>Monde</b>	<b>4,0%</b>	<b>32,0%</b>	<b>n.d.</b>	<b>n.d.</b>	<b>n.d.</b>	<b>n.d.</b>
Etats-Unis	1,2%	19,6%	79,2%	n.d.	n.d.	n.d.
Japon	1,4%	26,4%	72,2%	n.d.	n.d.	n.d.
Brésil	5,5%	28,5%	66,0%	n.d.	n.d.	n.d.
Russie	4,1%	41,1%	54,8%	n.d.	n.d.	n.d.
Inde	17,2%	29,1%	53,7%	n.d.	n.d.	n.d.
Chine	10,6%	49,2%	40,2%	n.d.	n.d.	n.d.

Sources : Eurostat, CIA World Fact Book

Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

L'Union européenne, comme les États-Unis ou le Japon, est une économie de la connaissance, où l'agriculture est marginale et l'industrie tend à se fondre dans les services. L'industrie représente 20% du PIB et 18,3% des emplois; l'agriculture représente 5,3% des emplois mais seulement 1,8% du PIB. Il existe entre les activités de grands écarts: 5,7% des emplois sont dans le secteur financier et représentent 28% du PIB. L'Union européenne a tendance à se spécialiser dans ces secteurs à haute valeur ajoutée, marginalisant par là même les secteurs moins rémunérateurs, qui sont par ailleurs les plus importants dans les pays émergents.

Cette situation cache des différences au sein de l'Union européenne qui reviennent parfois à des choix stratégiques nationaux. Ainsi, le secteur financier représente 45,6% du PIB du Luxembourg, soit près de la moitié. Le commerce quant à lui représente un tiers du PIB grec, en grande partie grâce à l'immense flotte commerciale du pays. Certains pays comme l'Allemagne, la Slovénie, la Slovaquie ou l'Irlande restent fortement industriels, confirmant là une longue tradition.

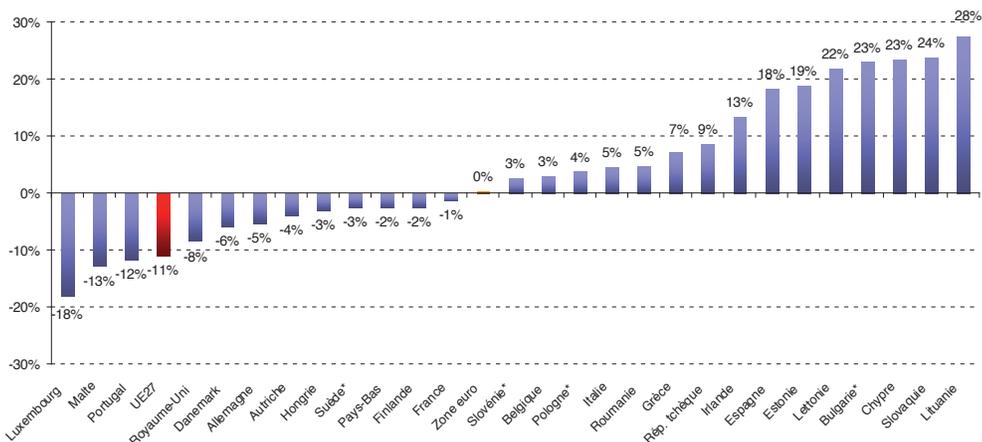
<b>Emploi (4<sup>e</sup> trimestre 2008)</b>	Agriculture	Industrie	Construction	Commerce, transports et communication	Activités financières	Administrations publiques
Allemagne	1,9%	22,7%	6,5%	21,8%	6,7%	23,4%
Autriche	5,6%	16,8%	9,3%	26,8%	5,9%	22,0%
Belgique	1,6%	17,3%	7,3%	21,9%	6,5%	27,5%
Bulgarie	8,0%	24,8%	10,4%	27,0%	4,1%	17,9%
Chypre	4,4%	11,2%	12,0%	29,2%	7,3%	23,2%
Danemark	2,7%	15,5%	6,8%	23,0%	6,9%	22,6%
Espagne	4,3%	15,1%	11,0%	28,1%	5,3%	22,2%
Estonie	3,7%	19,5%	11,4%	26,9%	4,6%	23,2%
Finlande	4,7%	17,0%	7,3%	21,9%	5,9%	22,1%
France	2,8%	15,4%	7,4%	21,7%	5,9%	26,7%
Grèce	11,7%	13,1%	8,5%	29,8%	4,2%	22,5%
Hongrie	4,5%	23,9%	8,0%	25,8%	5,2%	22,3%
Irlande	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Italie	4,0%	21,1%	8,6%	24,2%	5,3%	23,6%
Lettonie	7,8%	19,1%	10,6%	27,1%	2,6%	22,5%
Lituanie	7,6%	17,5%	10,5%	28,1%	4,4%	22,4%
Luxembourg	2,0%	7,3%	8,0%	18,2%	13,0%	29,9%
Malte	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Pays-Bas	2,5%	11,2%	6,0%	22,4%	6,7%	24,6%
Pologne	14,8%	22,6%	7,9%	22,7%	4,0%	19,7%
Portugal	11,4%	18,1%	10,4%	24,4%	3,6%	20,4%
Rép. tchèque	4,2%	29,5%	9,6%	22,6%	4,7%	19,4%
Roumanie	28,9%	22,6%	8,2%	18,9%	2,3%	13,1%
Royaume-Uni	1,5%	12,4%	9,0%	24,3%	8,1%	26,2%
Slovaquie	4,3%	29,0%	10,9%	23,1%	4,1%	19,7%
Slovénie	8,5%	27,5%	6,6%	22,9%	5,7%	19,7%
Suède	2,3%	14,2%	6,6%	20,5%	6,1%	30,0%
<b>UE27</b>	<b>5,3%</b>	<b>18,3%</b>	<b>8,2%</b>	<b>23,3%</b>	<b>5,7%</b>	<b>23,0%</b>
<b>Monde</b>	<b>n.d.</b>	<b>n.d.</b>	<b>n.d.</b>	<b>n.d.</b>	<b>n.d.</b>	<b>n.d.</b>
Etats-Unis	1,4%	10,2%	5,1%	29,9%	19,3%	34,1%
Japon	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Brsil	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Russie	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Inde	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Chine	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

Source

Eurostat

Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

### 2.2.2. Recul de l'emploi industriel (2000-2008)



Sources: Eurostat 2008 (\*2007)  
Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

Ce tableau montre l'évolution de l'emploi industriel dans les pays européens entre 2000 et 2008. Si globalement l'emploi industriel a diminué dans l'Union européenne et s'est à peine maintenu dans la zone euro, on voit que les situations nationales ont divergé. D'un côté, les grands pays traditionnellement industriels comme le Royaume-Uni ou l'Allemagne ont vu l'emploi industriel baisser fortement, au prix de restructuration et de conflits sociaux parfois difficiles. Cette évolution coïncide avec l'évolution vers une société de services et de savoirs.

De l'autre côté, les nouveaux adhérents entrent de plain-pied dans une économie industrielle, souvent au prix d'une baisse de l'emploi dans le secteur agricole.

### 2.2.3. Spécialisations productives de l'UE, des États-Unis, de la Chine et du Japon (2005)

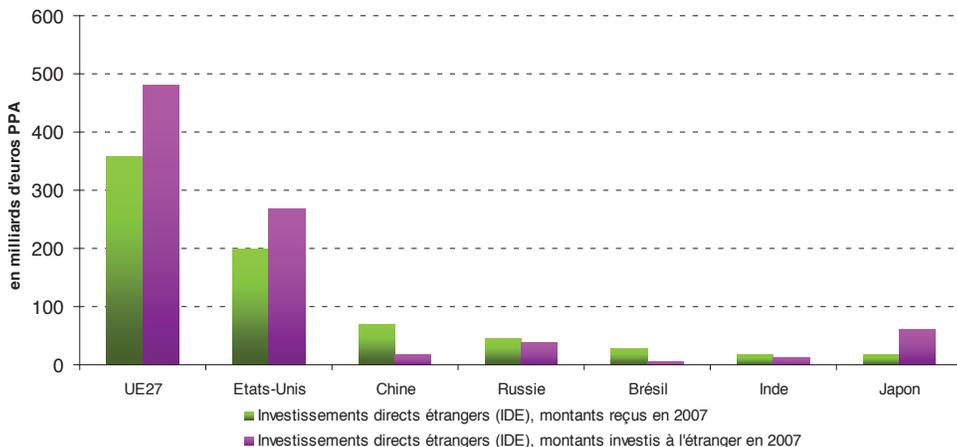
UE 27*	Valeur des exportations en milliards d'euros	Etats-Unis	Valeur des exportations en milliards d'euros
1. Industrie automobile	429,5	1. Hôtellerie et tourisme	87,7
2. Industrie agro-alimentaire	263,4	2. Industrie automobile	68,5
3. Hôtellerie et tourisme	245,7	3. Services aux entreprises	58,7
4. 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
<b>Chine</b>		<b>Japon</b>	
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 ont un profil industriel similaire. Seuls deux secteurs diffèrent significativement : le secteur des technologies de l'information et celui de l'aéronautique et de la défense qui occupent une place plus importante aux États-Unis. L'Union européenne n'a en effet pas réussi à prendre en marche le train de la révolution des nouvelles technologies de l'information et ce secteur est comparativement peu développé en Europe. C'est un secteur à haute valeur ajoutée pouvant tirer l'innovation et la recherche, mais qui souffre aujourd'hui d'une forte concurrence internationale. Les États-Unis sont concurrencés dans ce domaine par la Chine et le Japon.

### 2.2.4. Les investissements directs à l'étranger dans le monde (2007)

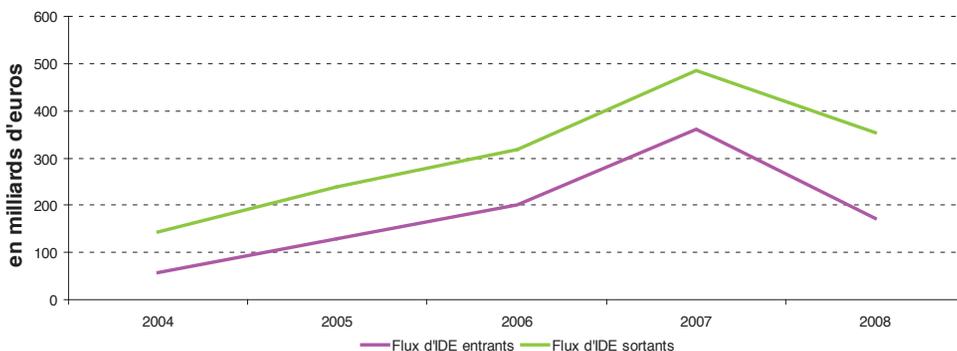


Sources : CNUCED, Eurostat  
Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

Contrairement aux idées reçues, l'Union européenne reste la première destination mondiale des investissements directs étrangers (IDE). L'Union européenne est même excédentaire, c'est-à-dire qu'elle investit plus en dehors de son territoire qu'elle ne reçoit de capitaux. Elle est comparable en cela aux États-Unis, et, dans une moindre mesure, au Japon.

*A contrario*, les pays « BRIC » (Brésil, Russie, Inde, Chine) sont des terres d'accueil pour les IDE, mais n'en exportent que peu.

### 2.2.5. Évolution des investissements directs à l'étranger de l'UE (2004-2008)

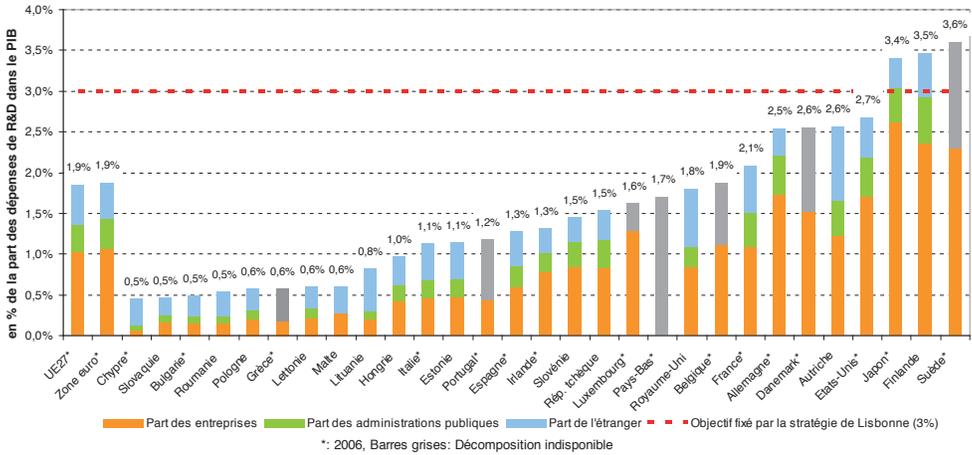


Sources : CNUCED, Eurostat  
Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

Traditionnellement, l'Union européenne exporte plus d'IDE qu'elle n'en importe, ce qui signifie qu'elle est investisseuse net. La crise marque cependant un repli des IDE, correspondant au ralentissement des échanges commerciaux et financiers mondiaux. Les entreprises ont moins investi (fusion, acquisition) en dehors de leur territoire. C'est un retournement unique qui traduit le changement de dynamique stratégique des entreprises et la profondeur de la crise.

## 2.3. La R&D dans l'Union européenne

### 2.3.1. Les dépenses de R&D dans l'Union européenne par secteur d'exécution, en % du PIB (2007)



Sources : Eurostat et calculs de l'auteur  
Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

La R&D (Recherche et Développement) est un élément fondamental de l'économie de la connaissance. La Stratégie de Lisbonne avait fixé un objectif de 3% du PIB consacré à la R&D à l'horizon 2012. Seuls deux pays, la Finlande et la Suède, l'ont atteint. L'effort de R&D varie fortement d'un pays à l'autre et son financement tout autant. Chypre dépense à peine 0,5% de son PIB pour la recherche et le développement alors que la Suède y consacre 3,6% du sien, soit un écart du simple au septuple. Ce graphique peut être mis en regard avec les tableaux de la partie 2.1 pour voir que les pays les plus innovants sont ceux qui consacrent le plus de moyens à la recherche.

### 2.3.2. Indicateurs de l'innovation dans l'UE

	Indice synthétique de l'innovation (2008)	Indice synthétique de compétitivité des territoires (2009)	Part des emplois en sciences et technologie (2007)	Part des exportations de biens de haute technologie (2006)	Investissement en capital-risque (2008)
	score sur 100	classement mondial	% de l'emploi total	% des exportations de biens manufacturés	en % du PIB
Allemagne	361	7	43,7	14,1	0,07
Autriche	534	17	37,6	11,2	0,03
Belgique	507	18	46,7	6,6	0,10
Bulgarie	221	76	30,8	3,3	0,00
Chypre	471	34	42,5	21,3	0,00
Danemark	570	5	48,9	12,8	0,09
Espagne	366	33	39,7	4,9	0,10
Estonie	454	35	46,8	8,0	0,00
Finlande	610	6	49,7	18,1	0,12
France	497	16	41,9	17,9	0,13
Grèce	361	71	31,2	5,7	0,01
Hongrie	266	58	31,7	20,3	0,03
Irlande	533	25	41,2	29,0	0,03
Italie	354	48	35,6	6,4	0,05
Lettonie	294	68	37,2	4,2	nd
Lituanie	239	53	40,6	4,7	0,00
Luxembourg	524	21	43,4	40,7	0,00
Malte	329	52	31,1	53,8	0,00
Pays-Bas	484	10	49,9	18,3	0,12
Pologne	305	46	32,5	3,1	0,06
Portugal	364	43	22,1	7,0	0,07
Rép. tchèque	404	31	36,0	12,7	nd
Roumanie	277	64	23,0	3,8	0,04
Royaume-Uni	547	13	43,2	26,5	0,34
Slovaquie	314	47	31,8	5,4	0,00
Slovénie	446	37	38,9	4,7	nd
Suède	637	4	48,9	13,4	0,30
<b>UE27</b>	<b>475</b>	<b>nd</b>	<b>39,3</b>	<b>16,6</b>	<b>0,13</b>
Etats-Unis	550	2	nd	26,1	0,20
Japon	600	8	nd	20,0	nd
Sources	European Innovation Scoreboard	World Economic Forum	Eurostat	Eurostat	Eurostat et calculs de l'auteur

Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

La Stratégie de Lisbonne entend faire de l'Union européenne l'économie la plus compétitive à l'horizon 2010. Le cœur de cette ambition est la capacité d'innovation des pays. Dans une économie mondialisée, l'innovation est nécessaire pour renouveler les produits et conquérir de nouveaux marchés et affronter ainsi une concurrence mondiale. Force est de constater que cette ambition n'a pas été atteinte en 2009 à l'exception de quelques pays comme la Suède, la Finlande, le Danemark ou les Pays-Bas. L'Union européenne exporte seulement 16,6% de produits de haute technologie quand les États-Unis ou le Japon en exportent respectivement 26,1% et 20%.

Des pays comme la Suède et le Royaume-Uni ont un capital-risque très développé, qui aide les jeunes entreprises innovantes à leurs débuts et finance les projets les plus risqués, mais on constate qu'en moyenne, les États-Unis disposent d'un appareil de gestion financière du risque entrepreneurial plus important. Cette situation provient d'une hétérogénéité entre les pays européens, certains comme la Slovaquie ou la Bulgarie n'ayant pas de capital-risque, d'autres États membres investissant bien davantage dans ce domaine.

## 2.3.3. Brevets

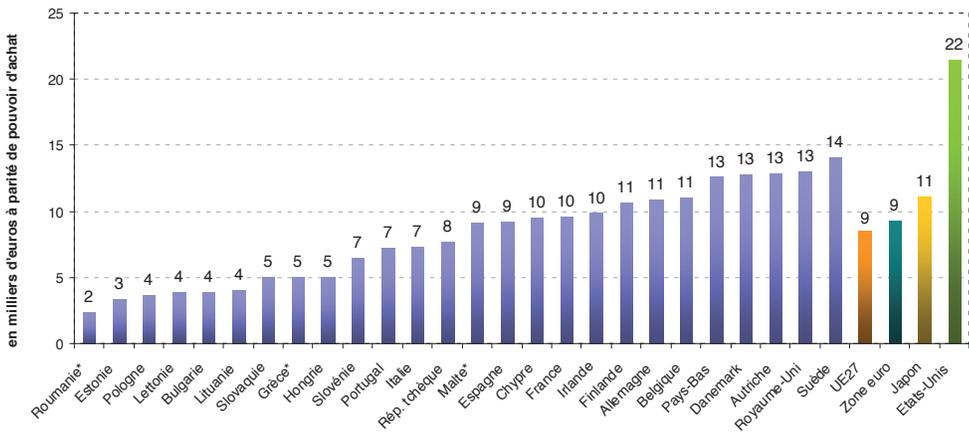
	Nombre de brevets accordés par l'Office européen des brevets (OEB, 2007)	dont brevets de haute technologie (2006)	Nombre de brevets accordés par le United States Patent and Trademark Office (USPTO, 2008)
	par million d'habitants	% des brevets déposés	par million d'habitants
Allemagne	164,2	28,4	119,1
Autriche	75,0	22,2	68,8
Belgique	56,1	20,8	56,4
Bulgarie	0,5	0,4	2,4
Chypre	17,7	0,4	1,3
Danemark	84,9	20,5	104,7
Espagne	9,2	2,8	8,5
Estonie	2,2	4,9	1,5
Finlande	154,3	53,8	168,7
France	75,4	21,1	57,6
Grèce	2,5	0,9	2,2
Hongrie	4,8	2,4	6,8
Irlande	27,9	7,7	39,5
Italie	37,9	5,6	31,7
Lettonie	1,3	0,2	0,9
Lituanie	0,6	0,6	3,9
Luxembourg	210,8	28,6	82,7
Malte	24,4	3,0	4,9
Pays-Bas	118,0	25,8	101,8
Pologne	0,7	0,4	1,7
Portugal	10,6	1,9	2,8
Rép. tchèque	4,2	1,3	5,6
Roumanie	0,3	0,2	0,5
Royaume-Uni	32,3	11,8	63,4
Slovaquie	1,3	0,9	2,4
Slovénie	16,3	2,2	8,5
Suède	172,4	38,8	136,0
<b>UE27</b>	<b>55,1</b>	<b>13,3</b>	<b>51,7</b>
<b>Zone euro</b>	<b>76,5</b>	<b>16,7</b>	<b>59,5</b>
Etats-Unis	40,1	34,4	289,1
Japon	86,0	50,5	282,3
<i>Sources</i>	<i>OEB et calculs de l'auteur</i>	<i>Eurostat</i>	<i>USPTO et calculs de l'auteur</i>

Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

La propriété intellectuelle et industrielle est un élément essentiel de l'économie de la connaissance. Sans l'assurance de pouvoir protéger ses découvertes et de pouvoir en tirer les dividendes, aucune entreprise n'innoverait. Protéger l'innovation permet de favoriser la recherche et le développement.

Les Européens déposent à peu près autant de brevets sur leur propre territoire que les États-Unis ou le Japon, mais beaucoup moins aux États-Unis. Le nombre de brevets déposés sur le territoire américain est bien supérieur à celui sur le territoire européen. Il y a là un réel déficit européen, à la fois en nombre de brevets localement et dans les autres pays.

### 2.3.4. Dépenses annuelles d'éducation par étudiant dans l'enseignement supérieur (2006)



Source: Eurostat (\*2005)  
 Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

Un facteur de succès dans une économie de la connaissance est la qualité de l'éducation des futurs cadres. S'il est difficile de mesurer cette qualité, on peut l'estimer en regardant les dépenses des pays par étudiant de l'enseignement supérieur. Les États-Unis ont fait le choix stratégique de miser sur l'enseignement pour rendre leur économie plus compétitive. Ils se situent bien devant les meilleurs Européens qui sont le Royaume-Uni, la Suède, l'Autriche, le Danemark et les Pays-Bas. En moyenne, l'Union européenne et la zone euro se situent bien en deçà des efforts des États-Unis.

### 2.3.5. Éducation et formation professionnelle

	Durée probable de la scolarité (2007)	Taux de poursuite des études des 15-24 ans (2007)	Aides financières aux élèves et étudiants (2006)	Taux de participation à la formation des entreprises (2005)
	années	en % de la classe d'âge	en % des dépenses publiques totales d'éducation	en % des effectifs des entreprises
Allemagne	17,6	65,4	7,9	43
Autriche	16,5	53,8	5,2	24
Belgique	19,6	68,6	4,3	38
Bulgarie	15,7	52,4	14,2	31
Chypre	14,8	41,2	13,0	n.d.
Danemark	19,0	66,9	16,5	29
Espagne	17,2	62,1	4,3	32
Estonie	18,0	55,4	3,0	33
Finlande	20,5	70,9	7,0	39
France	16,6	59,2	3,8	35
Grèce	17,4	60,1	0,6	14
Hongrie	17,8	50,8	0,7	18
Irlande	17,4	58,1	10,2	n.d.
Italie	17,0	56,3	4,3	35
Lettonie	17,6	68,7	6,9	16
Lituanie	17,9	62,5	5,3	8
Luxembourg	13,9	41,8	2,2	n.d.
Malte	14,7	44,5	0,6	n.d.
Pays-Bas	17,7	67,5	12,8	61
Pologne	17,9	70,3	1,8	20
Portugal	17,0	53,0	3,3	25
Rép. tchèque	17,3	62,1	3,8	77
Roumanie	15,9	53,6	4,6	20
Royaume-Uni	16,2	47,3	6,6	54
Slovaquie	16,4	56,3	5,2	68
Slovénie	18,0	70,1	7,8	31
Suède	19,7	66,6	11,1	21
<b>UE27</b>	<b>17,2</b>	<b>59,5</b>	<b>6,0</b>	<b>32</b>
<b>Zone euro</b>	<b>17,3</b>	<b>n.d.</b>	<b>5,6</b>	<b>n.d.</b>
Etats-Unis	17,1	57,1	8,1	n.d.
Japon	15,1	26,9	3,9	n.d.
<i>Source</i>		<i>Eurostat</i>		

*Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS*

La durée moyenne estimée de scolarité est de 17,2 ans dans l'Union européenne, à peu près comme aux États-Unis. Il y a une relative uniformité entre les pays européens, à de notables exceptions comme le Luxembourg ou Malte qui peuvent s'expliquer par une entrée tardive dans le système scolaire et, à l'opposé, la Finlande ou la Suède où beaucoup d'étudiants poursuivent des études supérieures. La corrélation entre le taux de poursuite des études et la durée de la scolarité est d'ailleurs de 83 %.

Cependant, les aides financières dont bénéficient les étudiants et les élèves sont très variables d'un pays à l'autre, autant que le sont les dépenses annuelles par étudiant (voir graphique 2.3.4). La Suède, les Pays-Bas, le Danemark, mais aussi la Bulgarie et Chypre offrent un soutien financier important à leurs élèves.

La formation professionnelle est le pendant de la formation initiale. Elle permet de maintenir les travailleurs à niveau et de diffuser au sein de l'économie les bonnes pratiques de gestion et les innovations. Elle n'est cependant pas très répandue dans beaucoup de pays européens. Il existe de grandes disparités entre certains États de l'Union européenne comme le montre les cas de la République tchèque et de la Lituanie. Celles-ci révèlent ainsi souvent des différences culturelles importantes dans le monde du travail. L'Union européenne n'enregistre cependant pas de retard significatif en la matière par rapport aux États-Unis.

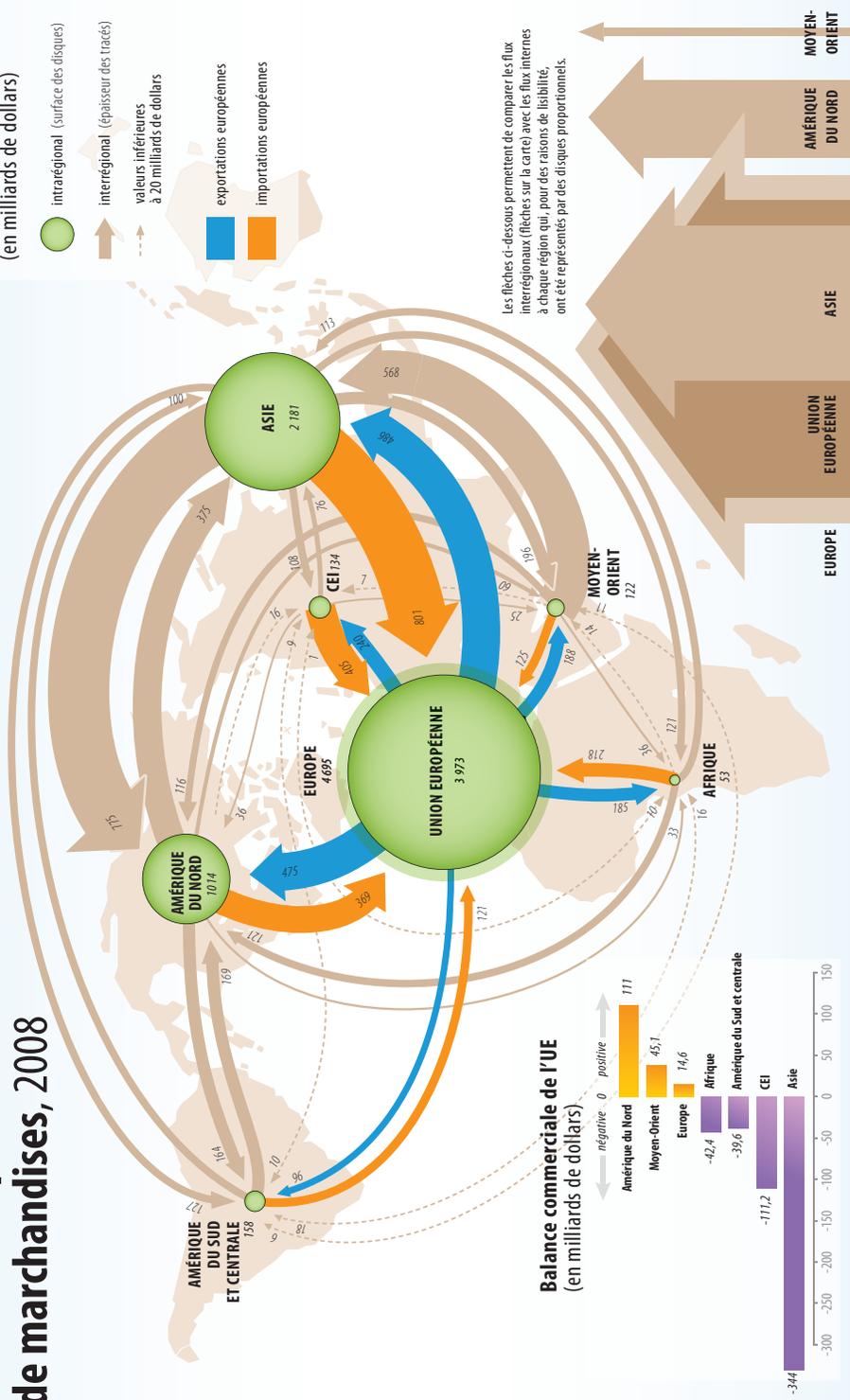
# L'Union européenne dans le commerce mondial de marchandises, 2008

**Commerce de marchandises**  
(en milliards de dollars)

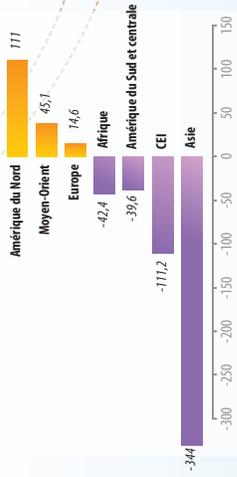
● intrarégional (surface des disques)

↑ interrégional (épaisseur des tracés)  
valeurs inférieures à 20 milliards de dollars

■ exportations européennes  
■ importations européennes



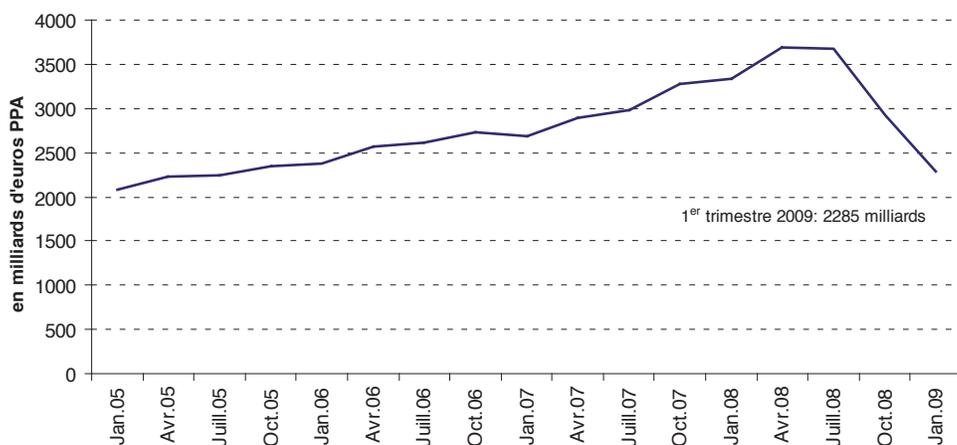
**Balance commerciale de l'UE**  
(en milliards de dollars)



Sources : Organisation mondiale du commerce (OMC), *International Trade Statistics 2008*, [www.wto.org](http://www.wto.org)

## 2.4. L'Union européenne dans le commerce international

### 2.4.1. Évolution globale du commerce mondial (janvier 2005-janvier 2009)

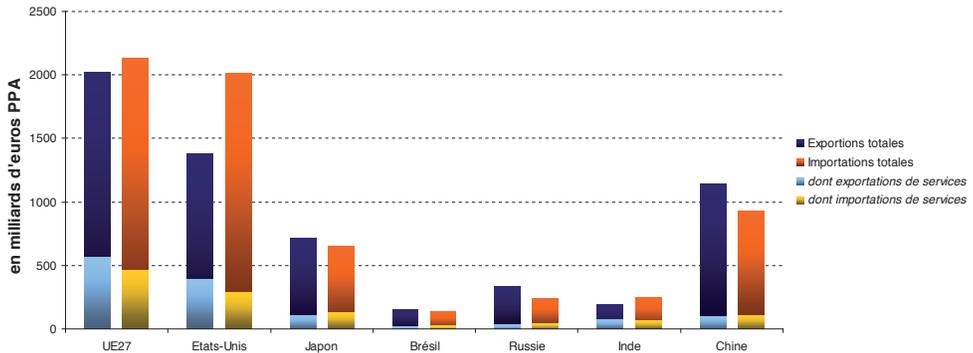


Source: OMC

Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

La crise financière a provoqué une baisse des exportations dans le monde, un fait qui ne s'était jamais produit depuis 1945. La baisse a été de 38% en valeur entre avril 2008 et janvier 2009; elle a été contenue ensuite, mais les échanges internationaux n'ont pas retrouvé leur niveau d'avant la crise. Cette situation historique a eu des répercussions lourdes sur les pays exportateurs comme l'Allemagne ou le Japon.

### 2.4.2. Principaux exportateurs de marchandises et de services commerciaux (à l'exclusion du commerce intra-UE)



Source: OMC  
Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

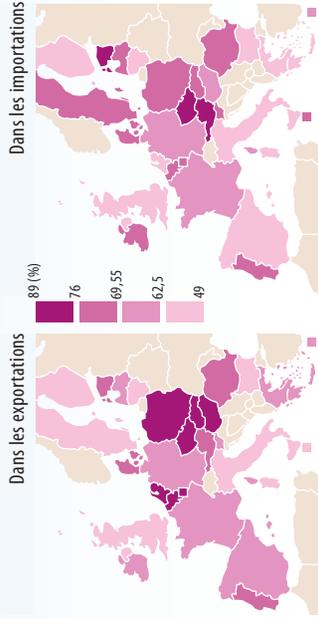
L'Union européenne est de loin le premier exportateur mondial de biens comme de services. Elle exporte 46% de plus que son premier concurrent, les États-Unis, ce qui la place au cœur des échanges commerciaux internationaux et de la mondialisation. Elle doit cette position en particulier grâce à certains grands pays exportateurs comme l'Allemagne ou les Pays-Bas. Les principaux exportateurs, outre les États-Unis, sont le Japon et la Chine, qui ont connu une forte expansion ces dernières années.

L'Union européenne représente 12,2% du total des exportations et 13,7% du total des importations. Les États-Unis sont l'autre grand pays importateur, les deux entités accusant des balances commerciales négatives, contrairement à la Chine ou au Japon.

Les services occupent une part importante des échanges commerciaux internationaux de l'Union européenne: 39,3% des exportations et 27,9% des importations. Les États-Unis ont un profil similaire. Dans leurs exportations, on observe une surreprésentation des services en Inde et des biens en Chine et en Russie. Il se dessine ainsi des stratégies différentes au sein de la mondialisation, ce qui conduit à la création de déséquilibres macroéconomiques.

# Commerce intracommunautaire, 2008

## Part du commerce intracommunautaire



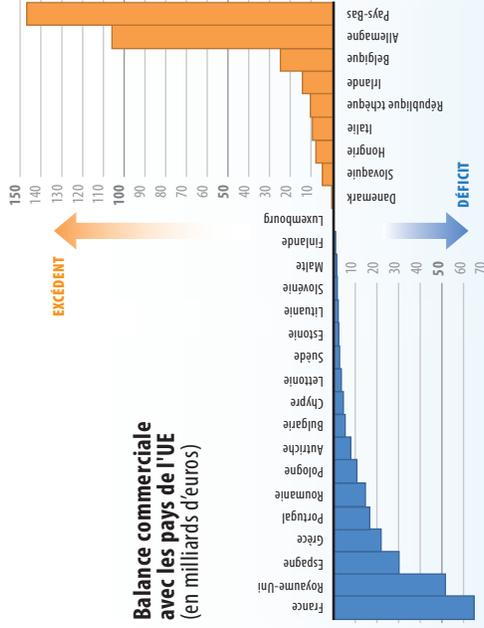
## Principaux échanges commerciaux intracommunautaires

Seuls les flux commerciaux les plus importants (supérieurs à 1 milliard d'euros) sont représentés. (Chypre et Malte ne figurent pas dans cette matrice).



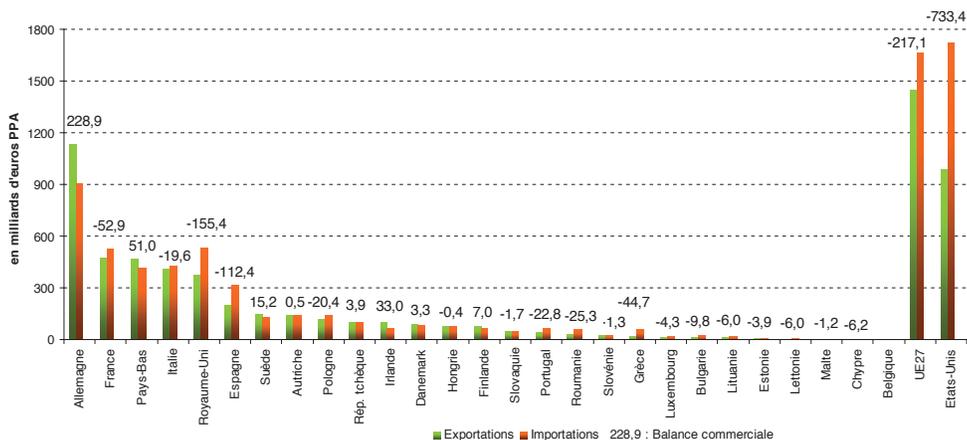
Pascal Orrier pour la Fondation Robert Schuman, janvier 2010, © FR5.

## Balance commerciale avec les pays de l'UE (en milliards d'euros)



Source : Eurostat (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>)

### 2.4.3. Exportations et balance commerciale (2008)



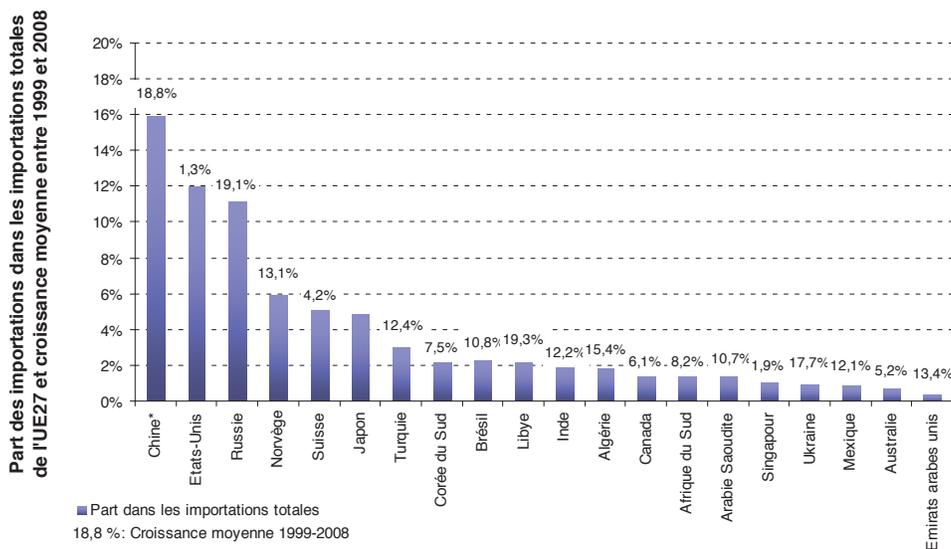
Source: OMC  
Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

On distingue trois familles de pays dans l'Union européenne: l'Allemagne, premier pays exportateur au monde, dont toute l'économie est tournée vers les marchés extérieurs; la France, les Pays-Bas, l'Italie, le Royaume-Uni et, dans une moindre mesure, l'Espagne, qui ont d'importants échanges avec le monde; et les autres pays.

Cette situation masque des situations disparates: certains pays comme le Royaume-Uni ou l'Espagne accusent des déficits commerciaux importants, tandis que l'Allemagne connaît un fort excédent commercial. De plus, certains pays sont tournés davantage vers le marché intérieur européen (Allemagne, même si elle a d'importants échanges avec la Chine et les États-Unis) et d'autres vers l'extérieur (Royaume-Uni). Ces situations masquent des orientations économiques différentes.

Au niveau macroéconomique, l'Union européenne et les États-Unis, malgré leurs similitudes en termes de participation aux échanges commerciaux internationaux, affichent des situations bien différentes. L'Union européenne, dont le marché intérieur constitue pour beaucoup de pays une issue commerciale naturelle et dont les pays fortement excédentaires compensent ceux qui ne le sont pas, a une balance commerciale presque nulle. Elle varie d'une année sur l'autre, mais reste limitée. Les États-Unis, au contraire, ont une balance commerciale fortement dégradée depuis des années, menaçant à terme la stabilité du dollar.

### 2.4.4. D'où viennent les importations européennes ? Les principaux fournisseurs de l'UE en 2008



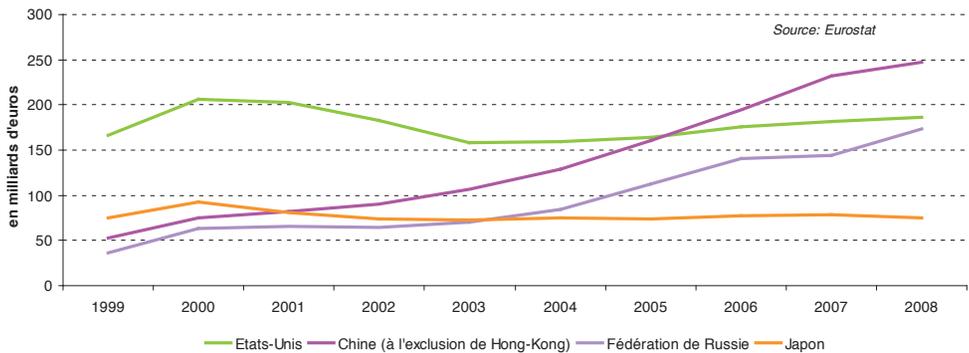
Source: Eurostat

Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

En moins de dix ans, les importations en provenance de la Chine et de la Russie ont augmenté respectivement de 18,8% et 19,1%, plaçant ces deux pays au premier et troisième rangs des pays fournisseurs de l'Union européenne. *A contrario*, les importations en provenance des États-Unis et du Japon ont augmenté de 1,3% pour le premier et baissé de -0,1% pour le second. La Chine est passée devant les États-Unis en 2005 et la Russie s'apprête à le faire dans quelques années. Insensiblement, l'équilibre économique international se déplace des États-Unis vers la Russie et la Chine, proche voisin de l'Union européenne pour le premier (avec d'importantes importations d'énergie) et grand pays manufacturier pour le second.

On constate également que l'Union européenne conserve des relations économiques avec toutes les zones géographiques du monde, tant avec de lointains partenaires tels que l'Australie et le Mexique, qu'avec ses plus proches voisins (Turquie, Suisse).

### 2.4.5. Évolution des principales importations de l'UE (1999-2008)

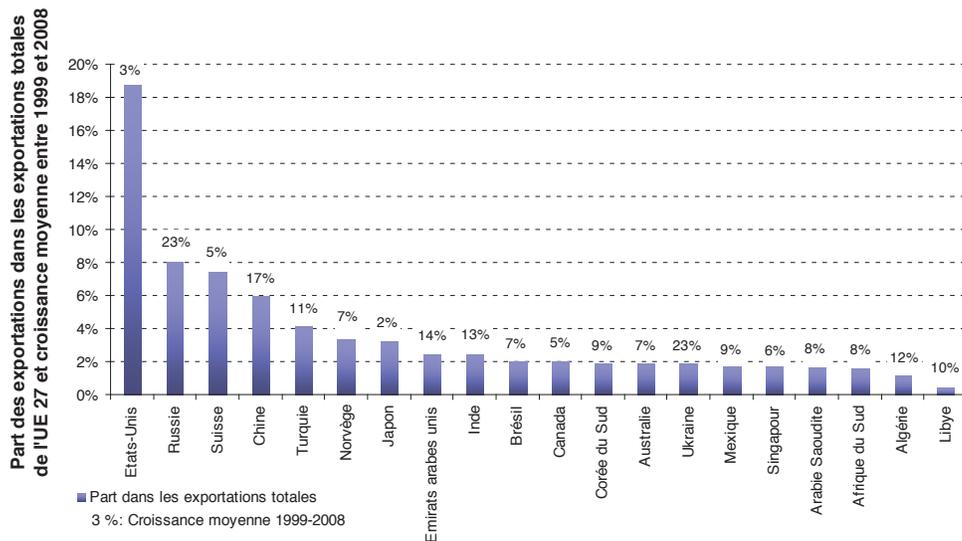


Source: Eurostat

Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

La Chine est devenue le premier fournisseur de l'Union européenne. Elle dépasse les États-Unis et ses exportations vers l'Union européenne croissent à un rythme soutenu. Les pays entourant l'espace géographique de l'Union européenne connaissent également une forte croissance, bien supérieure à celle des fournisseurs traditionnels (Japon, Suisse, États-Unis). Les matières premières (pétrole) sont pour beaucoup dans cette croissance; mais, nous assistons à un recentrage des relations commerciales de l'Union autour de ses voisins ainsi qu'avec la Chine. Les équilibres commerciaux se redéployent autour de la Méditerranée jusqu'en Orient, vers les pays émergents.

### 2.4.6. Où vont les exportations européennes ? Les principaux pays clients de l'Union européenne en 2008



Source: Eurostat

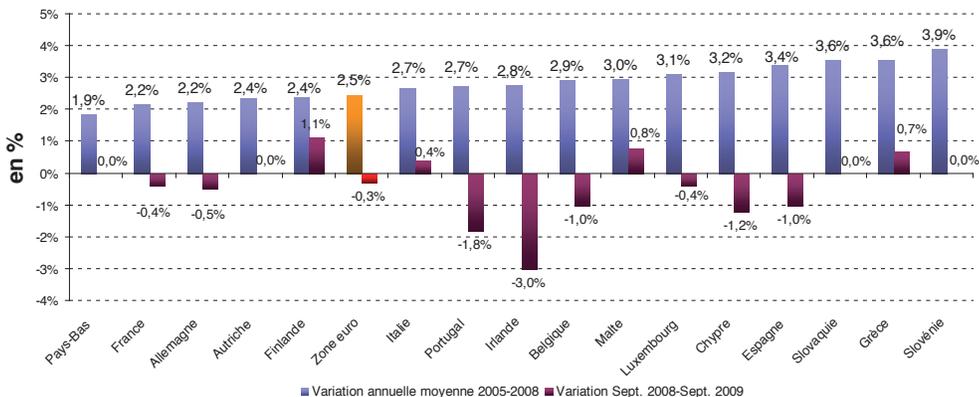
Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

Le paysage des exportations est différent de celui des importations: les États-Unis occupent, de loin, la première place, avec 19,1% du total des exportations de l'Union européenne. Le deuxième partenaire commercial de l'Union, la Russie, ne représente que 8% du total. Cependant, les exportations en direction de la Russie ou de la Chine ont progressé rapidement au cours de la dernière décennie. Plus généralement, les pays vers lesquels les exportations ont augmenté le plus vite, la Russie, la Chine, les Émirats arabes unis, l'Inde ou l'Ukraine appartiennent tous aux pays émergents dans lesquels les entreprises européennes peuvent exploiter de nouveaux marchés en pleine expansion. Si les exportations de l'Union européenne touchent l'ensemble des zones géographiques du monde, on constate un tropisme vers les pays les plus proches (Algérie, Libye, Ukraine, Russie) et vers les pays ayant le plus fort potentiel en termes de marché. Cette évolution traduit une stratégie de diversification des entreprises européennes.

## 3.L'Union européenne face à la crise économique et sociale

### 3.1. Aux origines de la crise financière et économique

#### 3.1.1. Évolution des prix immobiliers dans la zone euro



Source : BCE

Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

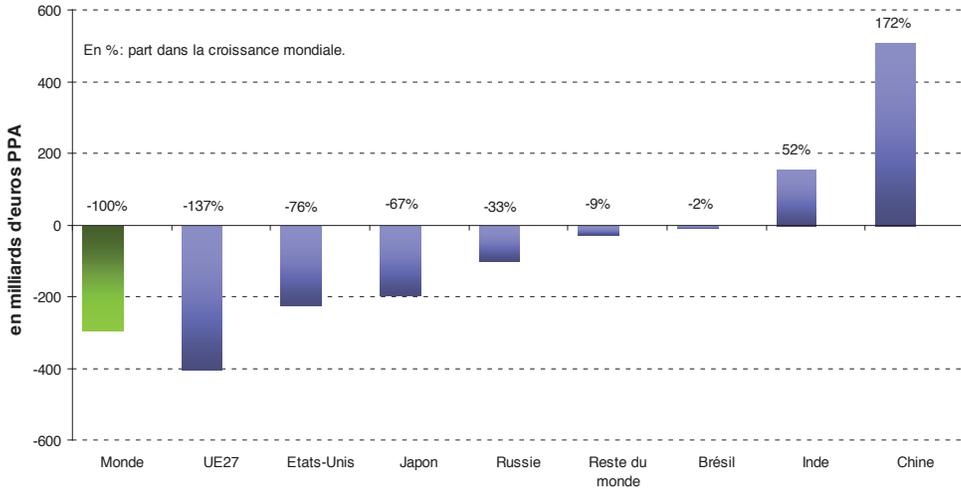
La crise des « subprimes », qui a commencé en juillet 2007, est née de l'éclatement d'une bulle immobilière aux États-Unis et de la dépréciation en cascade des titres financiers qui y étaient adossés. Au cours de la dernière décennie, les prix de l'immobilier avaient considérablement augmenté outre-Atlantique, mais également dans la plupart des États membres : +2,4% en moyenne par an dans la zone euro entre 2005 et 2008 et une augmentation de 30,5% entre 1996 et 2008. En 2009, les prix y ont baissé en moyenne de -0,3%.

Certains ont été plus touchés que d'autres, notamment l'Irlande, le Portugal ou l'Espagne. Le Royaume-Uni a également été affecté ainsi que certains pays baltes. D'autres, comme la Finlande ou l'Italie, ont été relativement épargnés.

Cet effondrement domino des titres financiers « subprimes » a provoqué des paniques sur les marchés financiers. La liquidité de ces marchés s'est peu à peu tarie, paralysant l'ensemble du système bancaire et plongeant l'économie mondiale dans la récession.

## 3.2. Crise économique

### 3.2.1. Répartition de la croissance mondiale en 2009

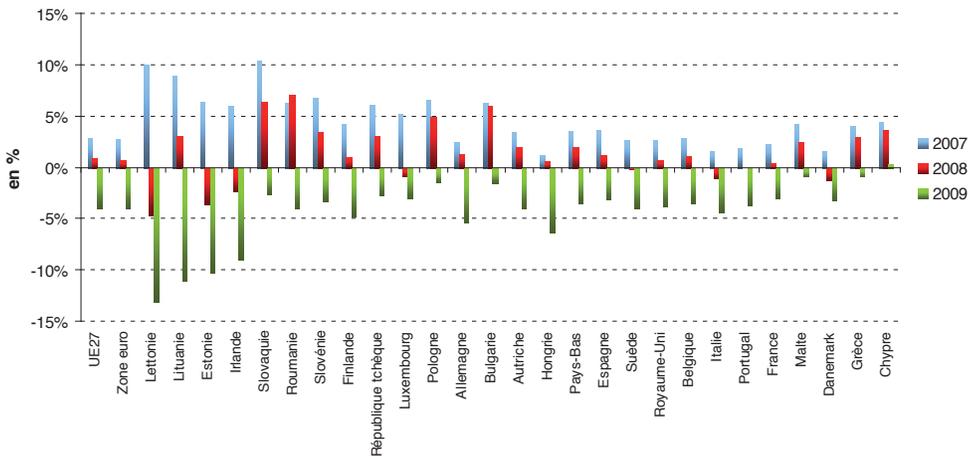


Sources : FMI et calculs de l'auteur  
Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

La crise économique a touché l'ensemble des économies, mais de façon différente : les pays avancés, les États-Unis, le Japon et l'Union européenne ont été les plus touchés. La crise a en effet paralysé un système financier alimentant une économie de la connaissance, proche de la frontière technologique. Le système financier, qui s'était mis en place progressivement au cours des dernières décennies, s'était appuyé sur sa libéralisation pour s'adapter à un capitalisme plus souple, plus fluide et fonctionnant autour de projets innovants. Les systèmes financiers des pays émergents, plus rigides, moins tournés vers l'international et plus adaptés à une économie principalement industrielle ont été de ce fait moins touchés, à l'image de la Chine.

En juillet 2009, sur une durée d'un an, 295 milliards d'euros à parité de pouvoir d'achat de PIB avaient disparu, soit une variation de -0,5 %, ce qui ne s'était jamais produit depuis 1945. Ce sont l'Union européenne (137 %), les États-Unis (76 %) et le Japon (67 %) qui ont le plus contribué à cette baisse. La Chine et l'Inde, de par leur forte croissance, ont limité la récession mondiale. Excepté les grands pays industriels, le reste du monde n'a été que peu touché, représentant à peine 9 % de la baisse mondiale.

### 3.2.2. Croissance du PIB dans les États membres de l'UE (2007-2009)



Sources : Eurostat et calculs de l'auteur  
Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

Ce graphique montre pour chaque État membre l'évolution de la croissance du PIB sur les trois années de la crise: 2007, 2008 et 2009. Alors que la croissance était positive pour tous les États en 2007, elle était négative en 2009 (sauf Chypre). La crise économique a été rapide et brutale et a provoqué des inversions de situations impressionnantes: la Lettonie est passée d'une croissance de 10% en 2007 à -13,1% en 2009, soit un différentiel de croissance de 23,1%!

En 2010, la croissance devrait être atone pour l'ensemble des pays européens, variant entre -0,8% en Estonie et +0,8% en Suède et en Pologne. Seules l'Irlande (-2,6%), la Lettonie (-3,2%) et la Lituanie (-4,7%) devraient voir leur situation se dégrader encore selon les prévisions d'Eurostat.

**3.2.3. Investissement et consommation dans l'UE**

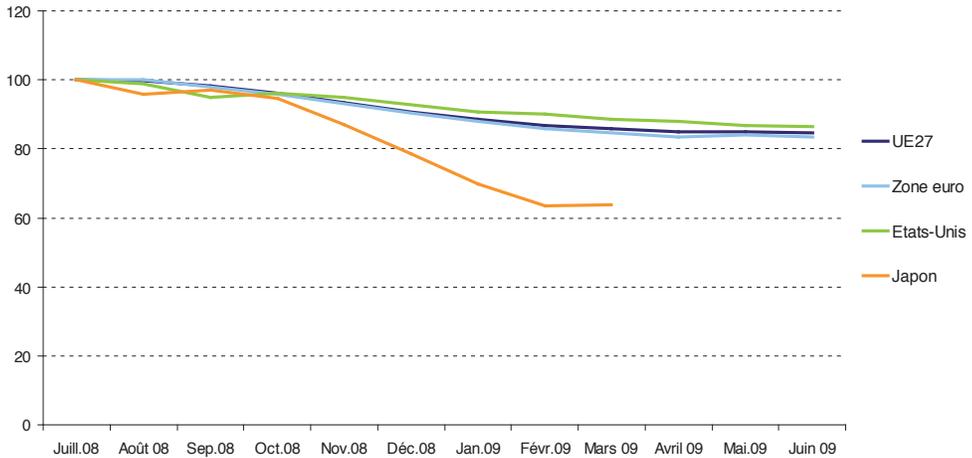
	Investissement, en % du PIB (2009)	Variation du taux d'investissement 2007-2009	Consommation, en % du PIB (2009)	Variation du taux de consommation 2007-2009
Allemagne	18,2	-2,7%	58,9	3,9%
Autriche	20	-8,3%	54,6	2,8%
Belgique	21,8	0,5%	54	3,3%
Bulgarie	28,8	-3,4%	67,8	-1,9%
Chypre	22,7	3,2%	66,4	0,2%
Danemark	19,6	-11,7%	49,7	1,4%
Espagne	25,2	-18,7%	56,6	-1,2%
Estonie	23,7	-27,1%	57,6	4,3%
Finlande	19,4	-4,9%	53,3	5,5%
France	21,2	-1,9%	58,3	3,0%
Grèce	18,4	-18,2%	72	1,1%
Hongrie	18,9	-10,0%	53,6	0,4%
Irlande	15,9	-39,5%	48,9	5,8%
Italie	18,5	-12,7%	60	2,2%
Lettonie	26	-22,8%	54,7	-12,2%
Lituanie	19,8	-29,3%	61	-5,7%
Luxembourg	18,8	-3,6%	35	8,7%
Malte	16,3	-17,3%	62,6	2,8%
Pays-Bas	19,5	-2,0%	47,6	2,4%
Pologne	20,7	-4,2%	62,9	3,8%
Portugal	18,8	-13,8%	66,5	2,3%
Rép. tchèque	23,2	-7,9%	50,9	6,7%
Roumanie	31,8	4,6%	63,6	-5,5%
Royaume-Uni	15,5	-12,9%	64,5	1,1%
Slovaquie	24,9	-4,6%	57,6	3,0%
Slovénie	24,5	-10,9%	53,7	2,9%
Suède	17,2	-9,5%	46,8	0,2%
<b>Zone euro</b>	<b>20,1</b>	<b>-8,2%</b>	<b>57,7</b>	<b>2,5%</b>
<b>UE27</b>	<b>19,6</b>	<b>-8,0%</b>	<b>58,4</b>	<b>1,9%</b>
États-Unis	16,5	-14,9%	69,4	-0,6%
Japon	21,2	-9,4%	58,8	4,4%
<i>Source Eurostat</i>				

*Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS*

Dans les économies européenne, américaine et japonaise, la consommation représente la majeure partie du PIB. Cela est vrai tout particulièrement aux États-Unis. La consommation n'a été que peu touchée par la crise, elle a même progressé en Europe et au Japon. La crise économique n'est donc pas une crise de la consommation, ce qui explique pourquoi les plans de relance mis en place par les pays ont peu axé leurs efforts sur la consommation, se concentrant en revanche sur une relance par l'investissement.

Si l'investissement ne représente en moyenne que 20% de la production des pays industriels, il est le principal moteur de la croissance et des entreprises. Il est à la fois important à court terme pour optimiser et améliorer les processus de fabrication et de production, mais aussi à long terme pour assurer la compétitivité internationale des pays. La baisse a été très importante: -14,9% aux États-Unis, -8% dans l'Union européenne avec des baisses allant jusqu'à -29,3% en Lituanie et -39,5% en Irlande. Ces baisses brutales sont à l'origine de la récession économique mais elles auront surtout des conséquences à long terme, les pays les plus touchés n'ayant pu renouveler leur appareil productif et investir dans les technologies d'avenir. C'est pourquoi les plans de relance ont tenté de contrevenir à cette baisse en favorisant l'investissement: construction de nouveaux bâtiments et infrastructures et baisse d'impôts pour les entreprises favorisant l'investissement productif et innovant.

### 3.2.4. Indice de la production industrielle



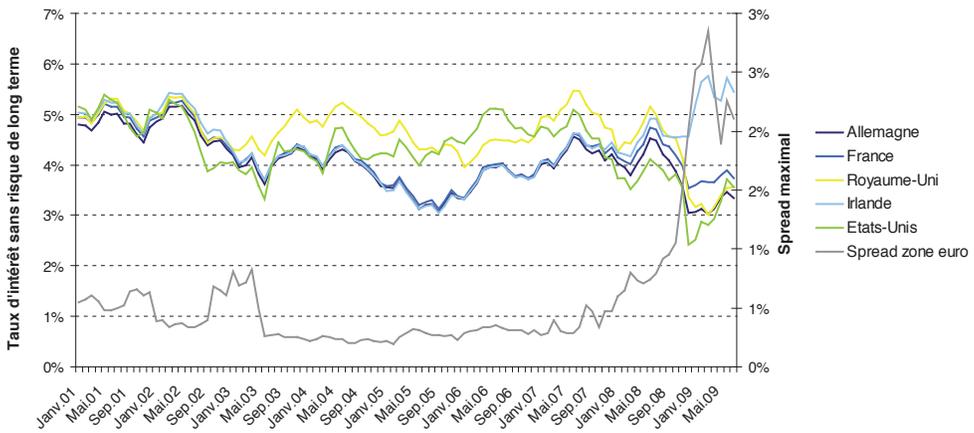
Source: Eurostat

Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

L'industrie a été la première victime de la crise financière. C'est en effet l'industrie qui concentre la plupart des dépenses de R&D, des investissements et des besoins en trésorerie. Le blocage du système financier international a lourdement grevé les industries. Les plus touchées à court terme ont été celles qui sont les plus dépendantes des marchés financiers, notamment l'automobile.

En partant d'une base 100 en juillet 2008, début de la crise économique, on voit que la production industrielle s'est effondrée dans tous les pays industriels jusqu'au premier semestre 2009. Depuis, elle stagne plus qu'elle n'a réellement repris le cours de la croissance. L'effet à long terme d'une baisse des investissements et les difficultés que rencontrent toujours les marchés financiers laissent penser que les effets de la crise se feront sentir encore longtemps, sans que l'on puisse prédire de quelles façons ils s'exprimeront.

### 3.2.5. Évolution des taux d'intérêt sans risque de long terme (10 ans) et spread maximal des taux dans la zone euro



Sources : BCE, Fed et calculs de l'auteur  
Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

Les taux d'intérêt des obligations d'État à long terme constituent le socle de référence pour les autres taux. Plus ils sont hauts et plus il est coûteux d'emprunter et d'investir. Jusqu'en juillet 2007, les taux d'intérêt dans la zone euro étaient relativement uniformes entre les pays ; on constatait même une convergence de ces taux. Le spread de la zone euro donne l'écart entre le plus petit et le plus grand taux d'intérêt de la zone euro.

À partir de juillet 2007, on observe une divergence des taux au sein de la zone euro telle qu'on n'en avait jamais observée auparavant. La crise a révélé les situations financières très différentes d'un État à l'autre ; certains États ont vu leur cotation dégradée par les agences de notations, traduisant par là une faiblesse structurelle de ces économies. Cette dégradation de la note a eu pour effet une hausse des taux d'intérêt. Les investisseurs qui avaient tendance jusqu'alors à considérer la zone euro comme un bloc unique ont soudain reconsidéré leur position. La crise a eu pour effet de distendre les liens monétaires entre les pays européens. La BCE a réagi en injectant des liquidités pour calmer les marchés et contrer les effets centrifuges. Elle a évité ainsi des situations que l'on avait connues avant la création de la zone euro.

### 3.2.6. Évolution des marchés boursiers (1995-2009)

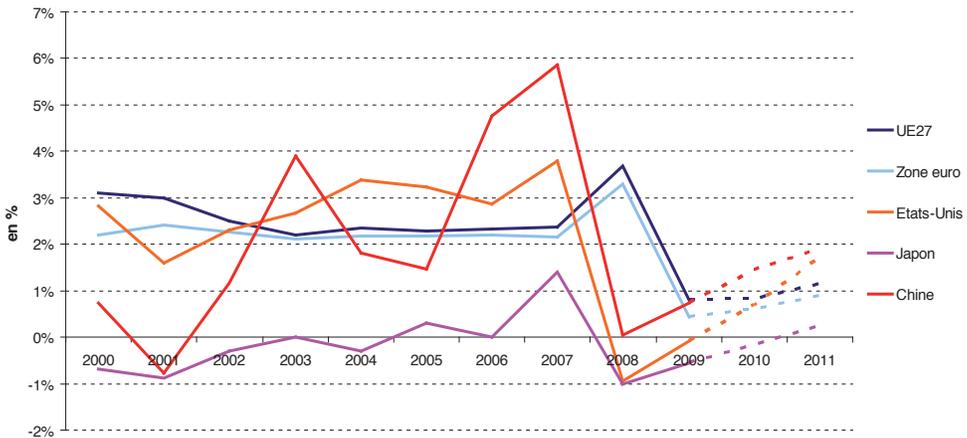


Sources : Eurostat et calculs de l'auteur  
Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

Comme à chaque crise, les marchés boursiers ont réagi à la baisse, chutant lourdement après juillet 2007 et surtout en septembre 2008 après la faillite de la banque Lehman Brothers et les forts risques d'illiquidité qui pesaient sur les marchés. Entre juin 2007 et mars 2009, l'indice d'Euronext a chuté de -55,9%. Le point bas a été atteint en décembre 2009, les marchés ayant alors retrouvé leur niveau de janvier 1996. Plus d'une décennie a été réduite à néant.

On constate également une très forte corrélation entre les marchés européens et américains, traduisant là les liens forts qui unissent ces marchés, à la fois via des bourses communes (NYSE Euronext par exemple, qui regroupe les bourses de Paris, Amsterdam, Bruxelles et New-York) et l'intégration forte de toutes ces économies. Le Japon, qui se trouve dans une situation économique et financière difficile depuis la grave crise immobilière des années 90, a vu son indice boursier stagner.

### 3.2.7. Évolution du taux d'inflation (2000-2009)



Source: FMI

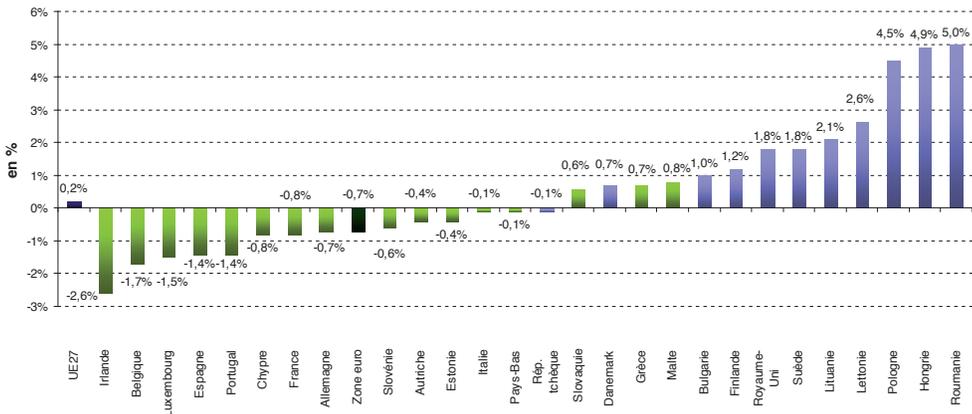
Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

Alors que le taux d'inflation se maintenait autour de 2-3% en Europe et aux États-Unis depuis plusieurs années, en partie grâce à la politique monétaire menée par les Banques centrales, la crise économique et la baisse brutale du prix du baril de pétrole ont ramené l'inflation vers des taux proches de zéro. La baisse des taux directeurs des banques centrales a permis de maintenir un taux réel raisonnable. Mais la déflation qui a commencé en 2009 dans certains pays d'Europe et aux États-Unis présente de nombreuses menaces pour la stabilité de l'économie. Autant on peut sortir de l'inflation par des politiques monétaires restrictives, autant la déflation est un phénomène qui s'auto-entretient et dont on sort difficilement. Le cas du Japon en est une illustration: depuis les années 90, il alterne entre inflation et déflation sans parvenir à renouer avec la croissance.

Les chiffres datent d'août 2009 et les prévisions étaient alors peut-être trop optimistes. On constate en effet fin 2009 que la zone euro connaît une déflation, certes modeste, mais néanmoins différente de ce qui était prévu.

Les liquidités importantes qui ont été injectées dans l'économie ainsi que la hausse du prix de l'énergie constatée fin 2009 font peser au contraire des menaces d'hyperinflation à long terme. C'est entre ces deux menaces, Charybde et Scylla, entre la déflation et l'hyperinflation que naviguent les banques centrales, en usant de tous leurs outils financiers et en déployant de nouveaux afin d'éviter l'un et l'autre.

### 3.2.8. Taux d'inflation dans les États membres de l'UE (2009)



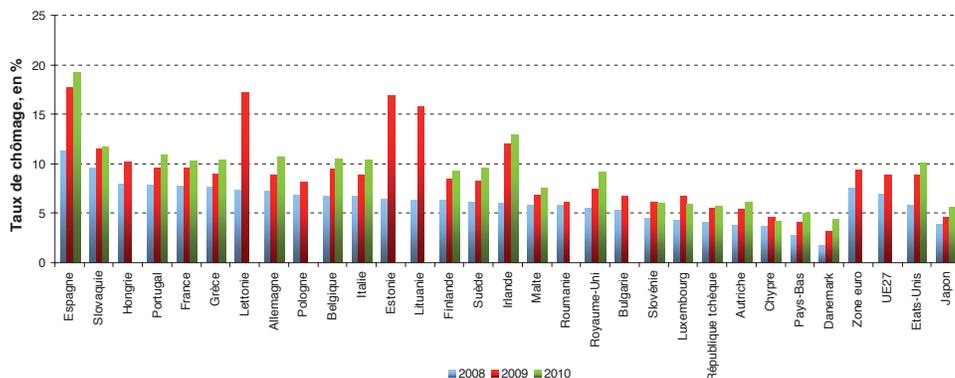
Source : Eurostat  
Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

La faible inflation de l'Union européenne masque des réalités bien différentes. La majorité des pays de la zone euro connaissent une importante déflation, en moyenne -0,7 % en rythme annuel. Certains pays comme l'Irlande ont vu les prix diminuer au rythme annuel de -2,6%. Cette situation de déflation est dangereuse pour l'économie car elle s'auto-entretient et les outils traditionnels de la politique monétaire (baisse des taux) sont inefficaces. La déflation devient le principal enjeu de la Banque centrale européenne.

À l'opposé, les pays nouvellement entrés dans l'Union européenne ont toujours des inflations importantes, en partie dues à la volatilité de leurs monnaies et à la structure de leur économie. Ces économies présentent depuis de nombreuses années des taux d'inflation importants et la crise n'a que peu fait varier cette tendance.

### 3.3. Crise sociale

#### 3.3.1. Évolution du chômage dans les États membres de l'UE (2008-2010)

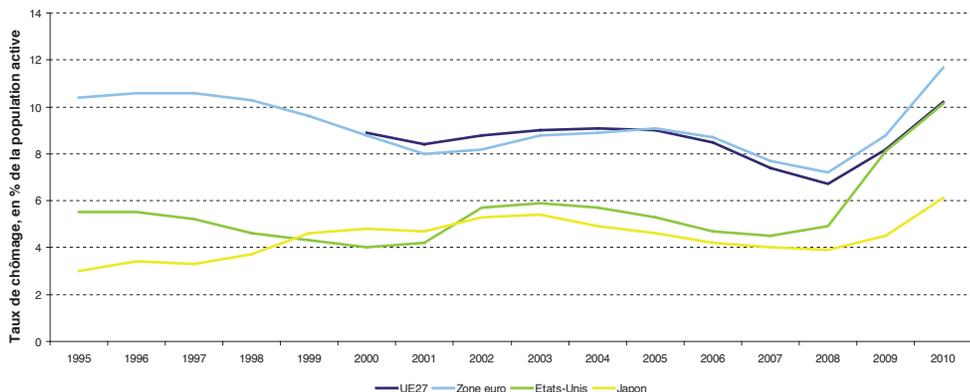


Sources : Eurostat, FMI, OIT  
Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

Après la crise financière puis économique survient la crise sociale. Il y a toujours un décalage d'environ un an entre ces différentes phases de la crise. Tous les pays de l'Union européenne, comme les États-Unis et le Japon, ont vu leur taux de chômage augmenter rapidement. L'augmentation a été fonction de la robustesse de l'économie en question et de la structure de son marché du travail. Le pays le plus touché a été l'Espagne dont le taux de chômage avoisinera les 20% en 2010 selon les prévisions d'Eurostat, du FMI et de l'Organisation internationale du travail (OIT). Les pays baltes ou l'Irlande connaissent également de fortes progressions.

Le chômage a augmenté de 27% dans l'Union européenne entre 2008 et 2009, soit un peu plus de 6 millions de chômeurs en l'espace d'une seule année. L'OIT prévoyait qu'en 2009, la crise provoquerait une hausse comprise entre 40 et 50 millions du nombre de chômeurs.

### 3.3.2. Évolution du taux de chômage aux États-Unis, au Japon et dans l'UE (1995-2010)



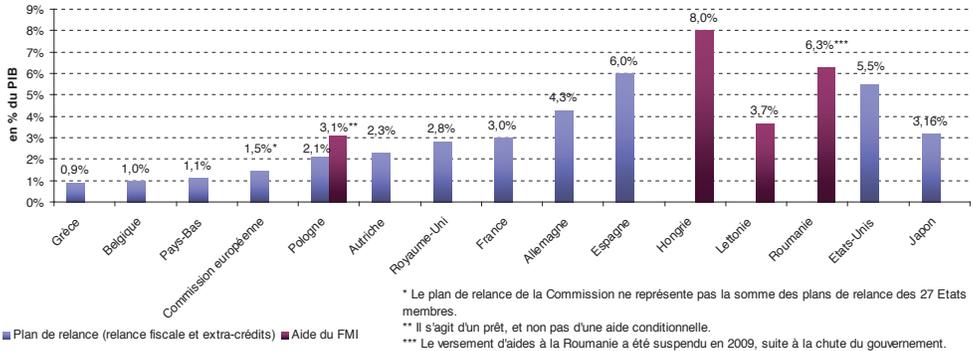
Sources : Eurostat, FMI, OIT

Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

Depuis 1995, le taux de chômage dans l'Union européenne avait tendance à décroître. Les crises de 1995 et 2001 avaient provoqué une hausse du chômage qui avait été résorbée en quelques années. Le marché du travail américain, plus flexible qu'en Europe, avait réagi fortement aux crises précédentes. La crise des « subprimes » a provoqué une rupture importante dans les tendances du chômage : le chômage augmente rapidement à partir de 2008 pour atteindre des niveaux inconnus depuis des décennies. Les États-Unis connaissent une progression plus forte que dans l'Union européenne, à partir d'un taux de chômage structurellement et historiquement plus bas, et les deux taux se rejoignent aujourd'hui. Les organismes de prévisions économiques n'envisagent aucune embellie avant 2010 voire au-delà avec des taux de 11,7% pour la zone euro et 10,1% pour les États-Unis. Jusqu'à présent, la hausse du chômage ne s'est pas traduite par des troubles sociaux, mais plutôt un remaniement important du marché du travail : en France, par exemple, le nombre de créations d'entreprise, surtout chez les auto-entrepreneurs, a considérablement augmenté. Il est probable que cette augmentation soit due à la transition, pour les travailleurs licenciés ou quittant leur entreprise, vers une activité autonome.

### 3.4. Plans de relance et conséquences

#### 3.4.1. Synthèse des plans de relance et des aides du FMI (mi-2009)



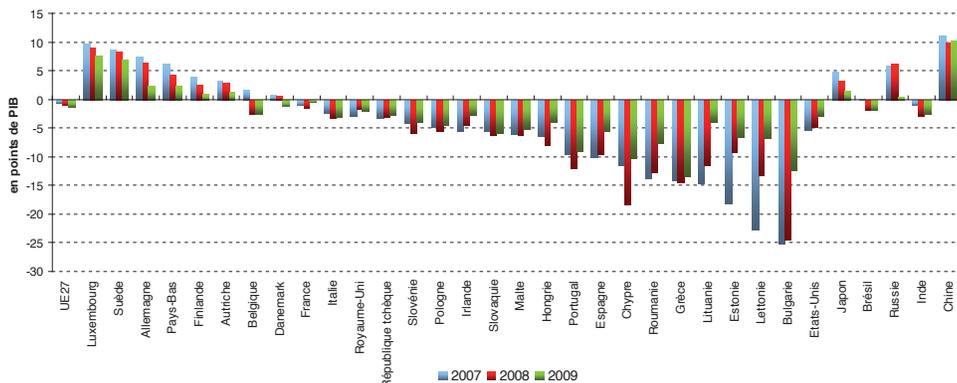
Sources : FMI, Bruegel, US Economic Department et calculs de l'auteur  
 Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

Pour contrevenir aux effets les plus négatifs de la crise ont été menées à la fois une politique monétaire expansionniste (injection massive de liquidités dans le système financier) et une politique budgétaire keynésienne et interventionniste. La plupart des gouvernements ont décidé, sous l'impulsion des institutions internationales comme le FMI et en coordination avec les Banques centrales, de mettre en place de vastes plans de relance. Ces plans avaient pour objet de relancer l'économie par l'investissement, dont on a vu qu'il avait été la première victime de la crise. Les plans ont présenté deux visages : une partie était constituée d'une baisse des impôts, et plus particulièrement des impôts taxant les investissements et l'innovation ; une autre partie a été consacrée au lancement de grands projets de construction, d'amélioration des infrastructures existantes ou du financement de projets innovants.

Les plans de relance les plus ambitieux ont été mis en place par les États-Unis, l'Espagne, le Japon et l'Allemagne. C'était aussi les pays les plus touchés par la crise. Ces plans de relance ont permis d'éviter une forte dégradation de l'économie. Autrement dit, l'endettement public a permis de gagner quelques points de PIB et de limiter la récession attendue. Sans ces plans, l'impact de la crise aurait été plus fort. Mais la contrepartie est l'augmentation importante de l'endettement public. D'autre part, il n'est pas certain que les investissements publics soient réellement productifs à long terme et que les plans de relance n'aient d'autres effets qu'à court terme.

Le FMI est également intervenu auprès des pays les plus fragiles, comme la Hongrie, la Lettonie ou la Roumanie, pour éviter un effondrement de leur système bancaire et financier. C'est le rôle habituel du FMI. L'aide à la Pologne a été différente : le FMI lui a prêté de l'argent sans, en contrepartie, exiger des réformes structurelles comme c'est le cas habituellement. Cet assouplissement des règles d'intervention du FMI lui a permis d'être plus présent et plus demandé par les pays en difficulté.

### 3.4.2. Déficits courants des États membres de l'UE (2007-2009)

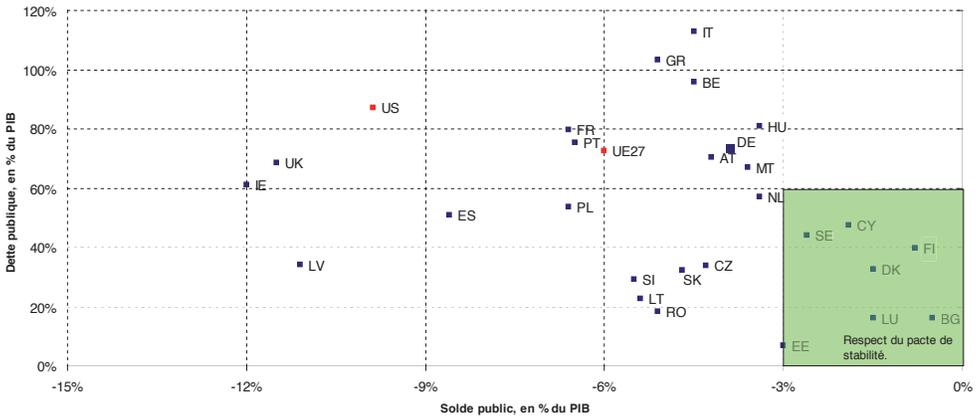


Source : FMI  
Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

Les déficits courants, qui montrent les besoins en capitaux, font apparaître deux familles de pays. Ceux qui ont des excédents (Allemagne, Pays-Bas, mais aussi Chine ou Russie) dus à leurs activités exportatrices et ceux qui doivent importer des capitaux pour financer leur croissance, au premier rang desquels se trouvent certains des nouveaux membres de l'Union européenne. La France reste relativement équilibrée. Les transferts d'un pays à l'autre au sein de l'Union européenne permettent de conserver un certain équilibre: contrairement aux États-Unis, l'Union européenne n'a quasiment pas de déficit courant. Cela ne signifie pas qu'elle est indépendante du reste du monde mais que la diversité des situations économiques de ses membres lui assure une relative neutralité.

La crise n'a pas modifié les équilibres mais elle a réduit l'ampleur des déséquilibres (excès ou déficits).

### 3.4.3. Solde et dette publique des États membres de l'UE (2009)



Sources : FMI, Eurostat, Commission européenne  
Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

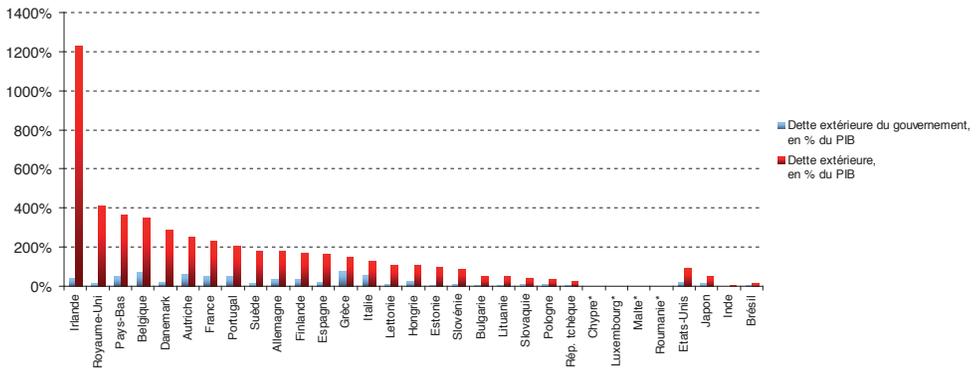
La baisse des recettes fiscales, liée à un ralentissement économique conjugué avec la hausse des dépenses sociales due à la dégradation du marché du travail, a considérablement augmenté les déficits courants des États membres. À cela se sont ajoutées les politiques budgétaires expansionnistes (les plans de relance).

Alors que les critères de Maastricht prévoient une dette publique limitée à 60% du PIB et un déficit public sous les 3% du PIB, la plupart des pays n'ont pu tenir ces deux critères au cours de la crise. Seuls quelques pays, ayant au préalable des comptes publics positifs ou proches de zéro, respectent encore les critères de Maastricht. Deux groupes de pays se démarquent : le Royaume-Uni, l'Irlande, l'Espagne et la Lettonie qui connaissent une très forte dégradation de leur solde public qui se traduira à terme par une forte augmentation de l'endettement public. Des mesures restrictives devront être prises pour revenir à une situation plus stable. L'Italie, la Grèce et la Belgique avaient avant la crise une très forte dette publique qui s'aggrave encore et qui ne leur a pas permis de s'engager autant qu'ils auraient pu le souhaiter dans une politique budgétaire expansionniste.

En moyenne, dans l'Union européenne, le déficit public sera de -6% en 2009 et la dette publique de 72,6% du PIB.

À terme, la situation dégradée des comptes publics pourra être un problème pour la stabilité et la crédibilité de la zone euro.

### 3.4.4. Dette extérieure des États membres de l'UE et de leur gouvernement (2009)



Sources : FMI, Eurostat Banque mondiale et calculs de l'auteur  
Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

La dette extérieure d'un État représente l'ensemble des créances publiques ou privées détenues par des non-résidents. C'est un indice de l'endettement d'une population vis-à-vis du reste du monde. L'endettement des gouvernements est dans la plupart des cas bien en-deçà de celui du reste du pays (particuliers, entreprises, etc.), sauf en Grèce ou en Italie.

Les situations sont très disparates. La situation la plus alarmante est celle de l'Irlande, qui est endettée à hauteur de 12 fois son propre PIB : cela signifie qu'il faudrait 12 ans de travail plein pour rembourser entièrement ses créanciers. L'Irlande est donc particulièrement dépendante des pays extérieurs et vulnérable aux retournements de conjoncture économique et financière.

La plupart des petits pays ouverts sur le monde, comme les Pays-Bas, la Belgique ou l'Autriche, sont également massivement endettés vis-à-vis du reste du monde. Des pays plus fermés, comme le Japon ou la Pologne, le sont beaucoup moins. Ainsi, la dette publique japonaise est en grande majorité détenue par les résidents : bien que cette dette soit très importante, elle ne rend pas le pays dépendant de créanciers étrangers.



## 3.4.5. Dégradation des finances publiques

	Dette publique, en % du PIB (1998)	Dette publique, en % du PIB (2008)	Dette publique, en % du PIB (2009)	Dette publique, en % du PIB (2010)	Variation 1998-2008	Variation 2008-2010
Allemagne	60%	66%	73%	79%	9,3%	19,4%
Autriche	65%	63%	70%	75%	-3,5%	20,3%
Belgique	117%	90%	96%	101%	-23,5%	12,6%
Bulgarie	80%	14%	16%	17%	-82,3%	22,7%
Chypre	59%	49%	48%	48%	-16,2%	-2,4%
Danemark	61%	33%	33%	34%	-45,2%	1,2%
Espagne	64%	40%	51%	62%	-38,4%	57,7%
Estonie	6%	5%	7%	8%	-12,7%	62,5%
Finlande	48%	33%	40%	46%	-30,7%	36,8%
France	59%	68%	80%	86%	14,6%	26,3%
Grèce	106%	98%	103%	108%	-7,8%	10,7%
Hongrie	62%	73%	81%	82%	17,7%	12,7%
Irlande	54%	43%	61%	80%	-19,4%	84,5%
Italie	115%	106%	113%	116%	-7,9%	9,7%
Lettonie	10%	20%	34%	50%	103,1%	156,9%
Lituanie	17%	16%	23%	32%	-6,0%	104,5%
Luxembourg	7%	15%	16%	16%	107,0%	11,6%
Malte	53%	64%	67%	69%	20,0%	7,5%
Pays-Bas	66%	58%	57%	63%	-11,4%	8,4%
Pologne	39%	47%	54%	60%	21,1%	26,8%
Portugal	52%	66%	75%	82%	27,4%	22,7%
Rép. tchèque	15%	30%	34%	38%	98,7%	27,2%
Roumanie	17%	14%	18%	23%	-18,1%	66,9%
Royaume-Uni	47%	52%	68%	82%	11,3%	57,1%
Slovaquie	35%	28%	32%	36%	-20,0%	31,5%
Slovénie*	27%	23%	29%	35%	-14,9%	53,1%
Suède	69%	38%	44%	47%	-45,0%	24,2%
<b>UE27</b>	<b>67%</b>	<b>62%</b>	<b>73%</b>	<b>79%</b>	<b>-7,5%</b>	<b>29,1%</b>
Etats-Unis	68%	71%	87%	97%	4,2%	38,2%
Japon	112%	196%	217%	227%	74,9%	15,9%
<i>Sources</i>		<i>Eurostat, Commission européenne, FMI</i>				
* Les statistiques pour la dette publique de la Slovénie ne sont disponibles qu'à partir de 2001.						

Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

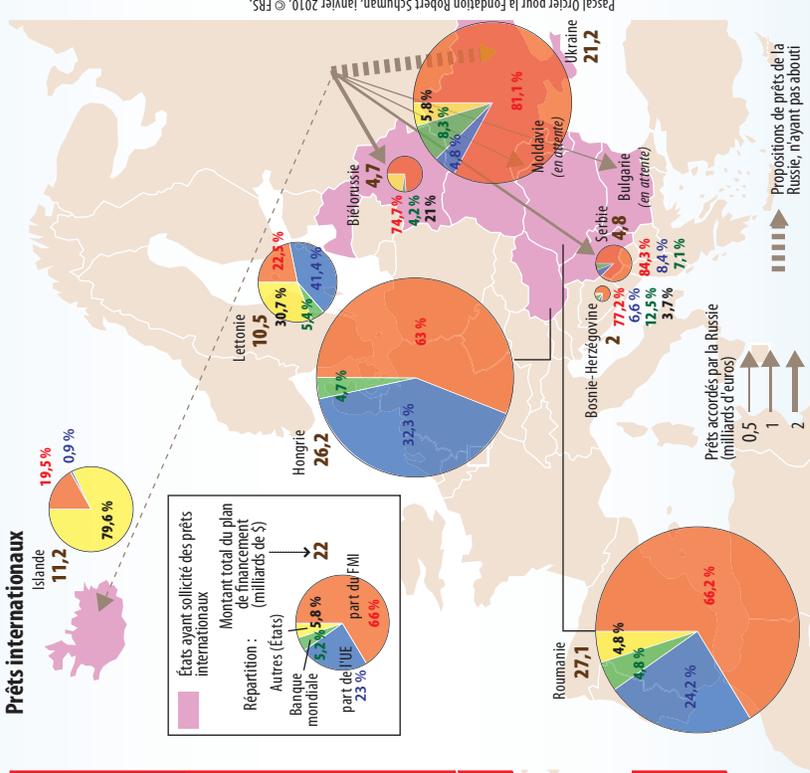
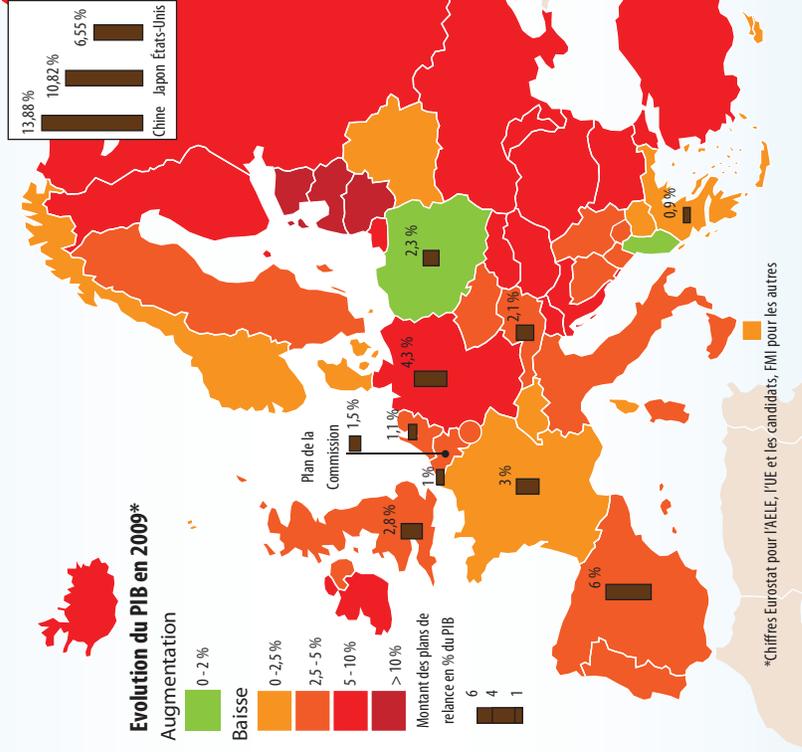
Conséquence de la crise économique, les finances publiques des pays de l'Union européenne se sont considérablement dégradées. Entre 1998 et 2008 un important effort avait été fait pour réduire les déficits publics, notamment dans les pays connaissant au préalable des situations difficiles (importante dette publique en Belgique, déficit public important en Bulgarie), mais aussi dans les pays nordiques (Finlande, Suède, Pays-Bas) qui ont renoué avec une politique budgétaire vertueuse.

Mais la crise balaiera en l'espace de deux ans tous les efforts accomplis depuis 1998. Entre 2008 et 2010, la dette publique moyenne de l'Union européenne augmentera de 29,1% alors qu'elle n'avait baissé que de -7,5% en dix ans. Tous les autres pays verront leur situation budgétaire empirer en comparaison avec celle de 1998, à l'exception de la Belgique, de la Bulgarie, du Danemark et de la Suède. En fournissant les mêmes efforts que ceux produits entre 1998 et 2008, il faudra plus de 30 ans pour revenir à la situation initiale.

La crise économique dite « des subprimes » a donc considérablement perturbé l'économie européenne en dégradant les finances publiques, augmentant le taux de chômage et réduisant fortement les investissements. Les effets de la crise se feront sentir pendant de très nombreuses années et nul ne peut savoir selon quelles modalités.

# La crise en Europe, 2009

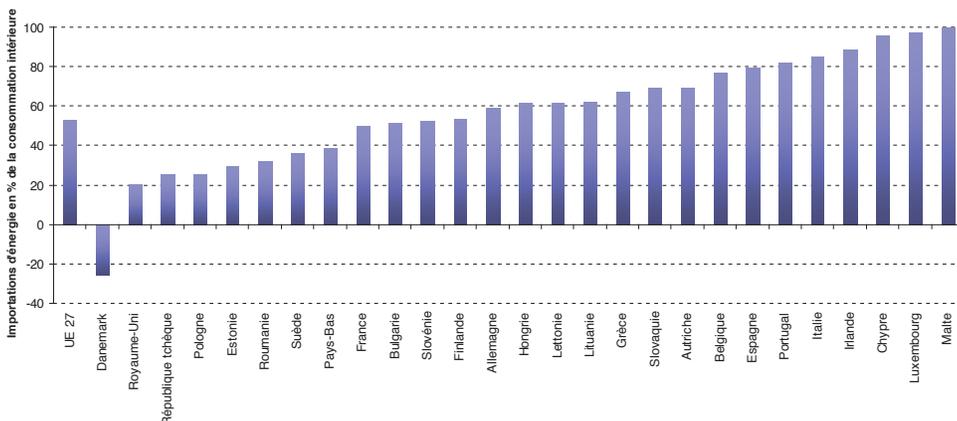
voir aussi la carte "Géographie de l'euro"



Pascal Orlcier pour la Fondation Robert Schuman, janvier 2010, © FRS.

## 4. L'Union européenne face à la rareté des ressources

### 4.1. La dépendance énergétique des États membres de l'UE: importations nettes d'énergie



Source: Eurostat  
Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

Tous les pays de l'Union européenne, à l'exception notable du Danemark, sont énergétiquement dépendants. En moyenne, l'Union européenne importe 53,1% de son énergie consommée, soit à peu près la moitié. Certains pays comme Malte, le Luxembourg ou Chypre sont complètement dépendants des importations énergétiques, n'en produisant que peu ou pas du tout sur leur territoire. D'autres, comme le Royaume-Uni, sont relativement peu dépendants grâce à la présence sur leur territoire de ressources énergétiques.

## 4.2. Évolution du prix du baril de Brent, en dollar (2005-2009)



Source : Ministère de l'Écologie  
Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

La mondialisation et la libéralisation des marchés pétroliers ont rendu les cours du Brent instables. La montée en puissance de la Chine et des pays émergents et la consommation toujours plus importante d'énergies fossiles font peser sur les prix des tensions à la hausse. En 2008, une bulle s'est formée, à la fois sous la pression d'une baisse de la production et d'une hausse de la demande mondiale. Au plus fort de la bulle, le baril valait 3 fois son prix de 2005. Cette hausse brutale s'est traduite par un renchérissement du prix de l'énergie, une hausse de l'inflation et des difficultés pour les entreprises consommatrices d'énergie. L'éclatement de la bulle a entraîné au contraire un soulagement des marchés, mais a aussi participé à la baisse générale des prix.

Avec la reprise progressive de l'activité économique, les besoins en pétrole augmentent à nouveau, tirant les prix à la hausse. Les principaux pays producteurs de pétrole cherchent à stabiliser les cours autour de 80 dollars, soit un prix qui reste considérablement au-dessus des prix des années 90 et du début des années 2000.

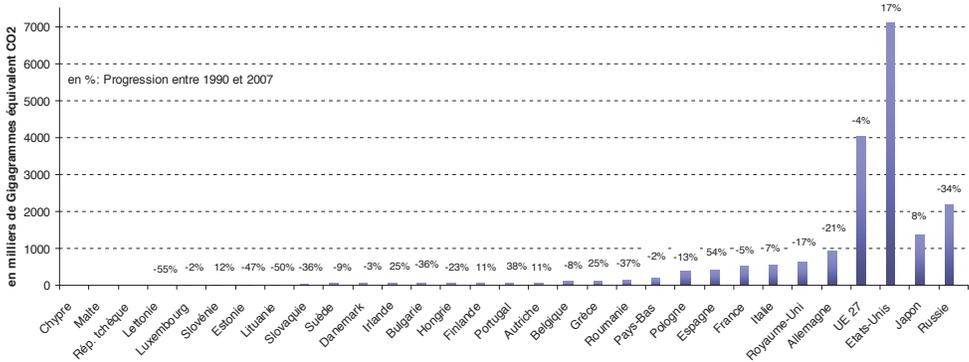
### 4.3. Prix de l'électricité, du gaz et de l'essence dans les États membres de l'UE (2009)

	Prix de l'essence sans plomb 95 en euros par litre TTC (2009)	Part des taxes dans le prix de l'essence sans plomb 95 (2009)	Prix du gasoil en euros par litre TTC (2009)	Prix du gaz domestique en euros par gigajoule (2009, *2008)	Prix du gaz pour l'industrie en euros par gigajoule (2009, *2008)	Prix de l'électricité domestique en euros par KWh (2009, *2008)	Prix de l'électricité pour l'industrie en euros par KWh (2009, *2008)
Allemagne	1,35	36%	1,24	13,3*	11,3*	0,1	0,10
Autriche	1,18	42%	1,16	13,13	8,9*	0,14	0,089*
Belgique	1,41	39%	1,10	13,54	8,7	0,15*	0,098*
Bulgarie	nd	nd	nd	10,9469	8,7	0,07	0,06
Chypre	1,02	57%	1,01	nd	nd	0,13	0,12
Danemark	1,34	39%	1,17	12,3959	7,4	0,12	0,07
Espagne	1,10	49%	1,05	13,8*	7,6*	0,13	0,11
Estonie	1,01	49%	1,11	8,9926	7,3	0,07	0,06
Finlande	1,35	37%	1,16	nd	8,0	0,10	0,07
France	1,34	39%	1,19	13,01	9,8	0,10	0,06
Grèce	1,10	51%	1,12	nd	nd	0,11	0,09
Hongrie	1,15	47%	1,16	10,1343	9,1	0,12	0,112*
Irlande	1,20	46%	1,20	15,76	9,3	0,18	0,13
Italie	1,36	42%	1,26	12,0*	8,8*	0,17*	0,103*
Lettonie	1,03	56%	1,04	13,2097	10,9	0,10	0,09
Lituanie	1,02	53%	1,04	9,9989	8,7	0,08	0,09
Luxembourg	1,15	47%	1,02	12,8*	11,3*	0,16	0,12
Malte	1,09	56%	1,02	nd	nd	0,9*	0,122*
Pays-Bas	1,49	40%	1,17	14,179	9,0	0,14	0,10
Pologne	1,18	43%	1,12	8,8525	7,7	0,09	0,09
Portugal	1,39	41%	1,20	15,68	9,8	0,14	0,09
Rép. tchèque	1,20	46%	1,21	11,5531	9,0	0,11	0,11
Roumanie	nd	nd	nd	5,2832	5,1	0,08	0,08
Royaume-Uni	1,39	37%	1,46	10,5*	8,0	0,14*	0,11
Slovaquie	1,16	44%	1,22	10,781	11,1	0,13	0,14
Slovénie	1,06	49%	1,06	14,44	11,3	0,11	0,11
Suède	1,27	36%	1,23	13,995	9,3	0,10	0,07
UE27	n.d.	n.d.	n.d.	11,8*	8,9*	0,12*	0,088*
Zone euro	n.d.	n.d.	n.d.	12,7*	9,4*	0,12*	0,088*
Source		Eurostat					

Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

Le prix de l'énergie au sein de l'Union européenne est relativement uniforme et les différences s'expliquent souvent par des différences de taxation. Les taxes représentent entre 36% et 57% du prix de l'essence sans plomb par exemple.

#### 4.4. Émissions de gaz à effet de serre (2007)



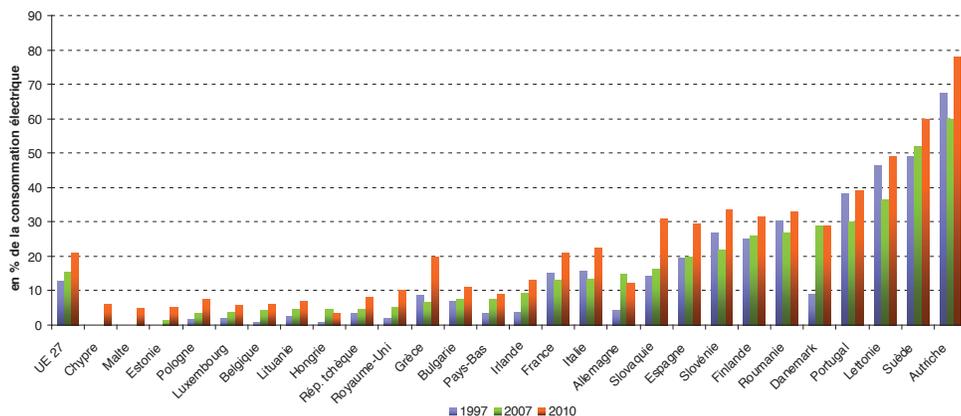
Source : Eurostat

Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

Le graphique présente les émissions pondérées de gaz à effet de serre, en millions de tonnes d'équivalent CO<sub>2</sub>. Il s'agit d'une synthèse qui ne sert qu'à la comparaison. On constate une grande hétérogénéité des émissions de gaz à effet de serre qui répond à des intensités industrielles différentes. Un pays comme l'Allemagne polluera naturellement plus qu'un pays petit et peu industriel comme le Luxembourg. Cependant, les États-Unis et l'Union européenne, bien que présentant des profils industriels et économiques similaires se distinguent clairement quant aux émissions de gaz à effet de serre. Les États-Unis émettent 75% de plus que l'Union européenne; et les tendances s'opposent, puisque l'Union européenne a réduit ses émissions de 4,3% en 17 ans quand celles des États-Unis ont augmenté de 16,8%.

À l'exception du Portugal, de l'Espagne, de l'Irlande, de la Slovaquie et de la Finlande, tous les États membres ont fourni un effort important pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre, en ligne avec les objectifs fixés par le protocole de Kyoto en 1998.

#### 4.5. Part de l'électricité provenant des énergies renouvelables

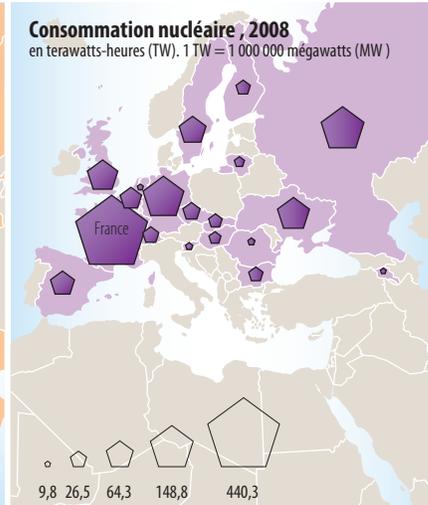
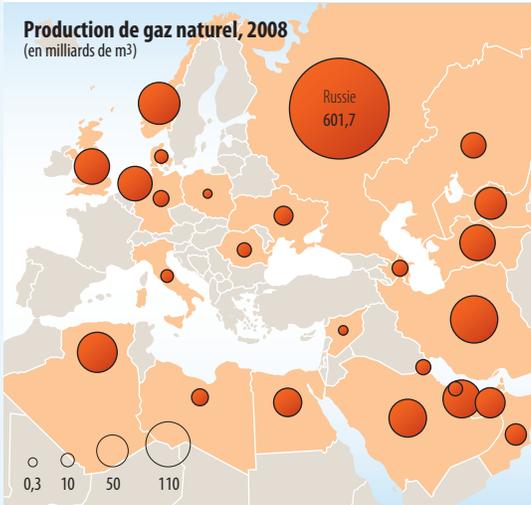
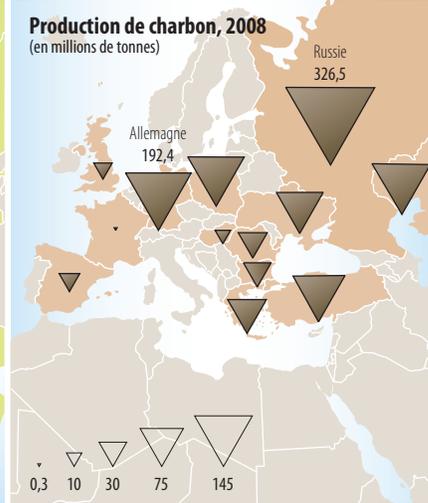
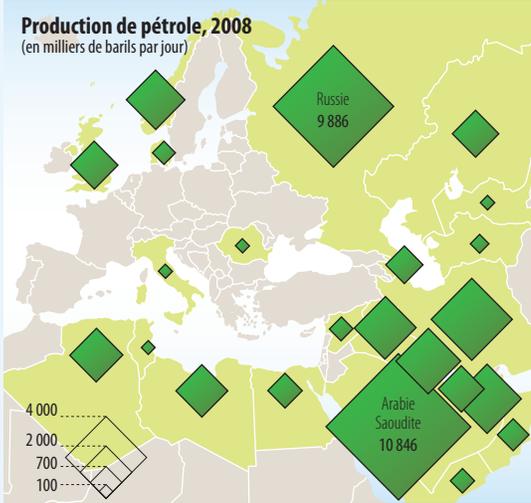


Source : Eurostat

Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

La part des énergies renouvelables dans l'électricité consommée tend à augmenter dans l'Union européenne, passant selon une estimation de 13,1% en 1997 à 21% en 2010. En 2007, cette part est à 15,6% ; les prévisions pour 2010 sont peut-être trop optimistes. Cette situation masque des stratégies environnementales très différentes d'un pays à l'autre. Certains, comme la Suède, l'Autriche ou l'Estonie, ont fait un choix clair en faveur des énergies renouvelables, avec en 2007, 60% de l'énergie autrichienne provenant de sources renouvelables. Cette tendance permet à ces pays d'être moins dépendants énergétiquement de l'extérieur.

# Réserves et productions énergétiques



## RÉSERVES

**Pétrole**  
(en milliards de barils)



**Gaz naturel**  
(en milliers de milliards de m³)

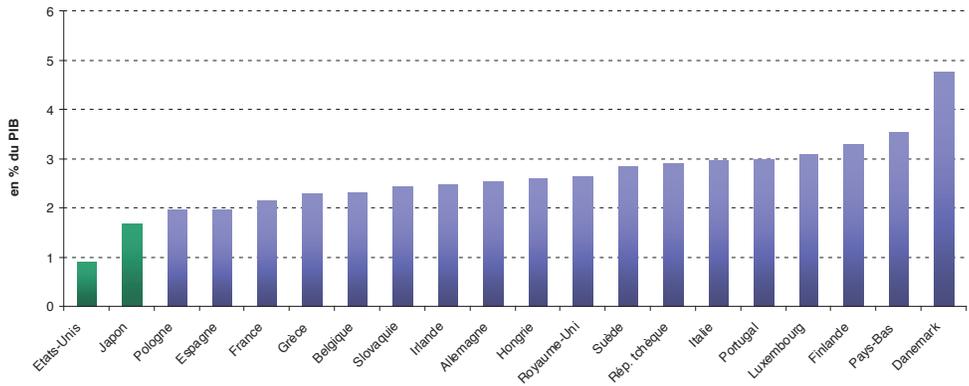


**Charbon**  
(en milliards de tonnes)



Sources : British Petroleum, *Statistical Review of World Energy 2009*, [www.bp.com](http://www.bp.com) et IAEA, Energy and Economic Database, [www.iaea.org/DataCenter](http://www.iaea.org/DataCenter)

#### 4.6. Revenus de la fiscalité environnementale (2008)



Source: OCDE

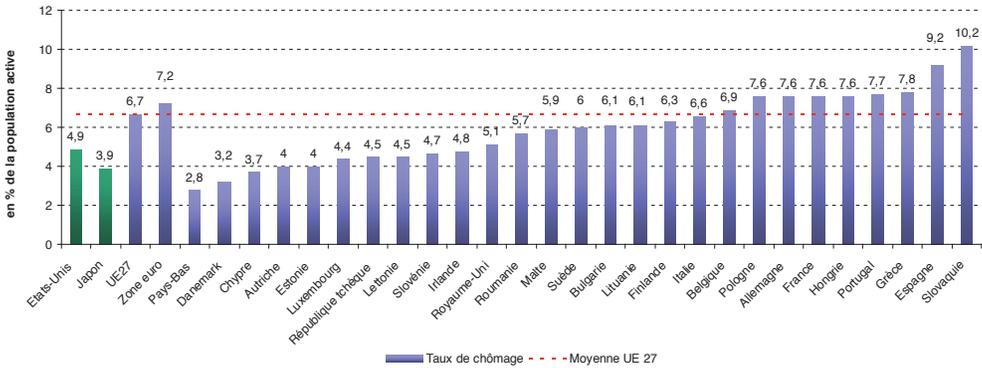
Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

La fiscalité environnementale mise en place progressivement par les États permet aujourd'hui de couvrir un champ d'activités assez large, couvrant les hydrocarbures, l'électricité ou encore l'automobile. La fiscalité écologique vise à limiter les atteintes à l'environnement en agissant de façon incitative pour modifier certains comportements (hausse des taxes sur l'essence par exemple) ou compenser les externalités négatives et les nuisances. Ainsi, les taxes sur les émissions de CO<sub>2</sub> peuvent-elles être le pendant d'un investissement dans des systèmes de production non émetteurs de CO<sub>2</sub>. Les pays nordiques ont été les premiers à disposer d'une fiscalité écologique; plus récemment, l'Allemagne, le Royaume-Uni ou la France ont développé des législations spécifiques. L'intensité de la fiscalité verte montre l'effort consenti par les gouvernements pour prendre en compte l'impact écologique de l'activité humaine et tenter de la réduire.

## 5. Les Européens, entre disparités et homogénéité

### 5.1. L'Europe sociale

#### 5.1.1. Taux de chômage dans l'UE (2008)



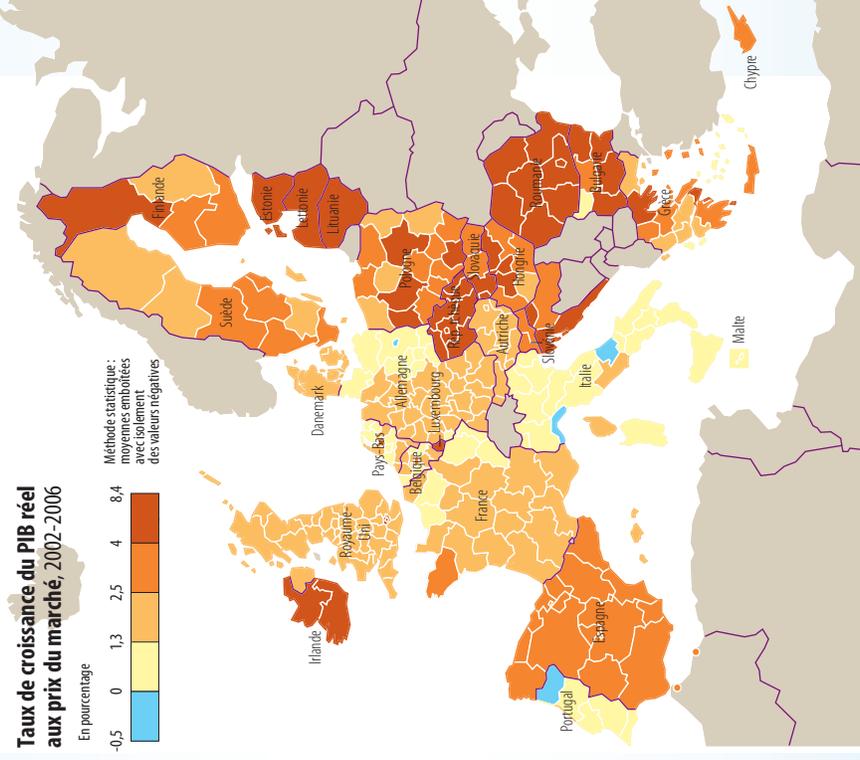
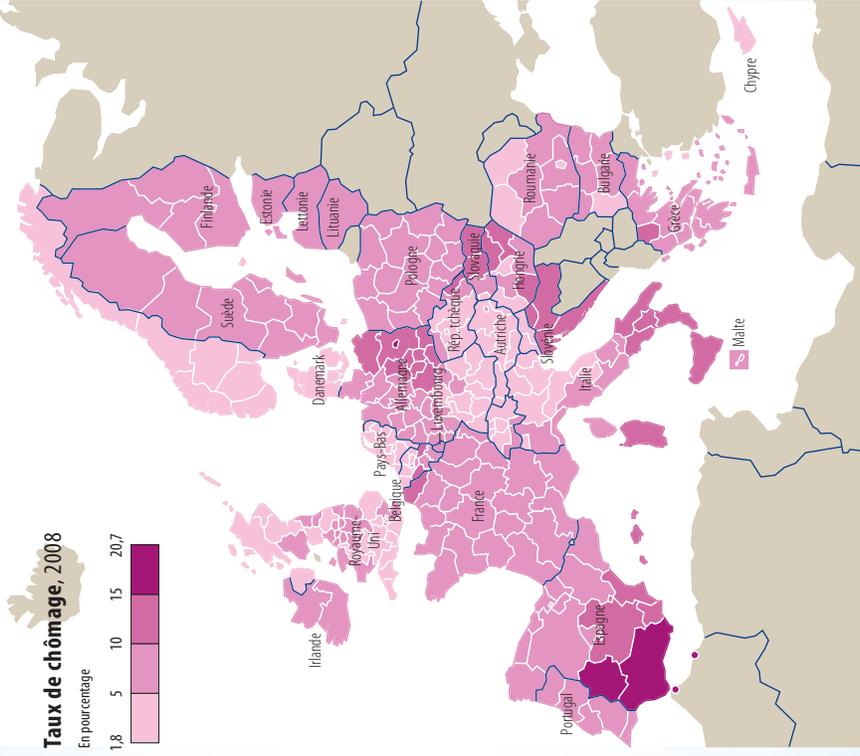
Source: Eurostat

Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

Les données datent de 2008 et présentent la situation sociale avant la crise. Pour une analyse des effets de la crise sur le marché de l'emploi, on pourra se reporter à la partie 3 consacrée à ce sujet.

La moyenne du taux de chômage dans l'Union européenne était en 2008 de 6,7%, contre 4,9% aux États-Unis et 3,9% au Japon. Le chômage structurel européen est plus important que dans ces deux derniers pays en raison d'une structure du marché du travail différente (plus rigide) et de la présence de pays à fort taux de chômage. Il existe en effet une certaine unité du marché du travail européen, encouragée par la politique sociale de l'Union européenne, mais aussi de grandes différences entre les pays. Au sein de l'Union européenne, le taux de chômage triple voire quadruple, passant de 2,8% aux Pays-Bas à 10,2% en Slovaquie.

# Chômage et croissance du PIB



## 5.1.2. Structure de la population active (2008)

	Taux d'emploi	Croissance du taux d'emploi 1997-2007	Taux d'emploi des hommes	Taux d'emploi des femmes	Rapport entre les taux d'emplois H/F	Taux de chômage des moins de 25 ans	Taux d'emploi des seniors (55-64 ans)
Allemagne	70,7	9%	75,9	65,4	86%	9,9	53,8
Autriche	72,1	5%	78,5	65,8	84%	8	41
Belgique	62,4	9%	68,6	56,2	82%	18	34,5
Bulgarie	64,0	n.d.	68,5	59,5	87%	12,7	46
Chypre	70,9	n.d.	79,2	62,9	79%	8,8	54,8
Danemark	78,1	3%	81,9	74,3	91%	7,6	57
Espagne	64,3	33%	73,5	54,9	75%	24,6	45,6
Estonie	69,8	7%	73,6	66,3	90%	12	62,4
Finlande	71,1	11%	73,1	69	94%	16,5	56,5
France	65,2	8%	69,8	60,7	87%	19,1	38,3
Grèce	61,9	11%	75,0	48,7	65%	22,1	42,8
Hongrie	56,7	9%	63,0	50,6	80%	19,9	31,4
Irlande	67,6	20%	74,9	60,2	80%	12,7	53,6
Italie	58,7	14%	70,3	47,2	67%	21,3	34,4
Lettonie	68,6	14%	72,1	65,4	91%	13,1	59,4
Lituanie	64,3	4%	67,1	61,8	92%	13,4	53,1
Luxembourg	63,4	7%	71,5	55,1	77%	17,3	34,1
Malte	55,2	n.d.	72,5	37,4	52%	11,9	29,1
Pays-Bas	77,2	11%	83,2	71,1	85%	5,3	53
Pologne	59,2	-3%	66,3	52,4	79%	17,3	31,6
Portugal	68,2	3%	74,0	62,5	84%	16,4	50,8
Rép. tchèque	66,6	-2%	75,4	57,6	76%	9,9	47,6
Roumanie	59,0	-10%	65,7	52,5	80%	18,6	43,1
Royaume-Uni	71,5	2%	77,3	65,8	85%	15	58
Slovaquie	62,3	0%	70,0	54,6	78%	19	39,2
Slovénie	68,6	8%	72,7	64,2	88%	10,4	32,8
Suède	74,3	7%	76,7	71,8	94%	20	70,1
<b>UE27</b>	<b>65,9</b>	<b>8%</b>	<b>72,8</b>	<b>59,1</b>	<b>81%</b>	<b>15,4</b>	<b>45,6</b>
<b>Zone euro</b>	<b>66,1</b>	<b>12%</b>	<b>73,4</b>	<b>58,8</b>	<b>80%</b>	<b>n.d.</b>	<b>44,4</b>
Etats-Unis	70,9	-2%	76,4	65,5	86%	n.d.	62,1
Japon	70,7	1%	81,6	59,7	73%	n.d.	66,3
Source	Eurostat						

Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

Pour comprendre les différences de taux de chômage structurel, il est intéressant de comparer les marchés du travail des différents pays. En moyenne, l'emploi en Europe a augmenté beaucoup plus qu'aux États-Unis ou qu'au Japon. Cette hausse est due au dynamisme de certains pays comme l'Espagne, l'Irlande ou la Grèce; ce sont également les pays qui ont été le plus touchés par la crise. Le taux d'emploi, qui représente la part de la population ayant un travail, varie de 55,2% à Malte jusqu'à 77,2% aux Pays-Bas.

Mais il existe des différences entre les hommes et les femmes face à l'emploi. Le rapport entre le taux d'emploi des hommes et celui des femmes permet de mesurer l'inégalité entre les sexes. On constate que ce taux n'est jamais supérieur à 1, ce qui signifie que le taux d'emploi chez les hommes est partout supérieur à celui des femmes. Ce taux se rapproche de 1, c'est-à-dire d'une parfaite égalité en Suède (94%), au Danemark (91%), en Lituanie (92%) ou en Lettonie (91%). Il est plus dégradé à Malte, en Grèce ou en Italie.

La situation des jeunes est elle aussi difficile, 15,4% d'entre eux sont au chômage (hors étudiants), soit un taux bien supérieur à la moyenne pour les autres âges. Ce taux est particulièrement élevé en Suède, en Italie ou en Espagne.

La situation des seniors est également difficile puisque leur taux d'emploi est de 45,6% au niveau européen quand il est de 62,1% aux États-Unis et de 66,3% au Japon. Dans ces deux pays, l'âge du départ à la retraite se situe plus tard qu'en Europe. En excluant ainsi une partie de ses forces vives, jeunes et seniors, l'Union européenne est pénalisée par rapport aux États-Unis ou au Japon.

## 5.1.3. Structure du marché du travail (2008)

	Personnes ayant un emploi à temps partiel (en % de l'emploi total, 2008)	Personnes ayant un deuxième emploi (en % de la population active, 2008)	Salariés ayant un contrat à durée déterminée (en % du nombre de salariés, 2008)	Âge moyen de sortie du marché du travail (2007)
Allemagne	25,9	2,6	14,7	62,0
Autriche	23,3	3,2	9,0	60,9
Belgique	22,6	2,4	8,3	61,6
Bulgarie	2,3	0,5	5,0	64,1
Chypre	7,8	2,6	13,9	63,5
Danemark	24,6	7,6	8,4	60,6
Espagne	12,0	1,7	29,3	62,1
Estonie	7,2	2,4	2,4	62,5
Finlande	13,3	3,1	15,0	61,6
France	16,9	2,0	14,2	59,4
Grèce	5,6	2,1	11,5	61
Hongrie	4,6	0,9	7,9	nd
Irlande	18,6	1,8	8,5	64,1
Italie	14,3	1,1	13,3	60,4
Lettonie	6,3	4,4	3,3	63,3
Lituanie	6,7	3,4	2,4	59,9
Luxembourg	18,0	1,3	6,2	nd
Malte	11,5	2,8	4,3	58,5
Pays-Bas	47,3	5,6	18,2	63,9
Pologne	8,5	4,3	27,0	59,3
Portugal	11,9	4,7	22,8	62,6
Rép. tchèque	4,9	1,2	8,0	60,7
Roumanie	9,9	2,0	1,3	64,3
Royaume-Uni	25,3	2,7	5,4	62,6
Slovaquie	2,7	0,7	4,7	58,7
Slovénie	9,0	2,6	17,4	59,8
Suède	26,6	6,2	16,1	63,9
<b>UE27</b>	<b>18,2</b>	<b>2,6</b>	<b>14,0</b>	<b>61,2</b>
<b>Zone euro</b>	<b>19,8</b>	<b>2,3</b>	<b>16,4</b>	<b>61,3</b>
Sources	Eurostat	Eurostat et calculs de l'auteur	Eurostat	Eurostat

Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

Quelques paramètres permettent de mesurer les différences entre les modèles sociaux européens, au-delà de ce qu'on appelle «le modèle social européen». Ainsi, le travail à temps partiel est-il très développé aux Pays-Bas (47,3% des travailleurs), marquant ainsi un véritable phénomène de société, et pas du tout ou presque en Hongrie ou en Slovaquie. On peut expliquer ces différences par des cultures différentes et des mécanismes législatifs et sociaux favorisant ce type de travail. Il est notamment fréquent dans ces pays que les femmes travaillent à temps partiel pour des raisons familiales.

De même, les Suédois, les Néerlandais ou les Danois sont-ils assez nombreux à avoir deux emplois. La Hongrie ou la Bulgarie ne connaissent pas ce phénomène. On peut expliquer cette différence en partie par le temps libre dont disposent certains (travail à temps partiel, faible nombre d'heures travaillées par an par emploi).

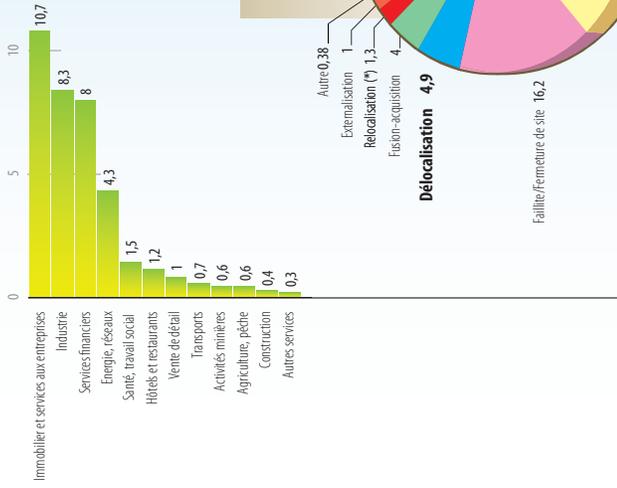
La part de la population ayant un contrat à durée déterminée permet de juger de la stabilité du marché du travail. Le grand nombre de ces contrats en Pologne, au Portugal, en Espagne voire en France peuvent trahir une relative instabilité et précarité du marché du travail.

Enfin, l'âge moyen du départ à la retraite varie entre 58,5 ans à Malte et 64,3 ans en Roumanie, soit un écart de presque 6 ans.

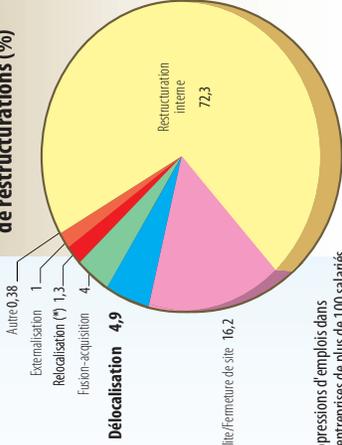
# Délocalisations au sein de l'Union européenne, 2008

## Délocalisations par secteur d'activité

Part des délocalisations dans les suppressions d'emplois des entreprises de plus de 100 salariés de l'UE par secteurs (en %)



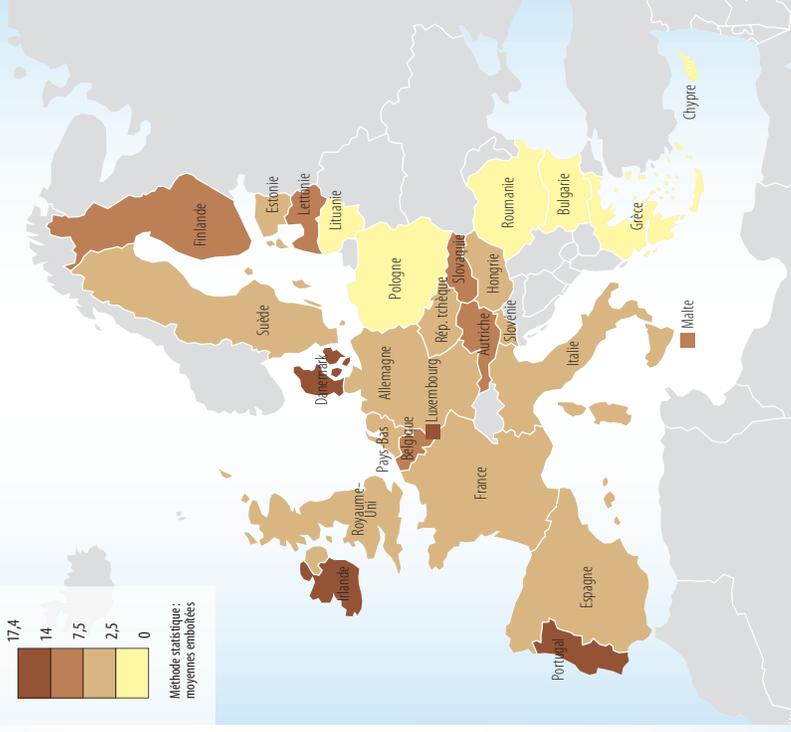
## Suppressions d'emplois selon le type de restructurations (%)



Suppressions d'emplois dans les entreprises de plus de 100 salariés de l'UE selon le type de restructurations, tous secteurs confondus.

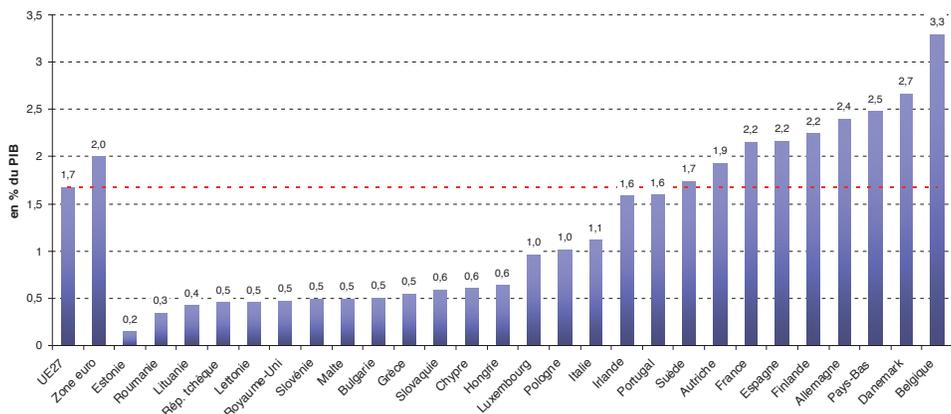
\* dans une autre région du même pays

## Part des délocalisations dans les suppressions d'emplois des entreprises de plus de 100 salariés tous secteurs confondus (en %)



Méthode statistique : moyennes emboîtées

### 5.1.4. Dépenses publiques pour les politiques du marché du travail (2007)

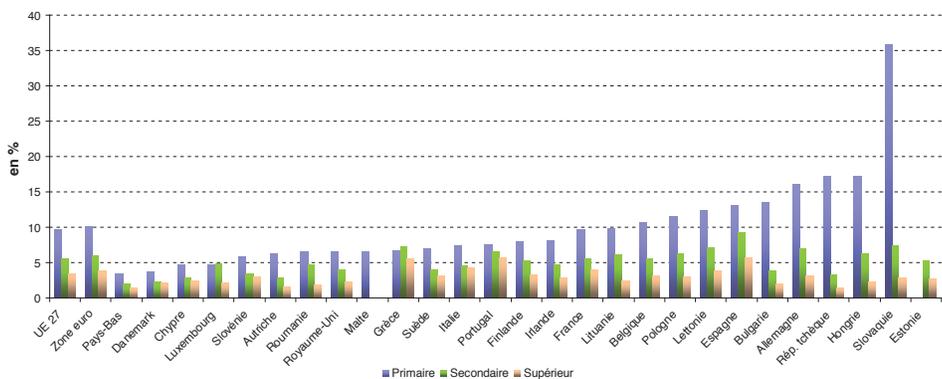


Source: Eurostat  
Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

Si la moyenne de l'Union européenne en matière de dépenses publiques pour les politiques du marché du travail s'établit à 1,7% du PIB, ce taux varie de 0,2% en Estonie à 3,3% en Belgique. Ces politiques visent à aider les personnes au chômage ou désavantagées à retrouver un travail. Elles concernent principalement les chômeurs, mais aussi les groupes de populations ayant des difficultés d'accès au marché du travail. Chaque pays a son propre système et sa propre approche des politiques publiques de l'emploi. Le graphique synthétise l'ensemble de ces politiques pour chaque pays, il ne permet donc pas de mettre en exergue les particularités propres à chacun de ces pays.

Les politiques du marché du travail regroupent les politiques de la formation professionnelle, de l'incitation à l'emploi, de la protection ou de la réadaptation de l'emploi, de la création de l'emploi, de l'aide à la création d'entreprise, du maintien et de soutien du revenu en cas d'absence d'emploi et enfin de la préretraite

### 5.1.5. Taux de chômage selon le niveau d'études (2008)

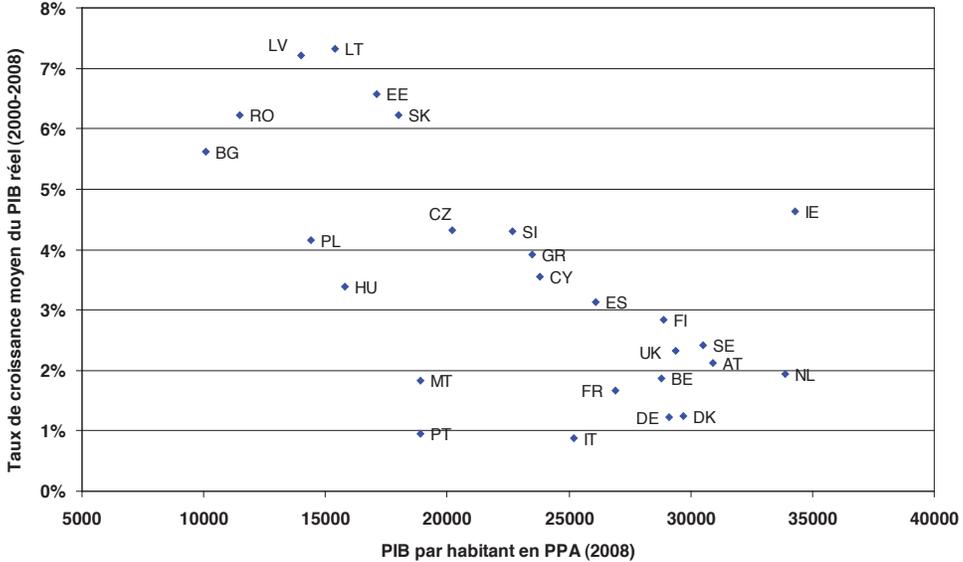


Source: Eurostat  
Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

Pour tous les pays européens, le niveau d'études détermine la capacité à trouver un emploi: plus le niveau est élevé, plus le taux de chômage est bas (respectivement 9,8%, 5,6% et 3,4%). La seule exception est la Grèce, où un niveau d'étude secondaire ne donne pas plus de garanties qu'un niveau inférieur.

## 5.2. Les Européens et leur pouvoir d'achat

### 5.2.1. PIB par habitant (2008) et taux de croissance annuel moyen du PIB (2000-2008)

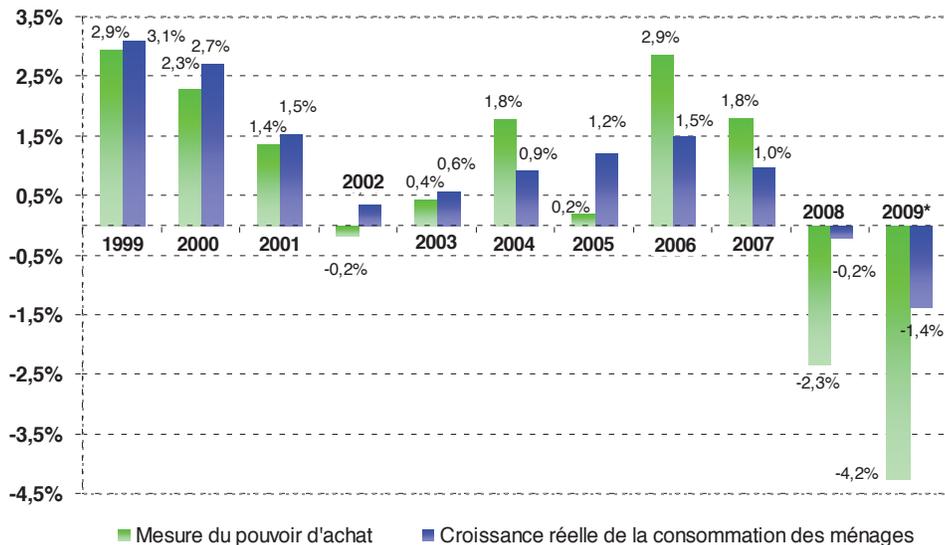


Sources : Eurostat et calculs de l'auteur  
Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

Le niveau élevé de revenu par habitant de l'Union européenne à 27 (25 100 € PPA en 2008) recouvre encore des disparités entre les États membres, dont le PIB par habitant varie entre 63 500 € PPA pour le Luxembourg et 10 100 € pour la Bulgarie.

En général, on constate néanmoins que pendant la majeure partie des années 2000, les pays avec un niveau de PIB plus faible ont connu une croissance plus élevée que les pays plus avancés, rattrapant ainsi une partie de leur retard. Cela est notamment vrai pour les trois pays baltes ainsi que pour la Bulgarie, la Roumanie et la Slovaquie, affichant un taux de croissance moyen supérieur à 5%. L'Irlande, qui avait déjà connu un rattrapage spectaculaire, a continué à croître très rapidement avant la crise, et est ainsi devenue le deuxième pays le plus riche de l'Union européenne. Or, d'autres pays en dessous de la moyenne n'ont pas pu égaler cette performance, et ont même perdu du terrain, à l'instar du Portugal.

### 5.2.2. Évolution du pouvoir d'achat et de la consommation des ménages dans la zone euro (1999-2009)



\* Les données pour 2009 sont prévisionnelles.

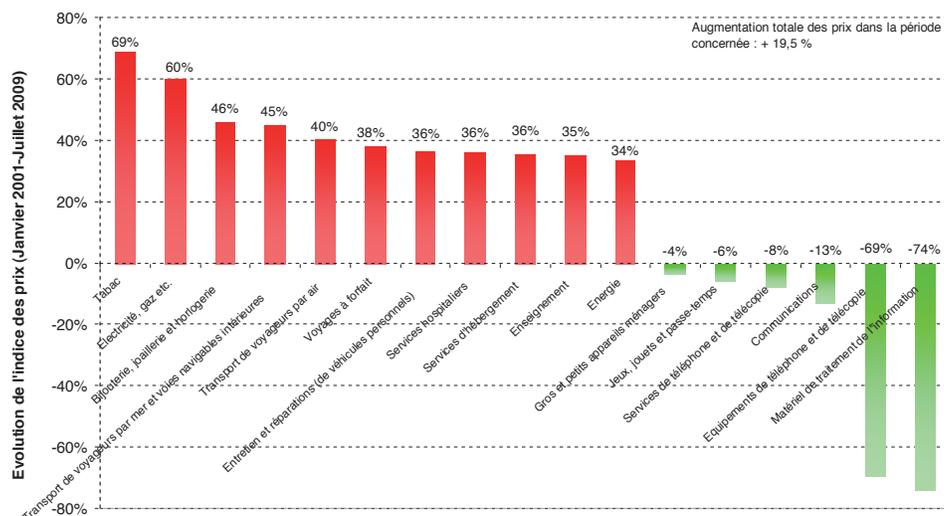
La zone euro considérée est la zone euro à 13 Etats membres (les 12 membres fondateurs et la Slovénie).

Sources : Eurostat et calculs de l'auteur  
Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

La mesure du pouvoir d'achat retenue ici est le taux de croissance du revenu national disponible net, calculé par habitant et en valeur réelle, pour tenir compte des effets de la croissance démographique et de l'inflation.

Cet indicateur suit les cycles conjoncturels dans la zone euro, tout comme la consommation réelle des ménages: en forte progression en 1999-2000, ils ont diminué avec la récession du début des années 2000, pour ensuite augmenter de nouveau. Enfin, la crise actuelle a de nouveau donné lieu à une forte diminution du pouvoir d'achat et de la consommation des ménages en 2008 et en 2009. On peut néanmoins constater que l'effondrement du pouvoir d'achat est plus fort que celui de la consommation.

### 5.2.3. Les prix qui ont le plus/le moins augmenté dans la zone euro (janvier 2001 – juillet 2009)



Sources : Eurostat et calculs de l'auteur

Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FR5

Globalement, la zone euro a connu une inflation modérée entre 2001 et 2009, de l'ordre d'environ 2 % par an. Ce chiffre global synthétise des évolutions de prix qui peuvent être très différentes selon les secteurs d'activité, ce qui explique que l'inflation « ressentie » n'est parfois pas identique à l'inflation officielle.

Ainsi, sous l'effet des avancées technologiques notamment, les prix des matériels technologiques et de l'équipement de communication (ordinateurs, téléphones portables, coût d'un appel ou d'un SMS) ont très fortement diminué depuis le début de la décennie. D'autres biens ont vu leur prix stagner, notamment à cause de l'effet plus accru de la concurrence internationale dans la mondialisation, comme les biens électroménagers ou encore l'habillement (dont les prix n'ont augmenté que de 0,87 % sur l'ensemble de la période). Les plus fortes hausses de prix, en revanche, concernent surtout le secteur de l'énergie (électricité, chauffage, transports de voyageurs, etc.), et sont notamment dues à la forte augmentation des prix mondiaux des matières premières, du pétrole et du gaz.

## 5.2.4. Inégalités et pauvreté (2007)

	Inégalité de la répartition des revenus		Pauvreté		
	Coefficient de Gini <sup>1</sup>	Ratio entre le premier et le dernier décile <sup>2</sup>	Taux de pauvreté <sup>3</sup>	Taux de pauvreté au travail <sup>4</sup>	Trappe à chômage <sup>5</sup>
Allemagne	30	6,9	15	7	74,0
Autriche	26	6,9	12	6	68,0
Belgique	26	8,2	15	4	83,0
Bulgarie	35	6,9	22	6	75,8
Chypre	30	nd	16	6	61,0
Danemark	25	8,1	12	4	90,0
Espagne	31	10,3	20	11	82,0
Estonie	33	10,4	19	8	63,0
Finlande	26	5,6	13	5	75,0
France	26	9,1	13	6	77,0
Grèce	34	10,2	20	14	59,0
Hongrie	26	6,8	12	6	81,0
Irlande	31	9,4	18	6	78,0
Italie	32	11,6	20	10	72,0
Lettonie	34	10,3	19	8	80,0
Lituanie	35	10,3	21	10	87,0
Luxembourg	27	6,8	14	9	88,0
Malte	26	nd	14	4	62,0
Pays-Bas	28	9,2	10	5	81,0
Pologne	32	9	17	12	79,0
Portugal	37	15	18	10	82,0
République tchèque	25	5,3	10	3	72,0
Roumanie	38	7,6	25	18	70,9
Royaume-Uni	33	13,8	19	8	68,0
Slovaquie	24	6,8	11	5	43,0
Slovénie	23	7,3	12	5	80,7
Suède	23	6,2	11	7	82,0
<b>Zone euro</b>	<b>30</b>	<b>nd</b>	<b>16</b>	<b>8</b>	<b>75,8</b>
<b>UE27</b>	<b>31</b>	<b>nd</b>	<b>17</b>	<b>8</b>	<b>74,6</b>
Etats-Unis	47 (2008)	15,9	24 (2005)	nd	71,0
Chine	42	13,2	nd	nd	nd
Brésil	55	40,6	nd	nd	nd
Inde	37	8,6	nd	nd	nd
Canada	33	9,4	nd	nd	nd
Japon	25	4,5	nd	nd	60
<i>Sources</i>	<i>Eurostat, US Bureau of Census, PNUD</i>	<i>PNUD</i>	<i>Eurostat</i>		
<sup>1</sup> Le coefficient de Gini mesure l'inégalité des revenus sur une échelle de 0 à 100, 0 indiquant une égalité parfaite des revenus, et 100 une inégalité parfaite.					
<sup>2</sup> Il s'agit du ratio entre le revenu cumulé des 10 % des ménages les plus riches et des 10 % des ménages les plus pauvres.					
<sup>3</sup> Pourcentage de la population qui dispose, après transferts sociaux, de moins de 60 % du revenu médian.					
<sup>4</sup> Taux de pauvreté des personnes occupant un emploi, avec le même seuil de pauvreté (60 % du revenu médian).					
<sup>5</sup> Eurostat définit la "trappe à chômage" comme le pourcentage de la rémunération brute qui, lors du passage d'une période de chômage à un nouvel emploi, est "absorbée" par les effets combinés de l'accroissement des taux d'imposition et de cotisation sociale et de la perte des allocations. L'indicateur est calculé pour une personne célibataire sans enfant gagnant en cas d'emploi 67 % du salaire moyen.					

Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

Les deux indicateurs de l'inégalité des revenus que sont le coefficient de Gini et le ratio des revenus entre les premier et dernier déciles montrent que les inégalités sont globalement moins élevées dans l'Union européenne que dans les autres pays industrialisés (à l'exception du Japon) ou que dans les pays émergents. Au niveau intra-européen, les inégalités sont particulièrement élevées en Europe de l'Est (Pays baltes, Bulgarie, Roumanie, etc.) et en Europe du Sud (Portugal, Grèce, etc.). C'est dans les pays scandinaves et dans certains pays d'Europe centrale (Slovénie, Slovaquie, République tchèque, etc.) qu'elles sont les plus faibles.

Le taux de pauvreté, après transferts sociaux, est de 17% dans l'Union européenne, et demeure lui aussi largement en dessous de la dernière valeur observée pour les États-Unis (24% en 2005). Généralement, les pays les plus inégalitaires ont aussi un taux de pauvreté plus élevé.

Le phénomène des travailleurs pauvres («Working Pools») atteint 8% de la population employée en Europe. Il est particulièrement important en Roumanie, en Grèce, en Pologne ou en Espagne.

L'ensemble de ces chiffres, y compris ceux sur la «trappe à chômage», montre que les systèmes sociaux européens restent différents au regard de leur effet redistributif ou incitatif, mais montre néanmoins une certaine homogénéité vis-à-vis du reste du monde, qui pourrait amener à parler de «modèle européen».

### 5.2.5. Inégalités entre les taux de croissance et les taux de chômage dans l'UE (1999-2009)

	Taux de croissance moyen <sup>1</sup>	Taux de chômage moyen <sup>2</sup>
Allemagne	0,7%	8,7%
Autriche	1,6%	4,3%
Belgique	1,5%	7,7%
Bulgarie	4,9%	12,4%
Chypre	3,4%	4,3%
Danemark	1,0%	4,5%
Espagne	2,6%	10,4%
Estonie	5,1%	9,1%
Finlande	2,3%	8,5%
France	1,4%	8,9%
Grèce	3,5%	9,9%
Hongrie	2,5%	6,7%
Irlande	3,5%	4,7%
Italie	0,6%	8,3%
Lettonie	5,0%	10,3%
Lituanie	5,0%	10,8%
Luxembourg	3,5%	3,6%
Malte	1,5%	7,0%
Pays-Bas	1,6%	3,4%
Pologne	3,6%	15,5%
Portugal	0,8%	6,2%
République tchèque	3,5%	7,4%
Roumanie	4,7%	7,2%
Royaume-Uni	1,8%	5,2%
Slovaquie	4,8%	15,9%
Slovénie	3,5%	6,1%
Suède	2,0%	6,6%
<b>UE27</b>	<b>1,6%</b>	<b>8,4%</b>
<i>Sources</i>	<i>Eurostat et calculs de l'auteur</i>	
<sup>1</sup> Taux de croissance annuel moyen du PIB réel. Pour Malte, la période considérée est 2000-2009. Pour tous les pays, la valeur du PIB réel pour 2009 est prévisionnelle. <sup>2</sup> Pour la Bulgarie, Chypre et Malte, la période considérée est 2000-2008.		

Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

En moyenne, le taux de croissance des économies européennes était de 1,6% au cours de la dernière décennie, tandis que le chômage était en moyenne de 8,4%, montrant que de nombreux pays européens n'ont pu ni créer une croissance suffisamment vigoureuse, ni enrayer le phénomène du chômage de masse.

La croissance a été la plus forte dans les pays baltes et d'Europe centrale en rattrapage, ainsi que dans quelques-uns des États membres plus anciens (Luxembourg, Irlande, Grèce). Néanmoins, dans ces pays à forte croissance ainsi qu'en Grèce, des taux de chômage très élevés indiquent que le rattrapage économique n'a pas pu résoudre tous les problèmes structurels de ces économies. Le taux de chômage a notamment été en moyenne supérieur à 10% en Bulgarie, en Lettonie, en Lituanie, en Pologne et aussi en Espagne. À l'Ouest, les deux plus grandes économies de la zone euro, la France et l'Allemagne, ont toutes deux connues une croissance molle, avec un chômage persistant à un niveau élevé, entre 8 et 9%, tandis que le Royaume-Uni avait su trouver, au moins avant la crise, un modèle plus performant dans ces domaines.

### 5.2.6. Revenu moyen, revenu médian et inégalité des salaires entre hommes et femmes (2007)

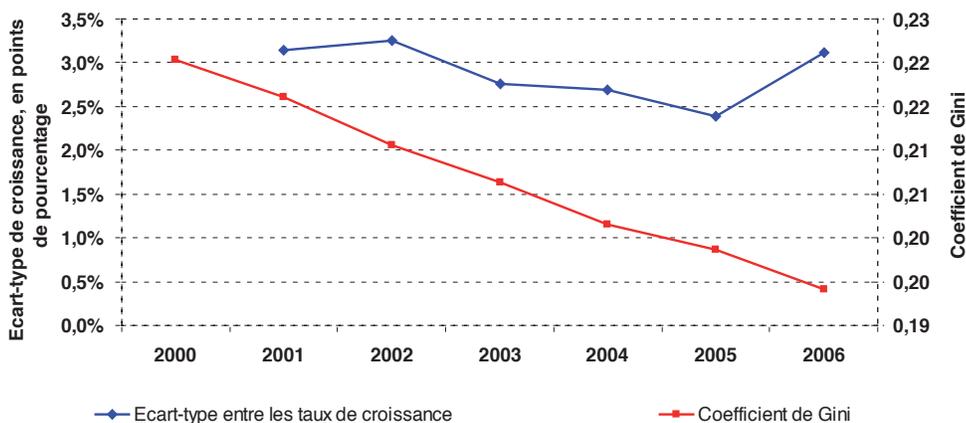
	Revenu moyen <sup>1</sup>	Revenu médian <sup>2</sup>	Ecart de la rémunération Hommes/Femmes <sup>3</sup>
Allemagne	19787	17338	22,0% (2006)
Autriche	20377	18222	20,0% (2006)
Belgique	18217	16726	7,0% (2006)
Bulgarie	3871	3343	10,7%
Chypre	21100	18230	22,8%
Danemark	18245	16958	17,3%
Espagne	14753	13011	13,0% (2006)
Estonie	8069	6765	28,2%
Finlande	17265	15534	19,9%
France	17411	15604	11,0% (2006)
Grèce	13763	11577	10,0% (2006)
Hongrie	7369	6631	16,1%
Irlande	20978	17843	17,5%
Italie	16725	14580	9,0% (2005)
Lettonie	6823	5594	13,2%
Lituanie	7037	5854	19,0%
Luxembourg	33539	29292	14% (2006)
Malte	13714	12572	3% (2006)
Pays-Bas	20196	17718	23,0%
Pologne	6756	5704	7,2%
Portugal	11699	8933	8% (2006)
République tchèque	10098	8913	23,3%
Roumanie	3526	2942	10,8%
Royaume-Uni	22262	18943	21,0%
Slovaquie	7592	6888	22,7%
Slovénie	14388	13298	7,9%
Suède	17101	15968	17,5%
<i>Source</i>	<i>Eurostat</i>		
1 Revenu net moyen par habitant, exprimé en PPA, pour les personnes âgées de plus de 16 ans.			
2 Revenu net médian par habitant, exprimé en PPA, pour les personnes âgées de plus de 16 ans.			
3 Ecart entre le salaire horaire moyen brut des employés masculins et féminins, exprimé en pourcentage du salaire horaire moyen brut des hommes.			

Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

Les différences intra-européennes entre les revenus moyens et médians reflètent une nouvelle fois les inégalités de développement entre les États membres.

En revanche, l'inégalité des salaires entre hommes et femmes ne suit pas les mêmes lignes de partage: elle peut être très élevée dans des pays à salaire moyen élevé, comme les Pays-Bas (23%) l'Allemagne (22%) ou le Royaume-Uni (21%) ainsi que dans les pays à salaires moyens beaucoup plus bas, comme l'Estonie (28,2%) ou la Slovaquie (22,7%). De même, les pays dans lesquels elle est particulièrement faible (Malte, la Belgique, la Pologne) n'ont pas nécessairement un niveau de salaire comparable.

### 5.2.7. Existe-t-il une convergence économique entre les régions de l'Union européenne à 27 ?



Source: Eurostat et calculs de l'auteur  
Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

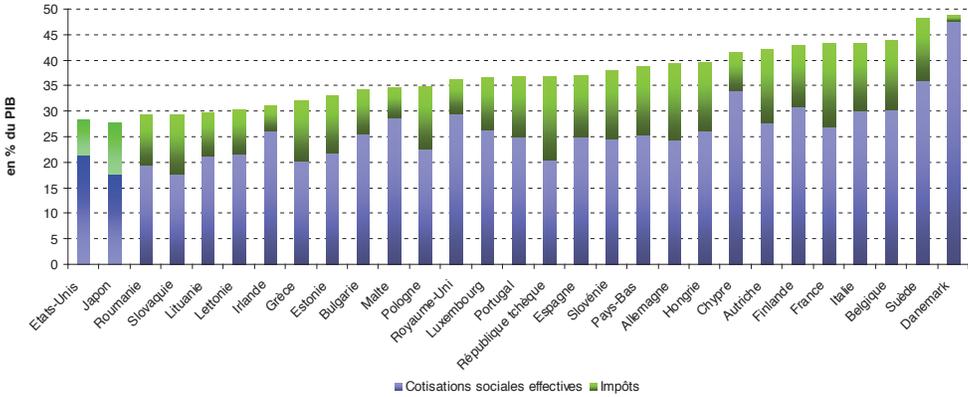
La question de la convergence économique entre les États et les régions européennes est un objectif important de l'Union européenne.

Plus que l'évolution de l'écart-type de croissance (qui, en toute logique, devrait être important quand les régions les plus pauvres rattrapent les plus riches, c'est-à-dire croissent plus vite qu'elles), la baisse du coefficient de Gini (qui a diminué de 12% de 2000 à 2006) indique qu'il y a réellement un processus de convergence, et que les différences de niveau de vie entre les différentes régions de l'Union européenne diminuent.

Or, malgré ce constat positif, le processus ne semble pas automatique: ainsi, après une phase de rattrapage, certaines régions défavorisées de l'ancienne Union européenne à 15, comme le Portugal ou l'Italie du Sud, sont de nouveau en train de prendre plus de retard vis-à-vis du reste de l'Union.

### 5.3. Les Européens et l'impôt

#### 5.3.1. Niveau et structure des prélèvements obligatoires (2008)



Sources : Eurostat et OCDE

Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

Le taux des prélèvements est de 40,1% du PIB en moyenne dans l'Union européenne, soit un taux supérieur à ceux observés aux États-Unis et au Japon. Les taux varient de 29,4% en Roumanie à 48,7% au Danemark, soit un différentiel de 19,7% au sein du marché commun. La pression fiscale varie du simple au double, esquissant des modèles sociaux et fiscaux bien différents d'un pays à l'autre. La part des impôts représente 16,3% du PIB, le taux le plus élevé étant en République tchèque, contre 6,7% aux États-Unis.

### 5.3.2. Fiscalité des États membres de l'UE: taux d'imposition implicite sur la consommation, le capital et le travail et taux de prélèvement sur les bas salaires

	Taux d'imposition du revenu (en % du PIB, 2008)	Taux d'imposition implicite de la consommation (en % du PIB, 2007)	Taux d'imposition implicite du travail salarié (en % du PIB, 2007)	Taux d'imposition implicite du capital (en % du PIB, 2007 (*2006))
Allemagne	47,5	19,8	39	24,4
Autriche	50,0	21,6	41	26,1
Belgique	53,7	22,0	42,3	31,1
Bulgarie	10,0	25,4	29,9	nd
Chypre	30,0	21,4	24	50,5
Danemark	59,0	33,7	37	44,9
Espagne	43,0	15,9	31,6	42,4
Estonie	27,0	24,4	33,8	10,3
Finlande	nd	26,5	41,4	26,7
France	45,8	19,5	41,3	40,7
Grèce	40,0	15,4	35,5	15,9*
Hongrie	40,0	27,1	41,2	16,3*
Irlande	41,0	25,6	25,7	18,5
Italie	44,9	17,1	44	36,2
Lettonie	25,0	19,6	31	14,6
Lituanie	24,0	17,9	32,3	12,1
Luxembourg	39,0	26,9	31,2	nd
Malte	35,0	20,3	20,1	nd
Pays Bas	52,0	26,8	34,3	16,4
Pologne	40,0	21,4	35	22,8*
Portugal	42,0	20,3	30	34
Rép. tchèque	15,0	21,4	41,4	25,6
Roumanie	16,0	18,1	30,1	nd
Royaume-Uni	40,0	18,4	26,1	42,7
Slovaquie	19,0	20,6	30,9	17,5
Slovénie	41,0	24,1	36,9	23,1
Suède	56,4	27,8	43,1	35,9
<b>UE27</b>	<b>37,8</b>	<b>20,0</b>	<b>36,5</b>	<b>nd</b>
<b>Zone euro</b>	<b>42,1</b>	<b>19,6</b>	<b>38,7</b>	<b>32,1</b>
<i>Source Eurostat</i>				

Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

Le détail des taux d'imposition permet de distinguer des modèles fiscaux différents au sein de l'Union européenne. Ainsi, le taux d'imposition du revenu varie de 10% en Bulgarie à 56,4% en Suède. Le choix de ce taux peut être une stratégie pour attirer les hauts revenus, dans le cadre de la concurrence fiscale.

Le taux d'imposition de la consommation, la TVA en France, est relativement uniforme dans l'Union européenne avec une moyenne à 20%.

Le taux d'imposition implicite du travail salarié participe lui-aussi de stratégies de concurrence fiscale mais aussi de contrôle et de gestion du marché du travail. Il varie de 24% à Chypre à 43,1% en Suède.

Certains pays comme le Royaume-Uni, qui ont choisi de faibles taux d'imposition du travail (26,1%), compensent en adoptant des taux d'imposition du revenu élevés (40%). L'équilibre entre les taux permet de définir des stratégies fiscales nationales.

**5.3.3. Taux de l'impôt sur les sociétés (1995-2009)**

	Taux d'imposition sur les sociétés (1995)	Taux d'imposition sur les sociétés (2009)
Allemagne	56,8	29,8
Autriche	34,0	25,0
Belgique	40,2	34,0
Bulgarie	40,0	10,0
Chypre	25,0	10,0
Danemark	34,0	25,0
Espagne	35,0	30,0
Estonie	26,0	21,0
Finlande	25,0	26,0
France	36,7	34,4
Grèce	40,0	25,0
Hongrie	19,6	21,3
Irlande	40,0	12,5
Italie	52,2	31,4
Lettonie	25,0	15,0
Lituanie	29,0	20,0
Luxembourg	29,0	28,6
Malte	35,0	35,0
Pays Bas	35,0	25,5
Pologne	40,0	19,0
Portugal	39,6	26,5
Rép. tchèque	41,0	20,0
Roumanie	38,0	16,0
Royaume-Uni	33,0	28,0
Slovaquie	40,0	19,0
Slovénie	25,0	21,0
Suède	28,0	26,3
<b>UE27</b>	<b>37,5</b>	<b>25,9</b>
<i>Source</i>	<i>Eurostat</i>	

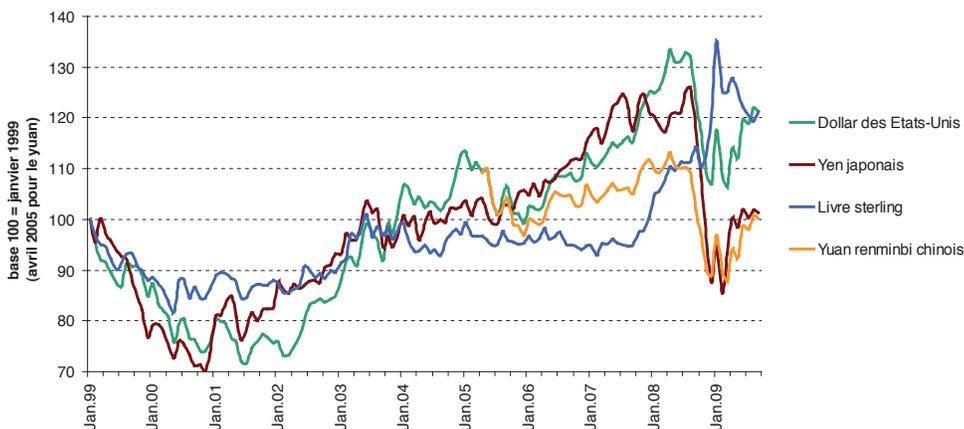
*Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS*

Entre 1995 et 2009, pas un seul pays n'a augmenté son taux d'imposition sur les sociétés; presque tous les pays ont baissé ce taux, parfois de façon importante comme en Pologne, en Slovaquie ou en Allemagne. La Roumanie a connu la baisse la plus forte, de -57,9%. L'Union européenne, qui était au même niveau que les États-Unis en 1995, se trouve aujourd'hui bien en dessous, avec respectivement 25,9% en moyenne contre 39%.

## 6. Dix ans après: l'avenir de l'euro

### 6.1. L'euro face aux monnaies internationales

#### 6.1.1. Cours de l'euro face aux principales monnaies (1999-2008)



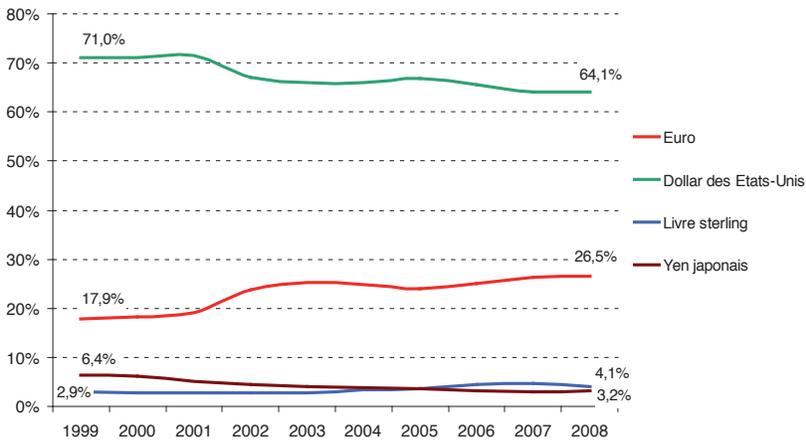
Sources : Banque de France, BCE  
Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

L'euro a été lancé en janvier 1999. Dès son introduction, son cours s'est effondré face aux différentes monnaies, reflétant les craintes partagées sur son avenir et sa pérennité. Dix ans après, la situation s'est inversée. La politique constante de la Banque centrale européenne avec un objectif fort de limitation de l'inflation a donné une forte crédibilité à l'euro. Son cours s'est relevé, revenant à son niveau initial en 2003 puis commençant à monter davantage. La hausse de l'euro face au dollar a pénalisé les exportations européennes et fragilisé certaines filières industrielles.

La crise économique a modifié temporairement la situation. Les difficultés du Royaume-Uni ont plombé la livre sterling dont le taux de change avec l'euro est à son niveau historique le plus bas, une livre valant presque un euro.

*A contrario*, après avoir été fragilisé, le dollar a joué son rôle de valeur refuge et son cours s'est rééquilibré face à l'euro. C'est un mouvement général de rapatriement des capitaux qui a permis cette hausse, mais, avec la fin de la crise, le dollar renoue à la baisse. L'augmentation des déficits américains fragilisent à long terme la monnaie américaine. Le yuan, amarré au dollar, a suivi une course similaire.

### 6.1.2. Part de l'euro dans les réserves de change mondiales

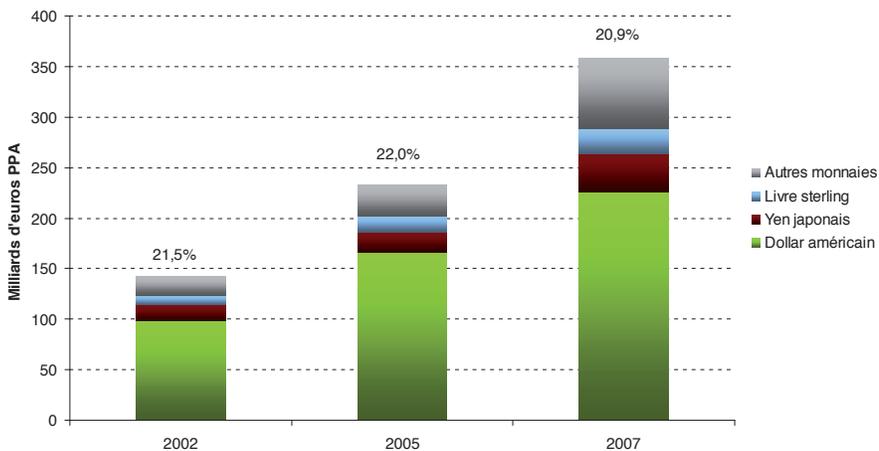


Source : FMI

Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

Le dollar, monnaie de réserve internationale depuis la Seconde Guerre mondiale, représente la majeure partie des réserves détenues par les Banques centrales. Mais cette domination est ébranlée par l'arrivée de l'euro. Cette monnaie européenne utilisée dans un territoire aux caractéristiques proches de celles des États-Unis présente de nombreux avantages. La stabilité de la monnaie face à un dollar déclinant permet aux banques de diversifier leurs avoirs et de répartir leurs risques. En moins de dix ans, l'euro est passé de 18% à 27% des réserves internationales, empiétant principalement sur le yen et le dollar.

### 6.1.3. Part de l'euro dans les échanges sur le marché des changes



Source : BRI

Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

La mondialisation et la croissance exponentielle des échanges internationaux ont dopé le marché des changes qui a augmenté en volume de plus de 200% en 5 ans. La part de l'euro dans ces échanges indique la portion des paiements qui sont effectués avec des euros, c'est-à-dire l'importance de l'euro dans les échanges internationaux. Cette part est restée à peu près stable au cours des ans, entre 21,5% et 20,9%. Le dollar reste la monnaie dominante sur ces marchés.

## 6.2. L'euro face à la crise

### 6.2.1. Évolution de la masse monétaire de la zone euro et des États-Unis



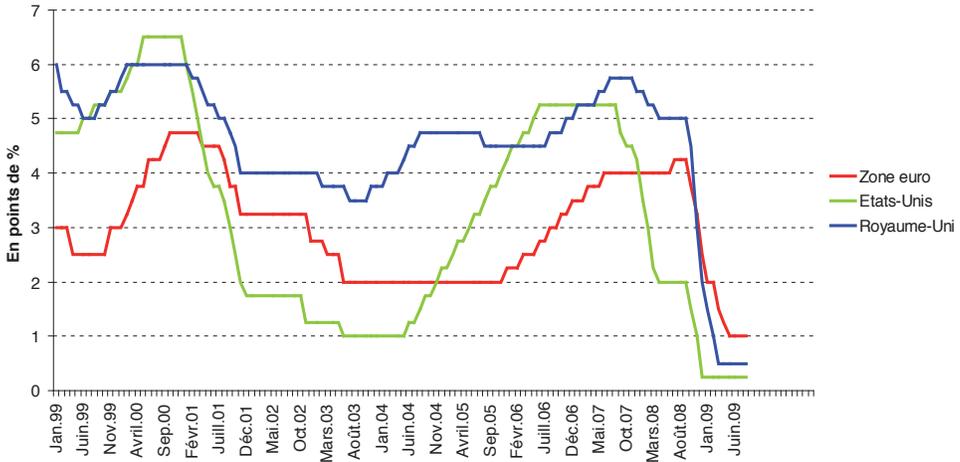
Sources : BCE, Fed  
Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

Le graphique compare le rythme d'évolution de la masse monétaire M1, c'est-à-dire la base la plus restrictive de la monnaie (billets, liquidités, comptes à court terme). Le rythme de croissance est très fluctuant, mais constamment supérieur à la croissance du PIB : la forte croissance des échanges commerciaux et l'utilisation massive du crédit expliquent cette situation.

La masse monétaire de la zone euro a eu tendance à augmenter plus vite que celle du dollar, mais le rythme a été heurté. Dans les périodes de récession, les États-Unis mènent une politique monétaire expansionniste, se traduisant par une hausse rapide de la croissance de la masse monétaire. La Fed a tenté après 2001 de ralentir ce rythme de croissance, provoquant alors, avec la hausse des taux d'intérêt, la crise des « subprimes ». En réaction, la Fed a augmenté comme jamais auparavant la masse monétaire disponible. N'ayant pas réussi à retrouver sans heurts un rythme de croissance stable après 2001, il est difficile d'imaginer comment la Fed le pourra après 2009.

La Banque centrale européenne mène au contraire une politique plus stable, souvent contra-cyclique.

### 6.2.2. Évolution des taux directeurs de la BCE, de la Fed et de la Bank of England (1999-2009)

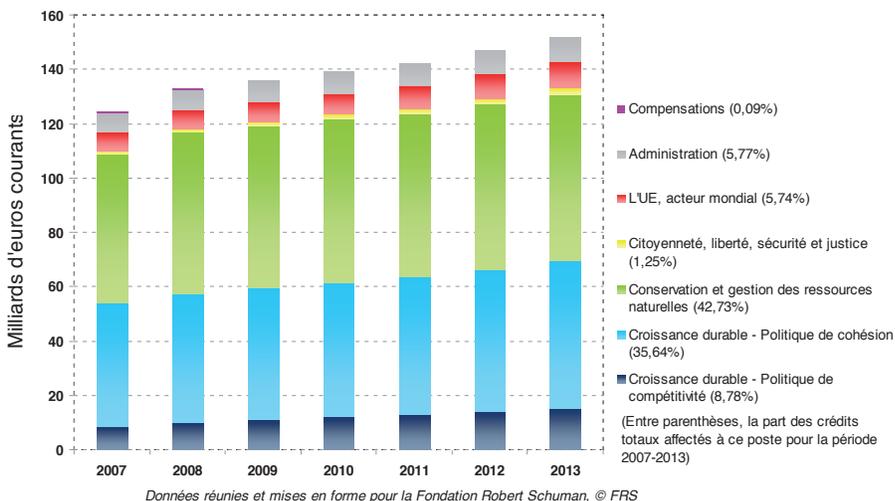


Sources : BCE, Fed, Bank of England  
Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

Les taux directeurs des trois Banques centrales américaine, britannique et européenne présentent des profils similaires. La Fed est plus réactive et provoque des variations de ses taux directeurs bien plus importants que la Bank of England ou la Banque centrale européenne (BCE). Les variations des taux correspondent aux politiques monétaires suivant les crises économiques : la baisse des taux permet de mener une politique monétaire expansionniste qui injecte des liquidités dans l'économie et évite les effets négatifs d'une restriction du crédit. La crise de 2008 a entraîné une baisse rapide des taux jusqu'à des niveaux jamais atteints auparavant, proches de zéro.

## 7. Le budget de l'Union européenne

### 7.1. Cadre financier 2007-2013



Part du budget dans le RNB (Revenu National Brut de l'UE), en %							
2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2007-2013
1,04%	1,06%	1,04%	1,02%	1,00%	0,99%	0,98%	1,02%

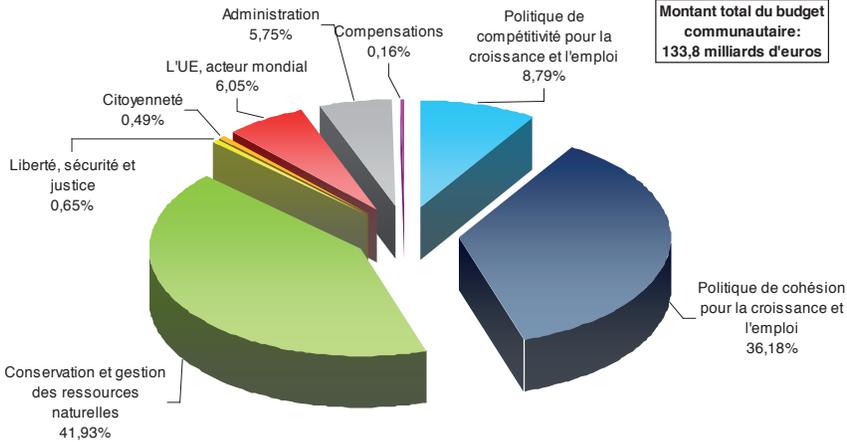
Source : Commission européenne  
Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

Le cadre financier 2007-2013, qui fixe les grandes lignes du budget de l'Union européenne pendant cette période, prévoit une augmentation des dépenses totales de 22% sur la période, hausse qui reste cependant moins forte que celle du revenu national brut (RNB) des 27. Les crédits pour engagements totaux diminuent donc de 1,02% à 0,98% du RNB, restant largement en dessous du plafond de 1,24%.

Les crédits pour engagements correspondent aux dépenses pour lesquelles l'Union européenne a prévu de s'engager. Ils ne sont donc pas nécessairement égaux aux dépenses effectives des programmes cofinancés par l'Union qui peuvent s'étendre sur plusieurs années voire être abandonnés. Les dépenses effectives sont ainsi systématiquement moins élevées que les crédits pour engagements.

La structure globale du budget est peu modifiée. Les dépenses qui augmentent le plus concernent les postes « liberté, sécurité et justice » (+ 161%) et « compétitivité » (+ 73%), alors que les dépenses liées à l'agriculture ne progressent que de 11% sur l'ensemble de la période.

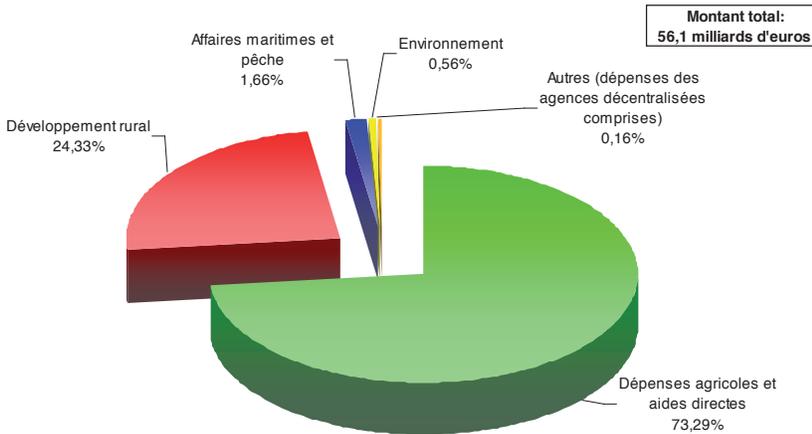
## 7.2. Décomposition du budget de l'UE par principaux postes (2009)



Source: Commission européenne  
Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

La politique agricole commune (PAC), regroupée essentiellement dans la catégorie « Conservation et gestion des ressources naturelles » reste le plus poste le plus important du budget de l'Union, représentant environ 42% des dépenses totales. Les politiques de cohésion et de compétitivité, destinées à accélérer la convergence économique des différentes régions de l'Union, suivent avec respectivement 36 et 9%. Le reste du budget est consacré essentiellement aux dépenses administratives et à la promotion du rôle global de l'Union européenne.

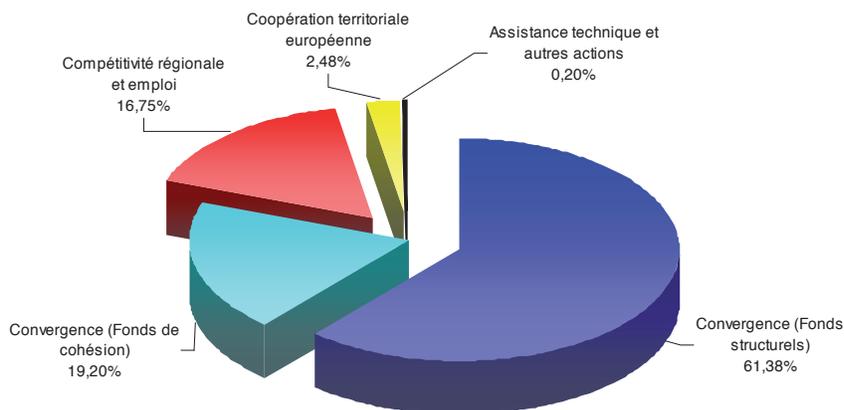
## 7.3. Budget dédié à la politique agricole, à l'environnement et au développement rural (2009)



Source: Commission européenne  
Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

Avec les réformes diverses de la PAC, qui ont progressivement rapproché les prix de soutien des prix mondiaux, et découplé les aides de la production directe, la part des dépenses agricoles et des aides directes a diminué, et de plus en plus de ressources sont consacrées au développement rural. Néanmoins, les dépenses traditionnelles (c'est-à-dire les dépenses relatives au marché et aux aides directes) restent encore largement majoritaires.

#### 7.4. Budget dédié aux politiques de cohésion (2009)



Source : Commission européenne  
Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

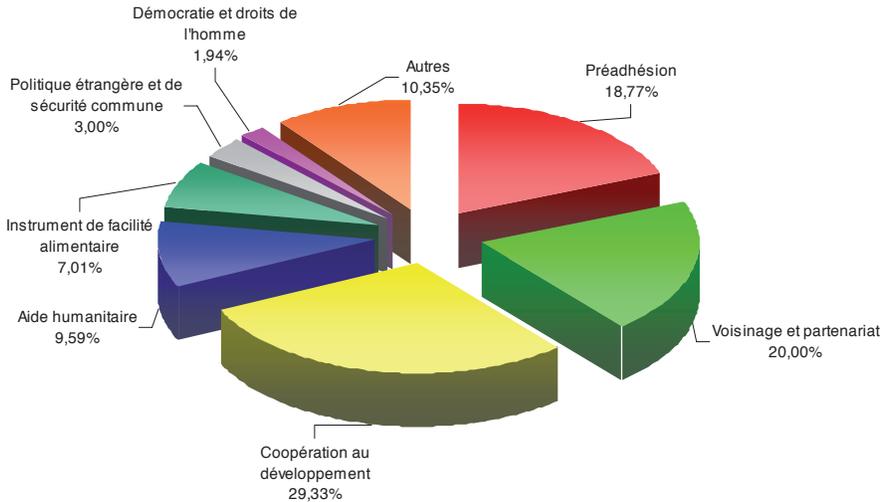
Les politiques de cohésion visent principalement le rapprochement des niveaux de vie dans les différentes régions de l'Union. Ainsi, l'objectif de convergence, qui représente l'essentiel de ce poste (81 %), cible deux types de bénéficiaires :

- les régions en retard de développement, qui ont un produit intérieur brut (PIB) par habitant inférieur à 75 % de la moyenne de l'Union, sont le terrain d'action des fonds structurels, et notamment du FEDER (Fonds européen de développement régional) ;
- les États membres en retard de développement, qui ont un revenu national brut (RNB) par habitant inférieur à 90 % de la moyenne de l'Union, sont soutenus par le fonds de cohésion.

Dans les deux cas, la Commission européenne cofinance des projets d'infrastructures ou de développement avec les autorités locales.

Enfin, les régions qui ne bénéficient pas de ces politiques sont néanmoins soutenues par l'Union, dans le cadre de la politique de « compétitivité régionale », représentant environ 17 % des dépenses de cohésion totales et devant promouvoir l'innovation, l'emploi et l'insertion dans l'économie mondiale.

### 7.5. L'UE en tant qu'acteur mondial (2009)

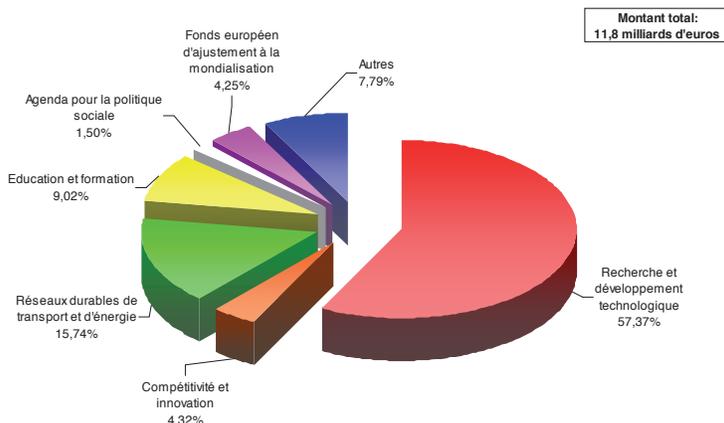


Source : Commission européenne  
Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

Au niveau budgétaire, le premier domaine d'action globale de l'Union européenne est l'aide au développement : ensemble, la coopération au développement et l'aide humanitaire représentent 39 % des dépenses dans ce domaine.

Alors que ces efforts visent surtout des pays non-européens, l'Union soutient aussi activement sa zone d'influence directe, à travers la politique de voisinage, et les pays officiellement candidats à l'adhésion (Ancienne République Yougoslave de Macédoine (ARYM), Croatie et Turquie) et ceux considérés comme des « candidats potentiels » (Albanie, Bosnie-Herzégovine, Kosovo, Monténégro, Serbie). Cette action de proximité rassemble aussi environ 39 % des dépenses.

### 7.6. Budget dédié aux politiques de compétitivité (2009)

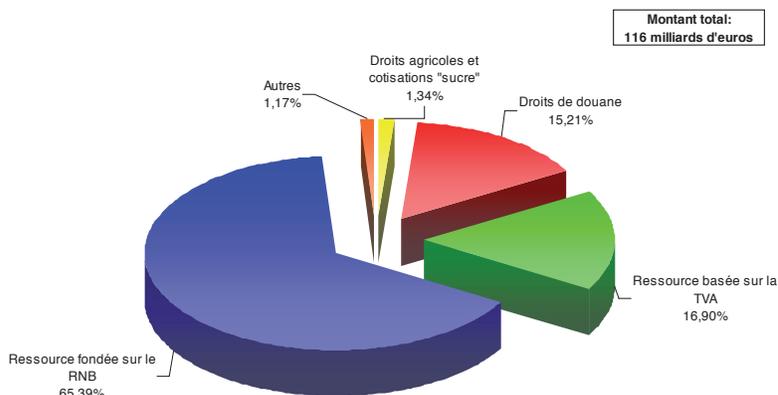


Source: Commission européenne  
Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

Les dépenses de compétitivité sont essentiellement concentrées sur le soutien de la recherche-développement (R&D), une des priorités affichées de l'Union européenne pendant ces dernières années (57%). Ensuite, la promotion de réseaux transfrontaliers de transports ou d'énergie, l'une des tâches les plus anciennes de l'Union européenne, et les politiques d'éducation représentent aussi une part importante du budget de compétitivité.

Ce poste comporte aussi une innovation proposée par la Commission, le « Fonds européen d'ajustement à la mondialisation », qui doit notamment intervenir dans des régions touchées par les délocalisations. Ses moyens financiers restent cependant relativement modestes.

### 7.7. Répartition du financement du budget de l'UE par types de recettes (2009)

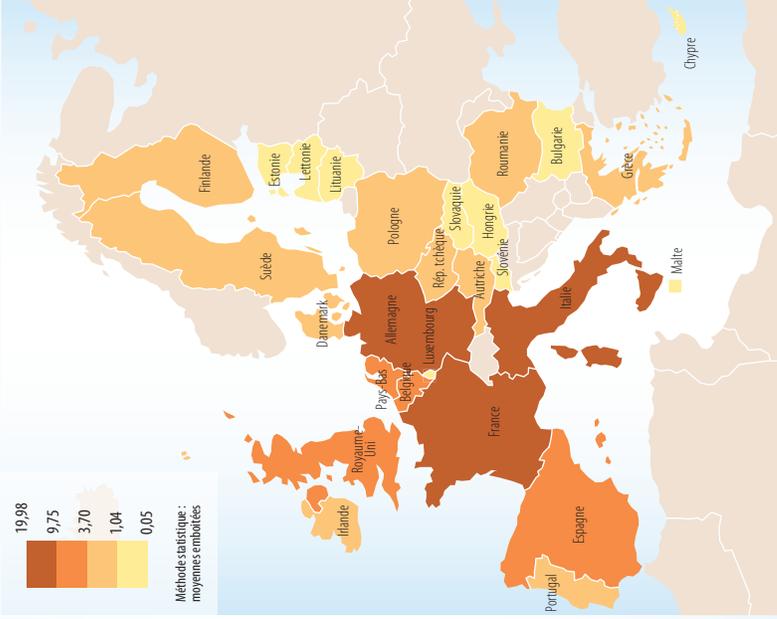


Source: Commission européenne  
Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

Les ressources de l'Union européenne proviennent de plus en plus d'une contribution directe des États membres, calculée en fonction de leur RNB (Revenu national brut). Ces versements constituent aujourd'hui les deux tiers des ressources communautaires, alors que les ressources propres « traditionnelles », comme les droits de douane ou le prélèvement sur les recettes de TVA ont progressivement perdu de leur importance, sans devenir négligeables pour autant.

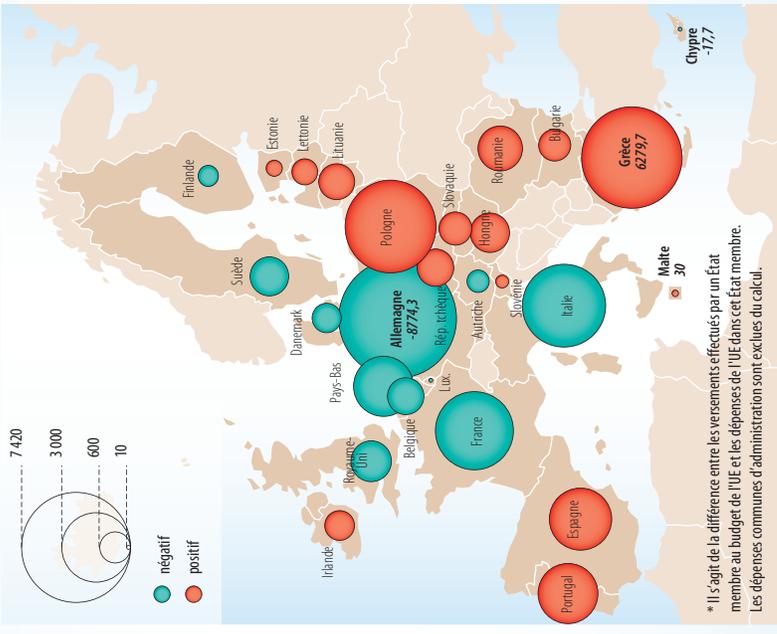
# Budget de l'Union européenne

Participation des États membres au budget communautaire, 2008 (en %)



Sources : compilation de Franck Litzin, d'après le Portail de l'Union européenne (<http://europa.eu/>)

Soldes budgétaires nets opérationnels\*, 2008 (en millions d'euros)



Pascal Order pour la Fondation Robert Schuman, janvier 2010, © FR5.

*Mis en pages par DV Arts Graphiques à La Rochelle,  
cet ouvrage a été achevé d'imprimer en janvier 2010 par l'Imprimerie Sagim  
pour le compte des Éditions Lignes de Repères.*

*Imprimé en France*

Dépôt légal: janvier 2010 – N° d'impression: 11415

L'Imprimerie Sagim-Canale est titulaire de la marque Imprim'vert®