

L'ÉTAT DE L'UNION

RAPPORT SCHUMAN 2011 SUR L'EUROPE

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

L'ÉTAT DE L'UNION

RAPPORT SCHUMAN 2011 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 2011. 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.



Le Centre d'études européennes (CES) est le think-tank du parti populaire européen (PPE) dédié à la promotion des valeurs démocrates-chrétiennes. Pour plus d'informations : www.thinkingeurope.eu. Cette publication reçoit des fonds du Parlement européen. Le Parlement européen et le centre d'études européennes ne sont pas responsables des propos et opinions exprimées dans cet ouvrage et dans l'utilisation qui peut en être faite. Les auteurs sont seuls responsables de leurs propos.

Couverture : Patricia Chapuis

© Éditions Lignes de Repères, 2011
3, rue de Téhéran – 75008 Paris
Site Internet : www.lignes-de-reperes.com
ISBN : 978-2-915752-66-3

Sommaire

Préfaces

Wilfried Martens	17
Jean-Dominique Giuliani.....	19

1. L'Union européenne dans la crise : entre impératifs nationaux et intérêt européen

L'Union européenne face aux crises ou le syndrome de l'albatros (Jean-Dominique Giuliani)	21
L'Allemagne, 20 ans après la réunification : quel rôle et quelle place en Europe ? (Joachim Bitterlich).....	27
L'Europe face à la nécessité de décider : un leadership politique européen est-il possible ? (Thierry Chopin).....	35
Les opinions publiques européennes face à la crise : quel impact pour l'Union européenne ? (Magali Balent/Michael Borchardt).....	41
La montée du populisme en Europe : quelles réponses ? (Roland Freudenstein).....	51

2. Face à la crise financière : quel rebond possible ?

Quel bilan tirer de la crise économique et financière mondiale pour l'UE ? Secousses et rescousses (Jean-Marc Daniel).....	57
Banques centrales et politique monétaire : vers un nouveau cadre (Jacques de Larosière).....	63
Quelles perspectives pour le prochain budget européen ? De la solidarité financière à la solidarité budgétaire (Alain Lamassoure)	69
Une ambition industrielle pour l'Europe (Philippe Camus).....	73
Le prix de l'incertitude : l'économie européenne face à la spéculation (Jean-François Jamet)	79
Combattre la crise de la dette en Europe (Roel Beetsma et Raymond Gradus) ...	85

3. L'UE, acteur mondial

La politique commerciale européenne : lutter contre les protectionnismes et les dumpings (Anne-Marie Idrac)	91
La politique de sécurité et de défense commune : recul ou transition ? (Arnaud Danjean)	97
Les Européens, leur défense et leur action extérieure : désarmement structurel ou réengagement stratégique ? (Michel Foucher)	105
L'Union européenne face à la menace d'Al-Qaida (Jean-Pierre Filiu).....	111

4. Grand entretien

Herman Van Rompuy 117

5. Synthèse de l'Europe politique et juridique

Les urnes européennes confirment le déclin de la social-démocratie européenne
et la montée du populisme (Corinne Deloy)..... 125

Élections prévues en 2011 (Corinne Deloy)..... 132

L'Europe au féminin (Pascale Joannin) 133

La production normative de l'Union en 2010 « Le début d'un nouveau cycle »
(Pierre-Antoine Molina) 143

La protection européenne des droits de l'Homme en 2010 :
vers une Europe des droits de l'Homme enfin unie (Olivier Dord)..... 149

6. L'Union européenne vue par les statistiques

(Franck Lirzin/Sebastian Paulo)..... 155

Sommaire des cartes

1957-2011 : la construction européenne	16
Territoires de l'Europe	18
1. L'Union européenne dans la crise : entre impératifs nationaux et intérêt européen	
L'arc de crises : l'Union européenne face aux crises externes	22
L'Allemagne, 20 ans après la réunification : aspects politiques (1) – élections législatives.....	28
L'Allemagne, 20 ans après la réunification : aspects politiques (2) – élections régionales.....	30
L'Allemagne, 20 ans après la réunification : aspects économiques	32
L'opinion publique européenne et l'impact social de la crise	42
L'opinion publique européenne face à l'UE dans un contexte de crise.....	44
Le populisme en Europe.....	52
2. Face à la crise financière : quel rebond possible ?	
La crise en Europe, 2010.....	58
Inflation et taux d'intérêt en Europe	64
L'industrie dans les États de l'Union européenne.....	74
Les investissements directs étrangers	76
Les finances publiques des États européens	80
3. L'UE, acteur mondial	
L'UE dans le commerce mondial : les accords commerciaux	92
Sécurité dans le monde : interventions et participations de l'UE.....	98
Vers une défense européenne.....	100
Les conséquences de la crise sur l'Europe de la Défense.....	106
Les actes terroristes dans l'Union européenne, 2007-2009.....	112
6. Synthèse de l'Europe politique	
L'Europe politique en 2011	126
L'Europe au féminin	134

7. L'Union européenne vue par les statistiques

Migrations externes.....	167
Migrations internes	168
L'UE dans le commerce mondial : les échanges de marchandises, 2010.....	182
Commerce intracommunautaire.....	183
Réserves et productions énergétiques	189
Géographie de l'euro	211
Budget de l'Union européenne	219

L'ÉTAT DE L'UNION

Rapport Schuman 2011 sur l'Europe

Sous la direction de Thierry CHOPIN et Michel FOUCHER

Ont contribué à cet ouvrage :

Magali Balent, Roel Beetsma, Joachim Bitterlich, Michael Borchardt,
Philippe Camus, Thierry Chopin, Jean-Marc Daniel, Arnaud Danjean,
Corinne Deloy, Olivier Dord, Jean-Pierre Filiu, Michel Foucher,
Roland Freudenstein, Jean-Dominique Giuliani, Raymond Gradus,
Anne-Marie Idrac, Jean-François Jamet, Pascale Joannin, Alain Lamassoure,
Jacques de Larosière, Franck Lirzin, Wilfried Martens, Pierre-Antoine Molina,
Sebastian Paolo, Herman Van Rompuy.

Ont contribué à cet ouvrage

Textes

Magali Balent

Docteur en Relations internationales de l'École des Hautes études internationales (HEI, Genève), elle est actuellement en charge des projets et des partenariats extérieurs de la Fondation Robert Schuman. Spécialiste des extrêmes droites européennes, elle est maître de conférences à l'Institut d'études politiques de Paris. Elle est l'auteur pour la Fondation Robert Schuman d'une étude : « L'Union européenne face au défi de l'extrémisme identitaire » (*Question d'Europe*, n° 177, juillet 2000).

Roel Beetsma

Professeur d'économie et directeur du département d'économie de l'Université d'Amsterdam, il a été économiste en chef au ministère néerlandais de l'Economie et Professeur invité au centre de recherches DELTA (CNRS-ENS-EHESS, Paris), à l'Université britannique de Columbia (Vancouver) et à l'Université de Californie (Berkeley). Ancien éditeur associé à la *European Economic Review*, il est membre du comité éditorial du *Journal of Economic Literature*. Consultant pour le FMI, la BCE, la Commission européenne, la Banque Centrale des Pays-Bas et le ministère des Finances néerlandais, il est membre du bureau de supervision de *BNG Capital Management* à La Haye et de la Commission néerlandaise sur les retraites.

Joachim Bitterlich

Ambassadeur e.r. et ancien conseiller diplomatique et 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 associé à l'ESCP Europe Paris et co-fondateur du Club Rhénan. Il est membre du Comité scientifique de la Fondation Robert Schuman.

Michael Borhardt

Journaliste et politologue allemand, il est directeur du service de consulting de la Fondation Konrad Adenauer, à Berlin. Il a notamment travaillé auprès du Chancelier Helmut Kohl et du Ministre-président du Land de Thuringe, Bernhard Vogel.

Philippe Camus

Ancien élève de l'École normale supérieure, Philippe Camus est diplômé de l'Institut d'Études Politiques de Paris et agrégé de Physique et d'Actuariat. Il a commencé sa carrière à la Caisse des Dépôts et Consignations. En 1982, il rejoint la direction générale du Groupe Lagardère dont il est le co-gérant depuis 1998. Il est le président exécutif d'EADS depuis sa création en 2000 jusqu'en 2005. *Senior Managing Director* d'Evercore Partners depuis 2006, il a été nommé Président du Conseil d'administration d'Alcatel-Lucent en Octobre 2008. Il est également administrateur et président du comité des finances de Schlumberger.

Thierry Chopin

Docteur en science politique de l'École des hautes études en sciences sociales, il est actuellement directeur des études de la Fondation Robert Schuman. Professeur à Sciences Po et au Collège d'Europe, il enseigne également à Mines Paris Tech. Il est expert associé au Centre d'études et de recherches internationales (CERI). Il a notamment codirigé le *Dictionnaire critique de l'Union européenne* (Armand Colin, 2008) et publié avec Y. Bertoncini *Politique européenne. États, pouvoirs et citoyens de l'Union européenne* (Presses de Sciences Po – Dalloz, coll. « Amphis », 2010)

Jean-Marc Daniel

Ancien élève de l'École polytechnique et de l'ENSAE (Ecole nationale de la statistique et de l'administration économique) Jean-Marc Daniel est économiste, professeur à ESCP Europe et chargé de cours à l'École des mines de Paris. Il est également directeur de la revue *Sociétal*, chroniqueur au journal *Le Monde* et sur la radio BFM. Il est l'auteur du « Que sais-je ? » sur *La politique économique* (PUF) et d'une *Histoire vivante de la pensée économique*, (Pearson).

Arnaud Danjean

Ancien fonctionnaire civil au ministère de la Défense, il a été conseiller au cabinet du ministre français des Affaires étrangères de 2005 à 2007. Député européen (Parti populaire européen, PPE) depuis 2009, il préside la sous-commission « Sécurité et Défense » du Parlement européen.

Corinne Deloy

Diplômée de l'Institut d'études politiques de Paris et titulaire d'un DEA de science politique de l'Université de Paris I–Panthéon Sorbonne, elle est chargée d'études au CERI et rédactrice de l'Observatoire des élections en Europe de la Fondation Robert Schuman.

Olivier Dord

Agrégé de droit public, docteur en droit et diplômé de l'Institut d'études politiques de Paris, il est professeur à l'université Paris Ouest – Nanterre La Défense (Paris X). Spécialiste du droit constitutionnel et du droit des libertés fondamentales, il est notamment l'auteur, pour la Fondation Robert Schuman, de deux études : « Laïcité : le modèle français sous influence européenne » (*Note de la Fondation Robert Schuman* n° 24, 2004) et « Interdire le port du voile islamique intégral : les États européens répondent en ordre dispersé, selon des logiques nationales » (*Question d'Europe* n° 183, oct. 2010).

Jean-Pierre Filiu

Docteur en histoire, diplômé de l'Institut d'études politiques de Paris et de l'INALCO (Langues O), il est spécialiste du monde arabo-musulman. Ancien délégué de la Fédération internationale des droits de l'Homme au Liban en 1984, il rédige le premier rapport sur les civils disparus durant le conflit et témoigne devant la Commission des droits de l'Homme des Nations-Unies. Conseiller des Affaires étrangères, il a été en poste en Jordanie, en Syrie, en Tunisie et aux États-Unis et membre des cabinets de Pierre Joxe (1990-1993) et de Lionel Jospin (2000-2002). Professeur associé à Sciences Po, il travaille actuellement sur Al-Qaïda, le millénarisme, la rupture entre l'extrémisme contemporain et la tradition islamique.

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 *La bataille des cartes. Analyse critique des visions du monde* (François Bourin éditeur, 2010).

Roland Freudenstein

Diplômé des Universités de Bonn et de Los Angeles en sciences politiques, en civilisation japonaise, en économie et en relations internationales, il a travaillé à Bonn pour l'institut de recherche du Conseil allemand des Affaires étrangères et à Bruxelles pour la Commission européenne. Ancien directeur de la Fondation Konrad Adenauer à Varsovie, et ancien responsable des Affaires étrangères et européennes de cette fondation à Berlin, il est directeur de recherches au *Centre d'études européennes*.

Jean-Dominique Giuliani

Président de la Fondation Robert Schuman. Il a été directeur à la SOFRES et directeur de cabinet du Président du Sénat, 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), ainsi que « *Plaidoyer pour l'élargissement* », et « *Atlas des nouveaux membres* », *Note de la Fondation Robert Schuman*, n° 11, 2002.

Raymond Gradus

Professeur d'économie à l'Université libre d'Amsterdam, Raymond Gradus est aussi membre du comité directeur du *Centre d'études européennes*. Il a enseigné à l'Institut Tinbergen et l'Institut Erasme. Anciennement affilié à l'Université Erasme de Rotterdam et à l'Université Tilburg, il a travaillé pour les ministères néerlandais des Affaires sociales et de l'emploi, puis des Affaires économiques et financières. Ses recherches portent sur la sécurité sociale et la politique fiscale. Il a publié plusieurs ouvrages et articles scientifiques dans des revues comme *Journal of Applied Econometrics*, *Empirical Economics*, *Journal of Economic Perspectives*, *European Journal of Political Economy*, *Resource and Energy Economics*.

Anne-Marie Idrac

Ancienne secrétaire d'État chargée des transports de 1995 à 1997, puis du Commerce extérieur de 2008 à 2010, elle a mené l'essentiel de sa carrière dans les domaines de l'environnement, du logement, de l'urbanisme et des transports. Ancienne Présidente-Directrice-Générale de la RATP, puis Présidente de la SNCF, elle a été membre du Conseil d'administration du groupe DEXIA. Ancienne auditrice à l'Institut des Hautes Études de la Défense Nationale (IHEDN) et ancienne Présidente du Mouvement Européen – France, elle est membre du Conseil d'administration de la Fondation Robert Schuman et de l'*Advisory Board* d'HEC.

Jean-François Jamet*

Économiste, ancien élève de l'École normale supérieure (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.

Pascale Joannin

Directeur général de la Fondation Robert Schuman. Maître de conférences à l'École nationale d'administration (ENA), ancienne auditrice à l'Institut des Hautes Etudes de la Défense Nationale (IHEDN), elle est l'auteur de « L'Europe, une chance pour la femme », *Note de la Fondation Robert Schuman*, n° 22, 2004

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.

Jacques de Larosière

Ancien élève de l'École nationale d'administration, il a fait carrière à la direction du Trésor et au ministère de l'Economie et de Finances, avant de devenir en 1974 le directeur cabinet du Président Valéry Giscard d'Estaing. Ancien directeur du FMI (1978-1987), ancien gouverneur de la Banque de France (1987-1993) et ancien Président de la BERD (1993-1998), il est membre de l'Académie de sciences morales et politiques. Il est depuis 1998 conseiller auprès du Président de BNP Paribas. Suite à la crise financière de 2008-2009, il remet à la Commission européenne un rapport sur la régulation financière, par lequel il demande un renforcement de la régulation du secteur financier et la création d'un mécanisme d'alerte précoce contrôlé par la BCE.¹

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

1. Ce texte est initialement paru dans *Central Banking*, vol. 20, n° 3, février 2010 et, en version française, dans la revue *Commentaire*, n°131, été 2010.

Wilfried Martens

Juriste et homme politique belge, diplômé des Universités de Louvain et d'Harvard, il a exercé les fonctions de Premier ministre du Royaume de Belgique de 1979 à 1992. Membre du Parti démocrate-chrétien flamand, il est le cofondateur en 1976 du Parti populaire européen (PPE) qu'il préside depuis 1992. Il est l'auteur en 2006 de l'ouvrage *Mémoires pour mon pays* (Éditions Racine, Bruxelles). Il a reçu le Prix Charles V pour sa contribution à l'Union 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

Herman Van Rompuy

Président du Conseil européen. Économiste de formation, et ancien Président du Parti Chrétien démocrate flamand (CD&V), il a exercé de nombreuses responsabilités politiques en Belgique, dont celles de ministre du Budget de 1993 à 1999, de conciliateur en 2007 et de Premier ministre du royaume en 2008. Surnommé « l'horloger des compromis impossibles », il a été nommé le 19 novembre 2009 à la tête du Conseil européen ; il est entré en fonction le 1^{er} janvier 2010.

Cartes

Pascal Orcier

Normalien (ENS Lyon), agrégé de géographie, actuellement ATER à l'Université de Lyon III Jean Moulin. Membre de l'UMR 5600 EVS Biogéophilie, il est l'auteur d'un *Atlas de la Lettonie* (2005).

Statistiques

Franck Lirzin*

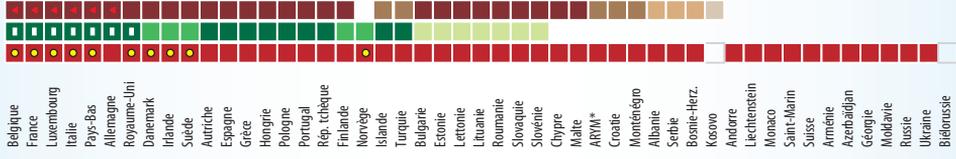
Économiste diplômé de l'École polytechnique et de l'EHESS, Franck Lirzin est ingénieur des Mines. Il est spécialisé dans les questions de politique monétaire, d'économie européenne et de macro-finance. Il enseigne à l'École centrale de Marseille et à l'Institut d'études politiques d'Aix-en-Provence.

Sebastian Paulo

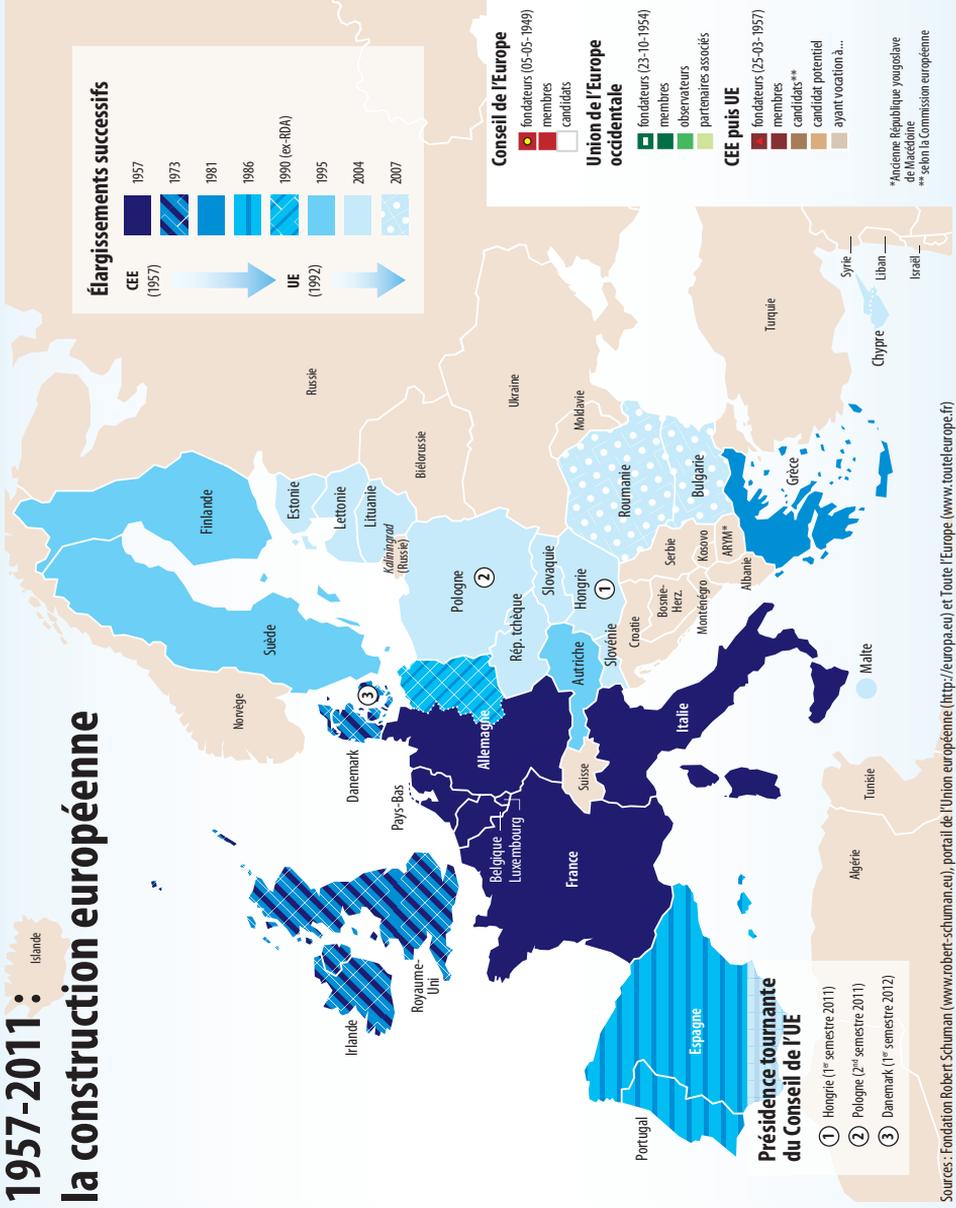
Diplômé de l'Institut d'études politiques de Paris et du Master « Relations internationales et diplomatie de l'UE » du Collège d'Europe, il a notamment participé à la conception de l'étude « Perspectives du développement mondial 2010 » réalisée par l'OCDE.

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

1957-2011 : la construction européenne



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



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

Préface

Wilfried MARTENS

Plusieurs faits montrent que, tout comme 2010, l'année 2011 sera dominée par les efforts de l'Union européenne et de ses États membres pour sauver l'euro. Ce sera la mission la plus immédiate et elle nécessitera un art de gouverner avec beaucoup d'aptitude au compromis de la part de tous. Mais il ne faudra pas perdre de vue deux autres missions stratégiques : la poursuite de la mise en œuvre du traité de Lisbonne et le retour de l'Union européenne à une croissance durable après la crise financière et économique. Il est vrai que si l'on ne sauve pas l'euro, les deux autres objectifs seront irréalisables. Mais il est tout aussi vrai que si un meilleur mode d'utilisation des infrastructures institutionnelles qui découlent du traité de Lisbonne n'est pas développé, les résultats de l'Union resteront en dessous de leur optimum. Et il ne fait pas de doute non plus que si nous ne revenons pas à une croissance plus forte dans l'esprit de l'économie sociale de marché, tout cela ne servira à rien.

Cela signifie qu'en 2011, les trois missions immédiates de l'Union européenne et de ses dirigeants seront fortement interconnectées. Par ailleurs, le succès de ces missions ne sera possible que si les États membres ainsi que les institutions agissent en faisant preuve, plus qu'en 2010, d'un esprit de compromis et d'objectifs communs. Ceci sera grandement facilité si nous faisons reposer notre action sur les valeurs fondamentales des pères fondateurs. Ces valeurs fondamentales sont la liberté et la responsabilité, la solidarité et la subsidiarité. Elles s'inspirent de l'image de l'Homme portée par le christianisme et sont le meilleur fondement d'une Union européenne forte au service des citoyens.

Territoires de l'Europe

Conseil de l'Europe
États membres

L'UE au 1^{er} janvier 2011 :

États membres de l'Union européenne

États candidats : les négociations n'ont commencé qu'avec la Croatie (55 chapitres ouverts sur 35) la Turquie (13 chapitres ouverts sur 35) et l'Islande (démarrage en juillet 2010).

Candidats déclarés et 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 cadastre font partie de l'espace Schengen. L'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie est prévue en mars 2011.

Politique européenne de voisinage :

accords signés

sans accords signés

Union pour la Méditerranée (juillet 2008)

La Lybie, le Maroc et Malte sont également membres de l'Union pour la Méditerranée.

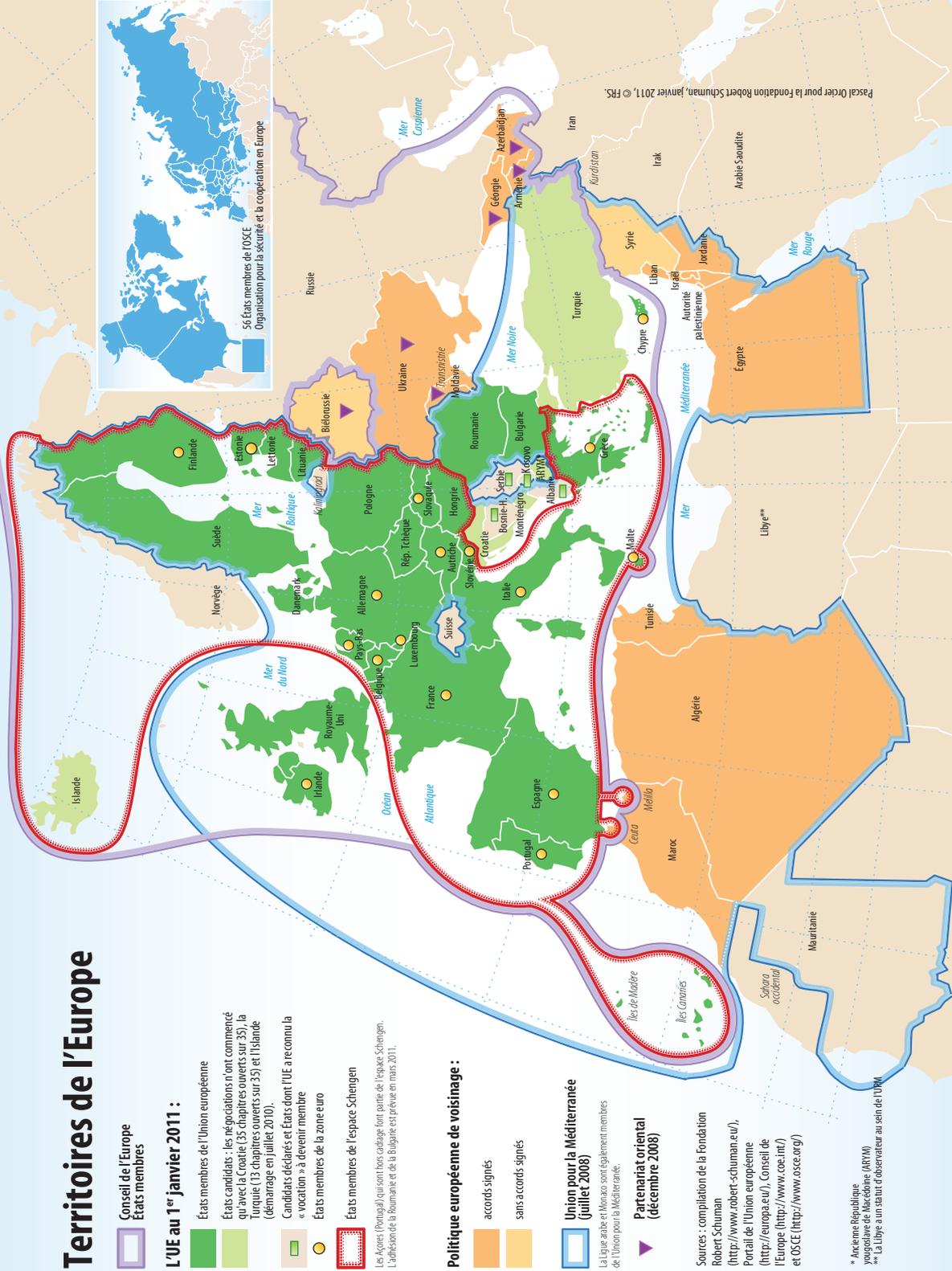
Partenariat oriental (décembre 2008)

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/>)

* Ancienne République

** Organisation de Méditerranée (ARYM)

*** La Lybie a un statut d'observateur au sein de l'UMA



Pascal Oriet pour la Fondation Robert Schuman, janvier 2011, © RFS.

Préface

L'Union en mutation

Jean-Dominique GIULIANI

Ce curieux objet international qu'est l'Union européenne, mi-fédération, mi-confédération, présente une caractéristique que beaucoup oublient : elle se transforme en permanence. Tel est son destin depuis l'origine. Il fait sa force et ses faiblesses. Il y a aussi un rythme, plus ou moins rapide dans ses avancées. Mais, jusqu'ici, le projet européen n'a jamais cessé de progresser vers une « Union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe », comme le rappelle le préambule du Traité sur l'Union européenne.

Face aux nouveaux défis extérieurs, l'Union a renforcé ses institutions et s'est dotée de nouveaux outils institutionnels. Pour affronter les difficultés économiques et financières, elle intègre davantage ses politiques budgétaires, crée ses propres instances communes de supervision, se solidarise avec certains de ses membres dans le besoin, modifie sa politique commerciale et met en œuvre une rigueur commune.

Il y aura toujours des Cassandre pour trouver ces réformes insuffisantes, pour mettre en doute leur efficacité au motif que, jamais dans l'histoire, un tel regroupement volontaire de nations souveraines n'a pu donner l'exemple de la réussite. Il y a surtout beaucoup d'ignorants qui, marchés financiers, experts, économistes, observateurs un peu rapides, ne comprennent ni son fonctionnement ni, plus grave, ses fondements.

Au cours des mois écoulés, à la faveur de la crise de la dette, tout aura été dit sur la zone euro qui n'est pas « optimale », la trop grande diversité de l'Union, ses niveaux de développement si différents qu'ils en seraient incompatibles, son élargissement qui aurait empêché son approfondissement, son absence de volonté d'exister davantage sur la scène internationale, sa trop grande ouverture au monde et aux échanges. Les Européens eux-mêmes en sont venus à douter de l'efficacité du projet européen, pris dans le tourbillon des informations dont ils sont accablés et qui leur révèlent chaque jour combien le monde change et avec quelle rapidité. Au début de ce nouveau siècle, se met en place une nouvelle configuration des rapports de force sur la planète. Pourtant l'Union est toujours là, solide et forte. Elle accumule le plus important montant de richesses du monde, elle domine les échanges commerciaux, elle attire les investissements, les peuples, la culture et les États qui veulent la rejoindre. Certes, de nouveaux continents se sont mis en route et accèdent désormais à la prospérité. C'est une bonne nouvelle pour le genre humain dont il a lieu de se féliciter. C'est aussi la raison d'une exigence : il faut s'y adapter et au plus vite.

A bien des égards, si la richesse est en Europe, la croissance est en Asie ; si le dynamisme est ailleurs, la morosité est en Europe ; si l'envie de découvrir, d'inventer, de construire, de se développer est puissante dans les pays émergents, le confort, la sécurité, la solidarité sociale sont en Europe.

Aussi l'Union a-t-elle entrepris une nouvelle phase de ses transformations.

Elles sont plus imposées par les circonstances qu'envisagées *a priori* à l'issue d'une analyse pourtant évidente : la taille continentale est celle du 21^e siècle et nos nations isolées n'auraient pas d'avenir.

Elles paraissent lentes et se heurtent à la difficulté de décider des Européens. Elles sont pourtant extraordinairement rapides à l'aune de notre histoire millénaire qui a forgé des identités auxquelles nous sommes si attachés.

Mais les décisions concrètes sont là et l'année 2011 en verra d'autres si elles s'avéraient nécessaires. La zone euro a renforcé sa gouvernance et elle continuera, au prix même de nouveaux abandons de souveraineté nationale. Il n'y aura pas d'État européen en faillite parce que ses partenaires européens ont d'ores et déjà la volonté et les moyens de l'empêcher.

La croissance reviendra parce que nous n'avons plus le choix de temporiser.

Tout cela parce qu'en fin de compte, lorsqu'ils doivent prendre des décisions difficiles mais inévitables, les responsables politiques de l'Europe ont intérêt à choisir le renforcement de l'intégration européenne plutôt que son éclatement. Et il en sera ainsi très longtemps encore.

C'est l'une des raisons pour lesquelles « *le rapport Schuman 2011 sur l'état de l'Union* » est un objet d'optimisme, en donnant les faits et les chiffres de la réalité, en les commentant et en les remettant en perspective, sans en ignorer les difficultés et la complexité, mais avec une objectivité qui plaide, mieux que toute autre, pour l'accélération du processus d'intégration européenne.

L'Union européenne dans la crise : entre impératifs nationaux et intérêt européen

L'Union européenne face aux crises ou le syndrome de l'albatros

Jean-Dominique GIULIANI

Il est de bon ton d'affirmer que l'Union européenne n'a pas, sur la scène internationale, le poids que pourrait lui conférer ses réussites économiques et sociales, qui la placent aux tous premiers rangs mondiaux par la richesse, le niveau de vie et son apport éminent au commerce international. L'Union n'est pas une puissance au sens traditionnel du terme. Le concept « d'Europe puissance » ne rassemble pas encore de consensus en son sein. Aussi en tire-t-on généralement un peu vite le sentiment qu'elle ne contribue pas à la résolution des crises de dimension mondiale et son absence relative est l'objet de beaucoup de frustrations, voire de moqueries et de regrets. Qu'est-ce qu'une crise pour l'Europe ?

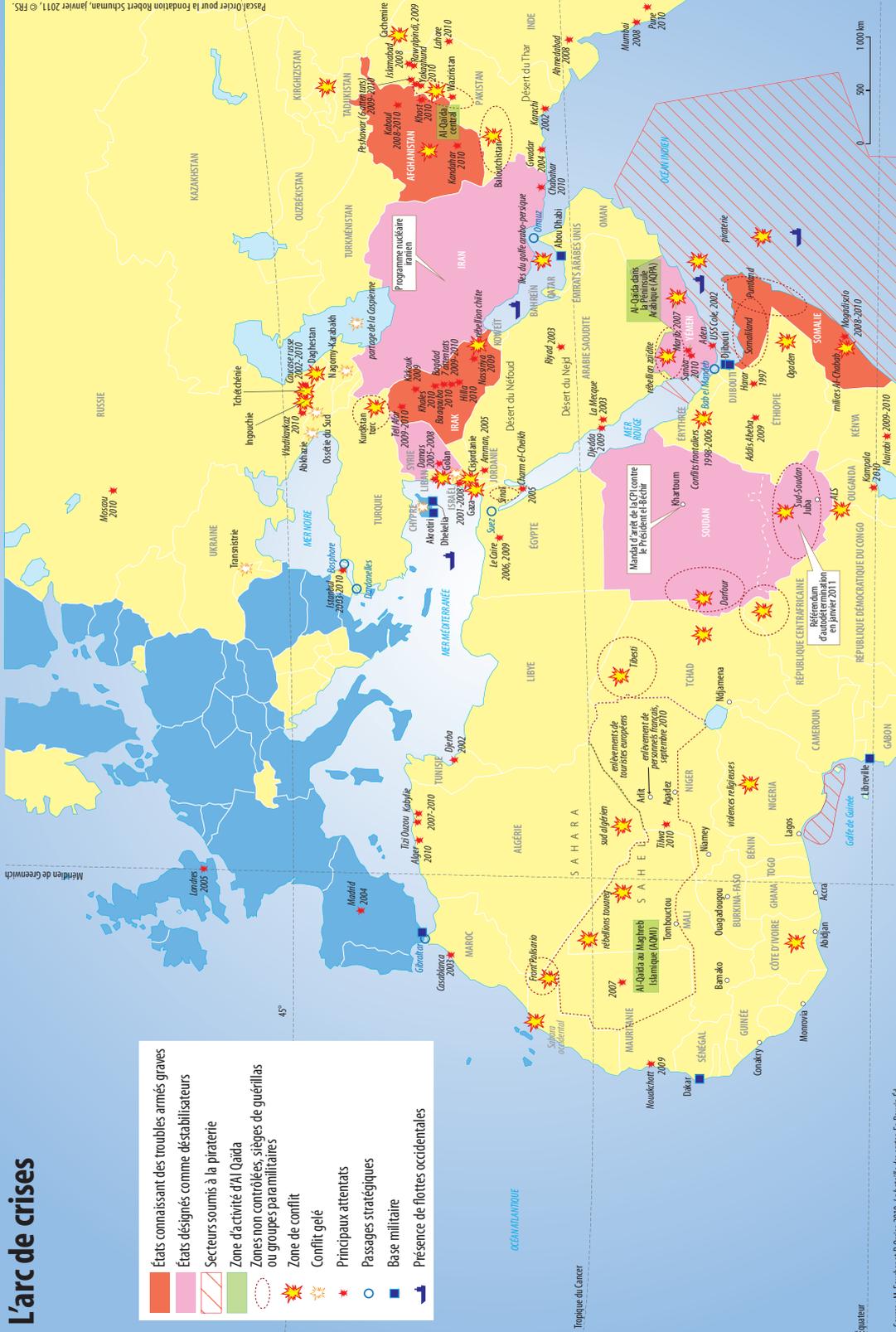
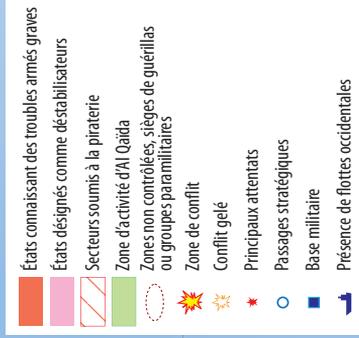
Alors qu'il y a moins d'un siècle une « crise » en Europe conduisait à peu près certainement à un conflit armé entre États du continent, on appelle dorénavant « crise européenne » la moindre divergence de points de vue entre États membres. C'est oublier que la construction européenne a été fondée en vue de les résoudre autour d'une table, à l'aide de procédures prévues par des traités signés souverainement par des États qui se sont donné des institutions communes pour, justement, leur permettre de résoudre pacifiquement leurs différends. Depuis 1950, les soi-disant « crises européennes » se sont toutes résolues par l'accord des gouvernements. C'est l'un des principaux succès de l'unification européenne. Tel n'est donc pas l'objet de la présente réflexion qui se concentre sur les réactions de l'Union face aux crises externes, qui constituent désormais pour elle le véritable défi.

La crise extérieure est un événement international suffisamment grave pour entraîner une rupture avec une situation établie. Elle appelle donc, de la part d'un État ou d'un groupement d'États qui entend exercer des responsabilités globales, une réaction politique, financière ou militaire. Les crises peuvent être diplomatiques, militaires, économiques, mais aussi humanitaires, car alimentaires ou sanitaires.

Puissance inachevée en construction permanente, l'Union européenne entend respecter l'identité de ses États membres tout en unifiant progressivement le continent. Elle se trouve donc dangereusement interpellée par les crises internationales, qui appellent, de sa part, des réactions entraînant l'implication de ses États membres. L'exposition de l'Union aux crises internationales est ainsi toute particulière. Ses réponses ne le sont pas moins, qui traduisent son apprentissage de la puissance.

L'arc de crises

Pascal Orieux pour la Fondation Robert Schuman, janvier 2011, © RFS.



Source : M. Foucher et P. Orieux, 2010, *La bataille des crânes*, F. Bourin éd.

Les contraintes essentielles de l'Union

L'Union est contrainte par ses origines à des réponses aux crises qui privilégient les moyens pacifiques. L'article 3 du Traité sur l'Union européenne stipule : « Dans ses relations avec le reste du monde, l'Union affirme et promeut ses valeurs et ses intérêts et contribue à la protection de ses citoyens. Elle contribue à la paix, à la sécurité, au développement durable de la planète, à la solidarité et au respect mutuel entre les peuples, au commerce libre et équitable, à l'élimination de la pauvreté et à la protection des droits de l'Homme, en particulier ceux de l'enfant, ainsi qu'au strict respect et au développement du droit international, notamment au respect des principes de la charte des Nations unies » et encore que « L'Union poursuit ses objectifs par des moyens appropriés, en fonction des compétences qui lui sont attribuées dans les traités. »

Si les finalités de l'Union sont évidemment pacifiques, les moyens qui lui sont donnés pour les poursuivre le sont aussi. L'Union se targue d'être une « puissance par le droit¹ », la coopération et le multilatéralisme. Embrassant les intérêts de la planète à établir des relations internationales stables et sûres, elle intègre la Charte des Nations unies dans sa vision du monde. Par construction, elle s'interdit donc tout rêve impérial, toute posture agressive et *a priori* le recours à la force dont l'usage est limité à des circonstances exceptionnelles par l'ONU.

Cette règle juridique est conforme à la réalité européenne. Stabilisée et sécurisée depuis la fin du Second conflit mondial par son alliance avec les États-Unis d'Amérique, la menace soviétique n'existant plus, elle ne se connaît donc pas d'ennemi. Confrontée à des menaces globales, voire à la violence de situations de crises, elle s'en remet donc de préférence au multilatéralisme, voire à sa relation bilatérale avec l'Amérique, comme ce fut le cas pour le conflit des Balkans dans les années 90. Vraiment convertis à la paix, les Européens, à l'abri de menaces immédiates, ont ainsi développé une vision très kantienne des relations internationales. La « paix éternelle » doit y être possible, puisqu'elle s'est finalement imposée sur le continent qui détient le record absolu du nombre de conflits armés. Ce rejet de la guerre, qui se renforce, selon certains, d'une « aversion aux risques² », est une contrainte réelle qui explique pourquoi l'Europe de la défense a si peu progressé, sauf au travers du concept des missions dites de « Petersberg », c'est-à-dire de maintien ou de rétablissement de la paix, de reconstruction ou d'interposition³.

Parallèlement, l'Union se révèle être une puissance mondiale présente partout dans le monde, qui a développé ses outils de prévention des conflits, ses missions civiles et son aide au développement. Dans ce domaine, elle n'hésite pas à engager des montants financiers considérables. Avec ses États membres, elle y consacre chaque année près de 50 milliards €, soit plus de la moitié de l'aide publique mondiale, la Commission européenne et le Fonds européen de développement dépensant directement 12 milliards⁴. A ce titre, elle est présente dans le monde entier, des îles Cook au Belize, en passant par le Népal, l'Irak ou l'Afghanistan, mais aussi en Inde ou en Chine ! L'Union est une puissance globale dont l'expression privilégie le Soft Power.

Consciente de ses obligations mondiales, elle participe, au 1^{er} rang, aux Objectifs du millénaire et aux efforts de la communauté internationale pour prévenir les crises, par l'aide aux États ou la lutte contre les grands fléaux. Elle est désormais systématiquement, parmi les premiers, à octroyer l'assistance d'une aide financière en cas de crise de quelque nature que ce soit. Présente à Banda Aceh après le tsunami de 2004, elle finance l'aide

1. Zaki Laidi, *La norme sans la force. L'énigme de la puissance européenne*, Presses de Sciences Po 2008, 2^e édition, 268 p.

2. Zaki Laidi, *Europe as a Risk Averse Power. A hypothesis*, Garnet Policy Brief, n° 11, février 2011, pp.1-16

3. Articles 42 et 43 du Traité sur l'Union européenne

4. Rapport annuel 2010 de la Commission européenne sur les politiques de développement et d'aide extérieure de l'Union européenne et leur mise en œuvre en 2009.

humanitaire aux Haïtiens en 2010, se tient aux côtés des Philippins, chaque année, lors du passage de cyclones ravageurs, tente de contribuer à la stabilisation du Yémen ou d'éviter que ne sombre la Somalie. Toutes les situations susceptibles d'être à l'origine de crises, sans exception, voient l'Union développer des programmes de financement d'infrastructures, de soutien aux productions locales, d'aide alimentaire, administrative et d'appui budgétaire aux États et aux populations en difficulté, ainsi qu'aux organisations non gouvernementales. C'est là une réalité souvent ignorée des Européens eux-mêmes, appréciée de nos alliés et très visible sur le terrain. Les aides d'urgence et à la reconstruction représentent 1,61 milliard €, c'est-à-dire 13,7% du total de son aide au développement. Celle-ci a fait l'objet de réformes récentes, qui regroupent les services et les instruments⁵. Un Commissaire à la « coopération internationale, l'aide humanitaire et la réaction aux crises » est désormais en charge à la Commission européenne, des programmes appelés ECHO, Kristalina Georgieva, tandis qu'Andris Piebalgs y supervise l'aide au développement au travers d'EUROPAID.

L'ensemble de ces outils doit bien évidemment être complété des interventions extérieures de plus en plus nombreuses, civiles, militaires ou civilo-militaires qui conduisent l'Union à être impliquée dans la gestion des crises globales.

Les réponses européennes aux crises ou l'apprentissage de la puissance

L'Union découvre qu'elle n'est plus étrangère à aucune crise de dimension mondiale. En Corée du Sud, par exemple, les investissements des entreprises européennes sont désormais les plus importants alors que la sécurité du pays est principalement garantie par la présence de plus de 30 000 soldats américains. Les menaces nord-coréennes la concernent donc et, après la signature d'un accord de libre-échange⁶ et d'un partenariat stratégique, elle a, pour la première fois avec vigueur, au printemps 2010, manifesté sa solidarité à la République coréenne agressée par la dictature de Kim Jong Il⁷. Désormais, il n'y a plus de crise dans laquelle elle ne soit contrainte à s'impliquer, ne serait-ce que par une prise de position. Parmi les reproches adressés à l'Union figurent d'ailleurs le caractère déclaratoire de sa diplomatie commune, la lenteur de ses processus de décision et la nature de ses réactions.

Pas moins de 62 déclarations « au nom de l'Union européenne » ont été adressées à la presse en 2010 par Catherine Ashton, Haute Représentante pour la politique étrangère et de sécurité commune, 164 « déclarations de la Haute représentante », 77 de son porte-parole et 43 déclarations « locales » de ses services. Ainsi, en 2010, Mme Ashton a-t-elle diffusé 346 déclarations, soit presque une par jour, dimanche et jours de fête compris ! A cela il convient d'ajouter les prises de position politiques du Conseil européen qui s'est réuni 6 fois en 2010. Les déclarations de crise sont donc un peu noyées dans cet afflux de communications. Les positions que l'Union y expriment ne sont pas toutes déterminantes, plus issues du procédé technique de concertation permanente entre les diplomaties européennes⁸ que d'une véritable volonté de peser, mais elles témoignent néanmoins d'une implication collective croissante dans les affaires du monde. L'expérience de la crise ivoirienne constitue à cet égard un exemple positif puisqu'on peut considérer que l'Union, aux côtés de l'ONU et des États-Unis, a exprimé, dès le premier

5. Communiqué de presse de la Direction générale du développement de la coopération (DEVCO) – EuropeAid du 3 janvier 2011.

6. 15 octobre 2009

7. Communiqué de presse du Conseil, 18233/10 PRESSE 358, 22 décembre 2010

8. Procédure écrite s'appuyant souvent sur la procédure du silence » qui consiste à réputer acquise une décision proposée en l'absence de réaction écrite, dans les 15 jours, d'un État membre s'y opposant.

jour, une position claire assortie de sanctions sévères à l'égard des personnalités ne respectant pas les résultats d'un scrutin démocratique⁹.

Le processus de décision des Chefs d'État et de gouvernement explique aussi que l'Union soit mal dotée face à la rapidité exigée des événements mondiaux¹⁰.

Enfin, la nature de la réaction européenne aux crises est particulièrement significative. Si elle a conduit 23 missions extérieures depuis 1999 et participé à plus d'une dizaine d'autres sous mandat de l'ONU¹¹, l'Union semble de plus en plus réticente à le faire. Elle a su déployer près de 70 000 hommes à l'extérieur, mais l'entrée en vigueur des institutions de Lisbonne semblent, à ce jour, avoir freiné les progrès de l'Europe de la défense. Dans le même temps où le Conseil, puis le nouveau Service européen d'Action extérieure se dotaient d'une cellule de gestion de crise et des outils qui l'accompagnent¹², le peu de goût de la Haute Représentante, son peu d'expérience, peut-être aussi sa vision « britannique », l'ont conduit à ne pas lancer de nouvelles initiatives en la matière, qui auraient affirmé la présence de l'Union.

Aussi les interventions militaires ou civilo-militaires de l'Union, qui avaient impressionné en République démocratique du Congo dès 2005 ou au Tchad en 2008, se sont-elles limitées ces derniers mois à la gestion des opérations en cours dont Atalante, opération maritime anti-piraterie au large de la Somalie. Aucune nouvelle initiative n'est venue, alors que la question s'est pourtant posée pour le Darfour, la Côte d'Ivoire ou la Somalie. Les États il est vrai, manifestent peu d'empressement à déclencher de nouvelles aventures qu'ils doivent financer¹³, au moment où ils sont de plus en plus impliqués dans la guerre d'Afghanistan. Néanmoins, le Conseil européen du 16 septembre 2010 a précisé sa stratégie et les moyens de sa mise en œuvre dans le cadre d'une vision globale des relations internationales et cette nouvelle approche semble annoncer une bien meilleure appréciation de la place et du rôle de l'Union dans le monde¹⁴.

A la Haute Représentante a aussi été reproché son manque de savoir-faire en réaction à certaines crises humanitaires, par exemple en Haïti. A tel point que s'est accréditée l'idée que seuls les États membres, c'est-à-dire le Conseil européen¹⁵ ou certains de ses membres, sont en mesure, compte tenu de l'absence d'outils communs en matière de diplomatie et de défense, de prendre l'initiative d'une intervention européenne significative.

La médiation de Nicolas Sarkozy, à l'été 2008, dans la guerre russo-géorgienne, reste ainsi le seul exemple d'une intervention réussie au nom de l'Union pour faire cesser un conflit.

Il en va de même en matière économique et financière. La faillite de la banque d'affaires américaine Lehman Brothers, le 15 septembre 2008 a mis en péril l'ensemble du système financier mondial. Avec le recul, on peut affirmer sans ambages que la réunion à l'Élysée, le lendemain, autour de la présidence française, des Chefs d'État et de gouvernement de la zone euro, du Premier ministre britannique et du président de la Banque centrale européenne, l'a sauvé de l'embolie et l'histoire retiendra que la zone euro a évité la paralysie financière mondiale.

9. Communiqué du Conseil 18261/10 du 31 décembre 2010

10. Cf infra l'article de T. Chopin, « L'Europe face à la nécessité de décider : un leadership politique européen est-il possible ? », p. 35-39.

11. Cf infra la carte « Sécurité dans le monde : interventions et participations de l'Union européenne », p. 98 et aussi le tableau synthétique sur les « Opérations extérieures de l'UE, de l'OTAN et de l'ONU avec une participation d'États membres de l'UE (2009-2010) », p. 170.

12. Centre de situation. Communiqué de presse du Conseil, A 265/10, du 7 décembre 2010

13. Rapport d'Arnaud Danjean, en date du 2 mars 2010, sur la mise en œuvre de la stratégie européenne de sécurité et la politique de sécurité et de défense commune – Commission des affaires étrangères – Parlement européen – A7-0026/2010

14. Conclusions du Conseil européen - EUCO 21/10 – CO EUR 16 – CONCL 3

15. Communiqué du Conseil du 24 janvier 2010 – 5699/10 – Presse 14

En outre, les décisions prises par ceux-ci, le 7 mai 2010 pour réagir à la crise financière grecque et leur mise en œuvre, avec l'aide très positive du nouveau président du Conseil européen, Herman Van Rompuy¹⁶, ont constitué des réponses adéquates aux difficultés financières de certains États membres de la zone euro¹⁷. Il est vrai qu'en ce domaine, l'Union dispose d'une de ses seules institutions véritablement fédérale, sa Banque centrale, dont le rôle, depuis l'été 2007, a été exceptionnellement efficace pour préserver l'Europe de la tourmente venue des marchés financiers.

C'est donc bien de leadership politique et de plus d'intégration diplomatique, militaire, économique et financière que manque l'Union pour faire face efficacement aux crises internationales, pour valoriser, en termes d'influence, ses efforts d'implication dans le monde global et ainsi peser davantage dans la résolution des crises.

Le caractère inachevé de l'intégration européenne est le principal ennemi de l'Union. Mais sa crainte de s'impliquer dans la résolution des crises globales est son handicap permanent. Elle affaiblit sa crédibilité, par exemple aux États-Unis ; elle accrédite l'idée d'un pacifisme préjudiciable car l'Europe ne peut être la seule région qui désarme quand les dépenses militaires augmentent partout dans le monde ; elle est conforme à ses carences capacitaires en matière de défense ; elle est surtout significative d'un état d'esprit stratégique peu compatible avec l'avenir prévisible des relations internationales. La comparaison entre la stratégie européenne de sécurité « *une Europe sûre dans un monde meilleur* », adoptée en 2003 et révisée en 2008, avec la National Security Strategy rendue publique en mai 2010 par Barack Obama résume, à elle seule, la problématique européenne de réponse aux crises. Alors que les objectifs de contribuer à la paix, la stabilité et la démocratisation du monde sont quasi-identiques, les moyens et la vision divergent. Dès le second paragraphe du document américain, il est affirmé : « *nous maintiendrons la supériorité militaire qui a assuré la sécurité de notre pays et soutenu la sécurité globale depuis des décennies* ».

L'Union, désormais, est confrontée à la seule question réaliste qui vaille : acceptera-t-elle de se transformer en puissance en s'intégrant davantage dans les domaines de souveraineté que représentent la politique économique et financière et la défense ? Dans le cas d'une réponse positive, elle sera en mesure d'offrir des réponses efficaces, originales et spécifiques aux crises et de contribuer à la stabilité internationale ainsi qu'à sa propre sécurité. Dans le cas contraire, elle en serait réduite à la situation que Charles Baudelaire décrit de l'albatros dans *Les fleurs du mal* : « *vaste oiseau des mers...qui hante la tempête et se rit de l'archer* »... obligé de marcher sur le pont du navire alors qu'il est fait pour voler au plus haut : « *...Ses ailes de géant l'empêchent de marcher* ».

16. Communiqués des 22 et 28 octobre 2010 – 239/10 et 294/10 - 16 et 17 décembre 2010 – PCE 314/10 et 315/10

17. Conclusions du Conseil européen des 16 et décembre 2010 – CO EUR 30/10 CONCL 5

L'Allemagne, 20 ans après sa réunification : quel rôle et quelle place en Europe ?

Joachim BITTERLICH

L'Allemagne (mise) au pilori, c'est le résumé actuel de la perception du rôle de l'Allemagne dans l'Union européenne non seulement par les médias, mais aussi par de nombreuses voix politiques. L'Allemagne est redevenue l'État membre le plus critiqué, « la bête noire » de ses partenaires avec des reproches multiples et parfois aigres : manque de sensibilité vis-à-vis des problèmes de ses partenaires ; défense de positions purement nationales allant jusqu'au « chantage » ou au « chauvinisme économique » souvent au détriment des partenaires européens.

Ainsi, selon certains observateurs, « la Chancelière allemande s'est érigée en chef politique de la zone euro. Mais ses interventions sont plus destinées à son électorat qu'à l'ensemble de l'Europe. Surtout, comme pour faire oublier ses hésitations au printemps lors de la crise grecque, qui coûtent si cher à l'Europe, Angela Merkel multiplie les déclarations à tort et à travers alimentant la colère de ses partenaires »¹. D'autres observateurs invoquent que l'Allemagne est devenue une nation adulte 20 ans après sa réunification, donc avec des réflexes naturels tournés d'abord sur les priorités nationales².

Si l'Allemagne montre de manière trop ostentatoire son accord avec la France, leurs partenaires européens réagissent rapidement de manière vexée et parlent d'un directoire sur le dos de l'UE.

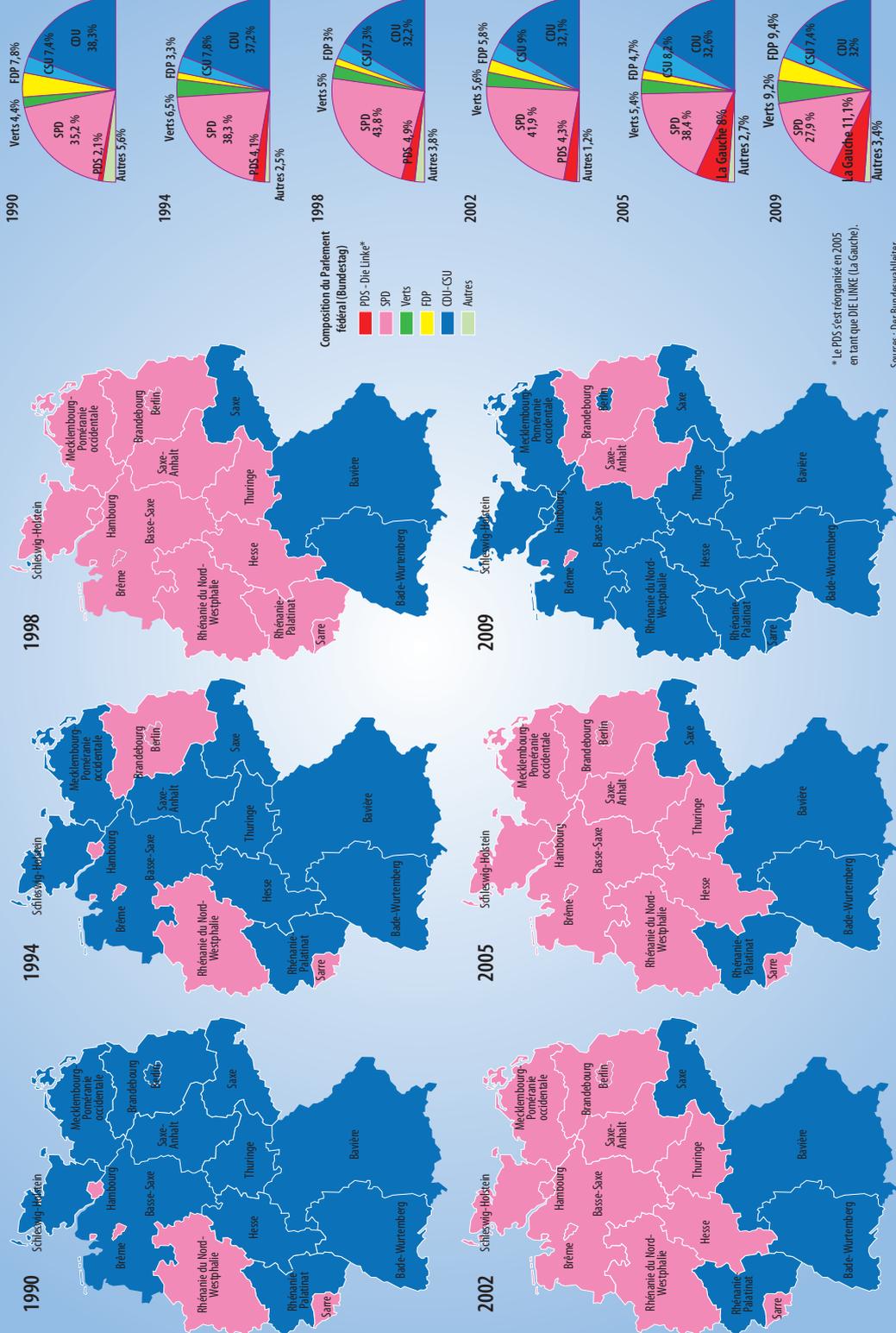
Bernard de Montferrand, Ambassadeur de France en Allemagne, a eu raison de se demander « Verdienen wir so viel Kritik ? – Méritons-nous tant de critiques ? »³. Sa conclusion était d'ailleurs sans ambiguïté : « Oui, une seule fois le tandem franco-allemand a

1. Martine Orange, Comment la zone Euro s'est retrouvée face à l'abîme, Mediapart, La Une, 27 novembre 2010

2. „Deutsche Flegeljahre – das vereinte Deutschland wird volljährig“ (« années de goujat allemandes – l'Allemagne unie devient majeure ») était le titre de l'analyse de la Neue Züricher Zeitung sur l'évolution interne allemande lors du 20^e anniversaire de sa réunification, NZZ 2 octobre 2010, page 9

3. FAZ 8 décembre 2010, page 10

L'Allemagne, 20 ans après la réunification : aspects politiques (1) - Élections législatives (Bundestagswahlen)



été nuisible pour l'Europe, c'était l'accord de 2004 de ne plus suivre les règles du Pacte de stabilité et de croissance européen et de les assouplir ! ». Il aurait pu peut-être ajouter que Berlin et Paris devraient veiller davantage à la psychologie européenne !

Mais les paradoxes ne s'arrêtent pas là ! Beaucoup d'États membres se plaignent d'un manque de « leadership » allemand et manifestent en même temps l'anxiété d'une domination allemande.

Quel rôle en matière économique ?

En effet, les performances économiques de l'Allemagne animent les débats. Beaucoup regardent avec jalousie les bons chiffres de l'économie allemande pour s'indigner que cette embellie se fasse sur le dos de l'économie de ses partenaires européens. L'orthodoxie de la politique allemande face aux conditions de sauvetage de l'un ou l'autre des États membres en difficulté est considérée de manière critique, voire méfiante, et exprimée de manière directe : les bonnes performances économiques inspirent parfois, à l'Allemagne, une posture de donneuse de leçons.

Le tableau des performances économiques allemandes affiche des chiffres flatteurs en comparaison avec ceux des autres États européens :

- une croissance de 3,6% pour 2010, et pour 2011 au-delà de 2% ;
- une balance commerciale excédentaire, pas seulement grâce à la Chine, mais aussi grâce à la demande de biens allemands en Europe et ailleurs ;
- l'économie est en train de se rééquilibrer à la faveur de relais de croissances internes, le domaine des services, faiblesse traditionnelle allemande, ainsi que la consommation interne semblent rattraper leurs retards ;
- un chômage contenu autour de 7%, profitant d'un système social inimitable, peut-être inimitable en Europe dans le triangle État/patronat, voire entreprises/syndicats. Seul bémol dans ce contexte, selon une étude de la Fondation Bertelsmann, l'état des inégalités sociales atteint un rang médiocre au sein de l'OCDE ;
- une réduction du déficit public et un retour aux critères de Maastricht de manière beaucoup plus rapide que ses partenaires (2010 : 3,5%, 2011 : 2,4%).

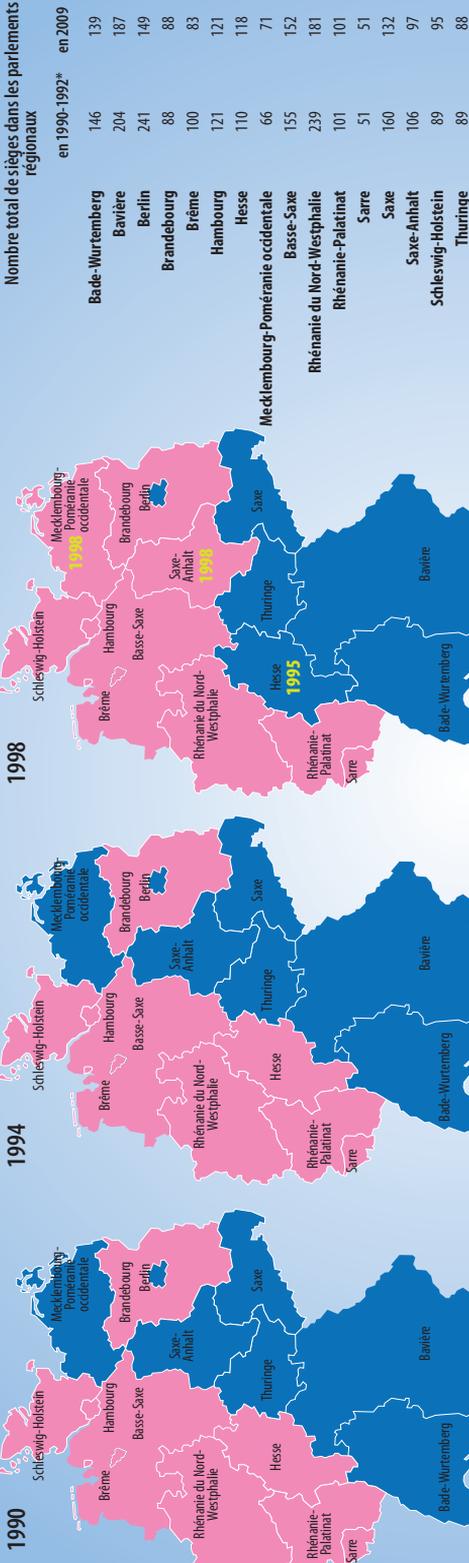
Il convient de ne pas oublier de mentionner un atout allemand souvent négligé ou méconnu de ses voisins : l'objectif du consensus sociétal que ce soit au niveau politique, économique ou social. C'est un élément souvent difficile à comprendre non seulement par les Français, mais aussi par bien d'autres pays.

On serait presque tenté d'oublier les faiblesses de l'Allemagne, en particulier le secteur bancaire régional, les Landesbanken, un sujet que l'Allemagne n'a pas eu le courage de régler depuis 20 ans. D'autres points faibles, comme le système éducatif, le développement démographique ou une politique énergétique peu cohérente, pourraient être mentionnés également. Cela est d'autant plus original venant d'un pays qui a toujours su s'adapter et qui a pourtant eu la charge la plus lourde de tous les États-membres : le bonheur et le fardeau économique et financier de la réunification.

Mais malgré un retard d'une décennie, ce pays a retrouvé la capacité d'engager des réformes décisives pour donner une nouvelle vie à l'économie : la réforme du marché du travail, couplée à la modération des revendications salariales constitue une clé du renouveau allemand. L'Allemagne est fière de ses performances et consciente de ses faiblesses, mais elle a du mal à être solidaire vis-à-vis de ses partenaires européens. Comment expliquer cette réticence allemande ? S'agit-il d'une fuite devant ses responsabilités ?

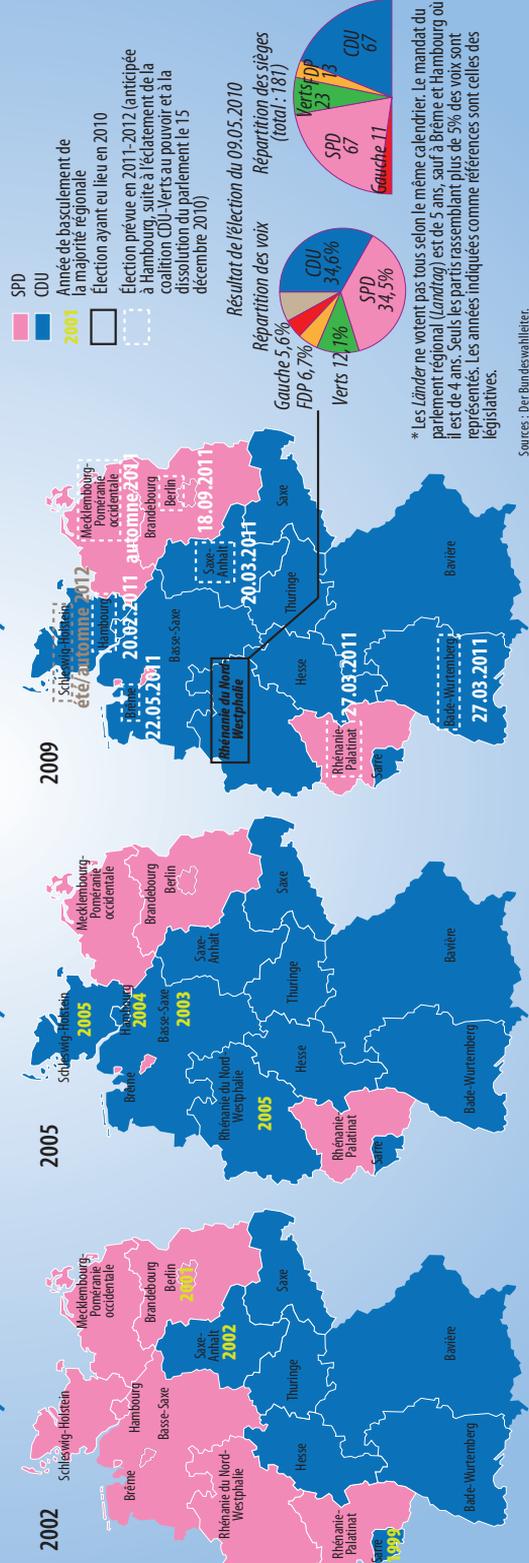
L'Allemagne, élève fidèle de l'intégration européenne, a beaucoup hésité avant de renoncer au Deutschemark au profit de l'Euro, malgré les avantages incontestables que représente une zone monétaire unique pour son économie.

L'Allemagne, 20 ans après la réunification : aspects politiques (2) - Élections régionales (Landtagswahlen)



Nombre total de sièges dans les parlements régionaux en 1990-1992* en 2009

Bade-Wurtemberg	146	139
Bavière	204	187
Berlin	241	149
Brandebourg	88	88
Brême	100	83
Hambourg	121	121
Hesse	110	118
Mecklenbourg-Poméranie occidentale	66	71
Basse-Saxe	155	152
Rhinanie du Nord-Westphalie	239	181
Rhinanie-Palatinat	101	101
Sarre	51	51
Saxe	160	132
Saxe-Anhalt	106	97
Schleswig-Holstein	89	95
Thuringe	89	88



SPD CDU

Année de basculement de la majorité régionale

Election ayant eu lieu en 2010

Election prévue en 2011-2012 (anticipée à Hambourg, suite à l'éclatement de la coalition CDU-Vers au pouvoir et à la dissolution du parlement le 15 décembre 2010)

Résultat de l'élection du 09.05.2010

Repartition des sièges (total : 181)

Repartition des voix

Gauche 5,6%

FDP 6,7%

Vers 12,1%

SPD 34,5%

CDU 34,6%

SPD 67

CDU 67

Gauche 11

Verts 23

FDP 15

* Les Länder ne votent pas tous selon le même calendrier. Le mandat du parlement régional (Landtag) est de 5 ans, sauf à Brême et Hambourg où il est de 4 ans. Seuls les partis rassemblant plus de 5% des voix sont représentés. Les années indiquées comme références sont celles des législatives.

Le Deutschemark a été le symbole de la renaissance allemande après la Seconde Guerre mondiale, car il existait avant la Constitution, le drapeau et l'hymne national ! D'où les conditions sévères imposées du côté allemand dans les Traités européens, la « réassurance » recherchée par le Pacte de Stabilité et de Croissance, la méfiance profonde vis-à-vis du Sud de l'Europe, le « Club Med » qu'il fallait accepter sans convictions, la méfiance vis-à-vis de la France, soupçonnée dès le départ de vouloir contrôler politiquement l'Allemagne d'abord par le refus initial de l'indépendance de la BCE et ensuite par la demande d'un « gouvernement économique ».

Si l'Allemagne avait été obligée de chercher l'accord du peuple pour l'abandon du Deutschemark, il est fort incertain qu'elle ait pu rassembler une majorité.

Jusqu'à présent, l'Allemagne est la grande gagnante de l'Union économique et monétaire, construite sur la base de son modèle, mais elle continue à se méfier, à la lumière de l'expérience des dernières années, de la bonne volonté des autres, en d'autres termes de leur volonté de discipline « à l'allemande » nécessaire pour survivre dans la jungle de l'économie mondiale.

C'est la raison pour laquelle l'Allemagne cherche à renforcer de nouveau les réassurances du système européen, à convaincre ses partenaires de lui faire confiance et de la suivre une deuxième fois, dans l'exécution de la politique économique et financière.

Il peut paraître étonnant que les Allemands invoquent le parachèvement de « l'union politique » par une gouvernance économique et financière commune comme le nouveau Leitmotiv de l'intégration européenne.

Dans les années 90, lors des traités de Maastricht et d'Amsterdam, l'objectif de « l'union politique » signifiait, d'une part, l'ancrage démocratique de l'intégration européenne et, d'autre part, le rassemblement des forces dans les domaines de la politique étrangère et de sécurité extérieure et intérieure. Dans ce dernier domaine, nous sommes malheureusement restés à mi-chemin, le verre de la politique étrangère et de sécurité est resté à moitié vide.

A l'époque, et pendant longtemps, le chemin vers une « union économique » a été bloqué par l'idée française d'un « gouvernement économique » comme contrepoids à l'indépendance de la BCE. Malheureusement, c'est la crise actuelle qui nous a obligé à relancer la discussion sur les compléments manquants et nécessaires de l'Union Économique et Monétaire que nous aurions dû préparer pendant les premières belles années de l'Euro.

Il est vrai que l'Allemagne semble réticente à assumer le leadership économique, financier et monétaire de l'Europe, tout en étant consciente de son rôle pivot pour la zone Euro et l'Europe. A première vue, la politique allemande semble contradictoire, mais objectivement elle suit sa logique. En fin de compte, elle ne fuit pas ses responsabilités dans les domaines économique, financier et monétaire, elle n'a pas changé non plus profondément sa politique européenne, constante depuis la période de Konrad Adenauer, d'Helmut Schmidt, d'Helmut Kohl, de Gerhard Schröder et pratiquée actuellement par Angela Merkel.

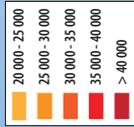
A la lumière des enjeux et, surtout, des structures démocratiques complexes à l'échelle nationale, les dirigeants allemands se veulent plus prudents car ils ont peut-être besoin de plus de temps que d'autres, mais cela ne veut pas dire qu'ils soient devenus moins européens, voire eurosceptiques !

Quel statut sur la scène internationale ?

Au-delà des aspects liés à l'économie, les observateurs extérieurs ont souvent l'impression que l'Allemagne préfère s'abstenir en matière de politique internationale. L'Allemagne s'est engagée en Afghanistan « malgré elle », un engagement ressenti comme un mal inévitable. Le même jugement est valable pour l'engagement dans les Balkans (Kosovo).

L'Allemagne, 20 ans après la réunification : aspects économiques

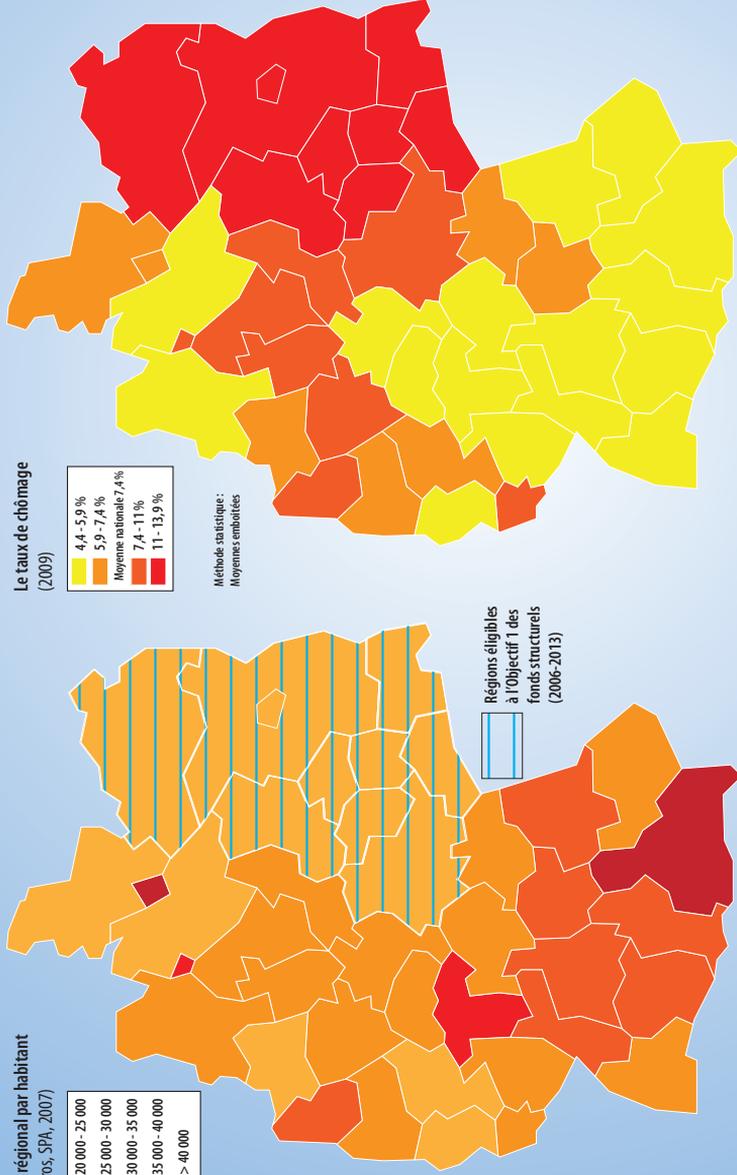
Le PIB régional par habitant
(en euros, SPA, 2007)



Le taux de chômage
(2009)



Méthode statistique :
Moyennes emboîtées



Données nationales

Solde publics (en % du PIB) :

2009 : - 3,14 %
2010 : - 3,5 %
2011 : - 2,4 %

Croissance :

2009 : - 4,7 %
2010 : 3,6 %
2011 : 2,02 %

Taux de chômage :

2009 : 7,49 %
2010 : 7,05 %
2011 : 7,15 %

PIB par habitant :

2009 : 29 316,29 €
2010 : 30 982,98 €
2011 : 32 119,85 €

L'ancien Chancelier Helmut Kohl avait essayé d'habituer les Allemands, de manière progressive, à la participation aux missions militaires internationales. Son problème le plus important était de trouver les majorités nécessaires à cet égard, au sein même de sa coalition gouvernementale, où son partenaire, le FDP, a démontré ses hésitations en faisant « vérifier » cet engagement par la Cour Constitutionnelle de Karlsruhe.

L'ancien Chancelier Gerhard Schröder a été mis à l'épreuve dès le début de son mandat et n'a pu continuer dans cette voie qu'avec difficulté, son partenaire de coalition, les Verts, a dû même invoquer la menace d'un nouvel Holocauste pour convaincre ses militants d'accepter l'engagement militaire au Kosovo.

Depuis la réunification, la politique allemande a agi sur la scène internationale et joué un rôle souvent utile et important, parfois sous-estimé par ses partenaires comme, par exemple, l'aide à la stabilisation de la Russie ou de l'Ukraine dans les années 90.

Pourtant la classe politique allemande, à quelques exceptions près, a eu du mal à expliquer ouvertement les réalités du monde et les intérêts stratégiques de l'Allemagne. Le monde ne s'arrête pas aux relations diplomatiques et commerciales, il est devenu plus dangereux avec de nouveaux risques et des changements plus rapides. Celui qui souhaite influencer l'ordre ou le désordre international, doit être disposé à s'y impliquer, y compris avec des soldats. L'exemple le plus flagrant de cette position crispée – et pour certains, hypocrite – a été le tollé déclenché par les paroles de l'ancien Président, Horst Köhler. Il avait osé parler avec raison, dans le contexte de la participation de la marine allemande à l'opération Atalanta contre la piraterie, de l'intérêt vital de la communauté internationale et surtout de l'Allemagne de protéger les routes maritimes nécessaires au commerce international.

La politique allemande a hésité longtemps avant d'accepter, même avec pudeur, le mot « guerre » pour expliquer les réalités de son engagement militaire en Afghanistan. L'actuel ministre de la Défense, Karl-Theodor Freiherr zu Guttenberg, est le premier à avoir osé parler ouvertement en ce sens. Néanmoins, on peut se demander si la réforme de la Bundeswehr engagée depuis quelques mois pourra contribuer à une décrispation des positions allemandes.

La meilleure voie pour surmonter ces réticences est et reste la voie européenne avec une politique étrangère et de sécurité commune conjuguant les expériences de tous les partenaires. Or, l'UE a progressé trop lentement en la matière, avec trop d'hésitations et d'arrière-pensées cachées. Le manque de politique et de stratégie communes, par exemple à l'égard de la Chine, de la Russie ou de l'Afrique, freine l'acteur européen dans la défense de ses intérêts fondamentaux communs. Les 27 États membres se réjouissent de relations bilatérales excellentes avec leurs partenaires importants, mais ce « bilatéralisme » affaiblit, en même temps et de manière considérable, le poids de l'Europe à l'échelle internationale.

Cette politique commune devrait inclure la constitution progressive d'une armée européenne par les États membres qui le souhaitent. Compte tenu des moyens budgétaires limités et insuffisants que certains États membres allouent depuis des années aux forces armées, une conclusion s'impose : il faut aller vers une spécialisation progressive au niveau européen et vers des programmes communs d'armement.

L'Europe a, dans le passé, toujours su avancer à travers les crises. Dans la crise financière et économique actuelle, l'Europe a eu des difficultés à démarrer, à réagir rapidement et de manière unie, mais elle semble plus ou moins aller dans la bonne direction.

Pourquoi cette crise ne serait-elle pas utile pour avancer de manière décisive dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune ? Les décideurs politiques disposent avec le Traité de Lisbonne d'outils qui ont manqué jusqu'à présent. En ont-ils la volonté politique ? Veulent-ils assurer le leadership ?

L'Allemagne est consciente de ce que la majorité de ses partenaires attend d'elle, elle est également consciente des dangers et des risques. Elle est disposée à assumer un tel rôle, pas toute seule, mais au sein de l'UE, en concertation permanente avec ceux qui veulent accepter avec elle ce rôle de catalyseur et de moteur d'une Europe mûre et responsable, en particulier et, en premier lieu, avec la France.

L'Europe face à la nécessité de décider : un leadership politique européen est-il possible ?

Thierry CHOPIN

La crise économique lance un défi en termes de leadership, de cohérence mais aussi d'efficacité et de légitimité à la gouvernance européenne. Dans une situation de crise, qui exige que l'Union européenne et ses États membres puissent apporter des réponses aux défis qui leur sont lancés, les Européens découvrent avec frustration les limites de la gouvernance européenne : faiblesse du pouvoir exécutif européen ; caractère polyarchique des institutions communautaires et son corollaire, l'absence d'un leadership politique clair ; concurrence entre les institutions et les États ; lenteur du processus de négociation entre États membres, etc. Dans un tel contexte, il n'est sans doute pas inutile de revenir sur la manière dont l'UE a apporté des réponses à la crise bancaire en 2008-2009 et à celle de l'euro en 2010, de s'interroger sur les déséquilibres qui caractérisent la gouvernance européenne et, *in fine*, de tenter de définir les conditions susceptibles de favoriser l'émergence d'une capacité d'action et de décision européenne efficace et légitime.

Retour sur les réponses de l'Union européenne face à la crise. Les vertus d'une approche coordonnée mais des réponses lentes...

Qui décide face aux circonstances exceptionnelles au sein de l'Union européenne ? Que fait l'UE? Que font ses États membres ? Quel est le rôle respectif des différents niveaux de gouvernement dans la gestion de crise ? Avec le recul, la seule institution communautaire à avoir joué un rôle décisif face à la crise est la Banque centrale européenne¹. Si la Commission européenne rétablit actuellement son autorité en renforçant

1. Précisons que la Banque européenne d'investissement (BEI) a joué un rôle utile en créant un instrument visant à limiter la contraction du crédit aux entreprises.

les mécanismes de surveillance de la politique budgétaire des États, celle-ci l'avait perdu du fait de ses difficultés à gérer la crise, une inefficacité qui s'est doublée d'un déficit de légitimité face aux accusations dont elle a été l'objet, en raison de sa focalisation sur la dérégulation au cours des dernières années. Si le Parlement européen a légiféré sur le programme visant à réformer la supervision financière, en tant qu'institution « délibérative » il n'a pas été, par définition, ni en position ni dans le « bon tempo » pour gérer la crise. Parmi les institutions, seule la BCE – qui n'est pas une institution « politique » à proprement parler, mais une institution dont la légitimité repose sur son indépendance – a fait preuve d'une capacité de réaction rapide et de gestion de crise face aux circonstances exceptionnelles survenues avec la crise bancaire en 2008-2009 et celle de l'euro en 2010. Par ailleurs, la BCE a pris des décisions historiques en intervenant sur les marchés afin d'alimenter ces derniers en liquidités dans un contexte généralisé de défiance interbancaire, et en rachetant des dettes publiques au sein de la zone euro. Il est remarquable que la crise ait renforcé le rôle d'une institution de nature fédérale, la BCE, dont seul le rôle de prêteur en dernier ressort semble de nature à rassurer les marchés.

Au-delà, ce sont les États, réunis au sein du Conseil européen, qui ont exercé un véritable leadership politique et qui ont formulé les réponses européennes face à la crise : ils ont décidé le 11 février 2010 que les 16 États membres de la zone euro « prendront des mesures déterminées et coordonnées, si nécessaire, pour préserver la stabilité financière de la zone euro, dans son ensemble » ; ils ont encore décidé, les 25 et 26 mars 2010, de venir en aide à la Grèce en prévoyant un financement européen couplé à une participation du FMI ; enfin, ils ont décidé (le 7 mai) et adopté (le 9 mai) la création d'un fonds de stabilisation (de 750 milliards €) afin d'éviter le risque de contagion à d'autres États membres et de préserver la stabilité financière de l'UE. Ainsi, l'Union européenne peut se prévaloir d'avoir fait face à la crise bancaire de 2008-2009 et d'avoir réussi à trouver une voie de résolution de la crise de la dette grecque, et ce sous l'effet d'initiatives coordonnées de la BCE, de l'Eurogroupe, de la Commission (qui a adapté l'application des règles de concurrence au contexte de crise) et du Conseil européen. Pourtant, maints observateurs, et parmi les plus avisés, ont reproché à l'Union « d'avoir avancé trop lentement sans la réactivité et la détermination qui auraient été nécessaires pour calmer les marchés et éviter que la situation ne s'aggrave et commence à contaminer d'autres économies² ». Les atermoiements et les hésitations de certains États membres, et notamment de l'Allemagne, à l'égard des mécanismes d'aide et de soutien à la Grèce, ont contribué en effet à fragiliser la réponse de l'Union face à la crise de la dette.

Une gouvernance déséquilibrée face aux circonstances exceptionnelles : diplomaties nationales vs. démocratie européenne

Le système politique européen se caractérise par un degré élevé de complexité qui a un coût à la fois en termes d'efficacité mais aussi de légitimité : maints observateurs considèrent, à tort ou à raison, la gouvernance post-Lisbonne comme difficilement intelligible et potentiellement incohérente³.

La complexité de la machine européenne ainsi que l'hétérogénéité des préférences et des intérêts nationaux rendent difficiles la prise de décision et la mise en œuvre de projets communs. L'UE s'est jusqu'ici surtout montrée capable de se donner des règles et

2. Tommaso Padoa-Schioppa, in « La crise de la dette dans la zone euro : l'intérêt et les passions », *Les brefs de Notre Europe*, n° 16, 2010.

3. Cf. T. Chopin, M. Lefebvre, « Three Phone Numbers for Europe : Will the Lisbon Treaty Make the European Union More Effective Abroad ? » (en collaboration), *US-Europe Analysis Series*, n° 43, Center on the United States and Europe, Brookings (Washington, D.C.), January 2010.

se caractérise par une certaine faiblesse à opérer des choix discrétionnaires⁴, et ce pour différentes raisons : faiblesse du pouvoir exécutif européen ; caractère polyarchique des institutions communautaires et son corollaire l'absence d'un leadership politique clair ; concurrence entre les institutions et les États ; mais aussi désir de contrôle réciproque des États membres ; etc. Surtout, le lent processus de négociation entre États membres semble affecter l'efficacité du processus de décision dans l'effort de définition de stratégies de sortie de crise.

La prééminence des gouvernements nationaux en matière décisionnelle a des conséquences ambivalentes sur la gouvernance européenne face aux crises⁵. Certes, dans les contextes de circonstances exceptionnelles, les crises peuvent avoir des vertus positives pour l'Europe, au point d'accréditer l'idée que la « construction européenne progresse souvent grâce aux crises »⁶. Ce caractère potentiellement favorable des crises renvoie au fait qu'elles suscitent une mobilisation politique hors norme, au plus haut niveau des États membres, c'est-à-dire de la part des responsables politiques, qui disposent de la légitimité ultime pour prendre des décisions stratégiques et nouer des compromis sur des enjeux particulièrement complexes et parfois d'une ampleur financière exceptionnelle. Il tient aussi au fait que l'urgence impose de prendre des décisions qu'il aurait été plus difficile de prendre selon les rythmes et procédures habituels. Néanmoins, la prégnance de la logique diplomatique peut entraîner des conséquences négatives qui sont d'autant plus dommageables en période de crise : difficulté pour l'Union à s'exprimer de manière unifiée et à agir avec efficacité et réactivité ; neutralisation des États membres qui crée alors une incertitude auprès des marchés, incertitude dont les effets sont très dangereux en période de crise⁷.

Dans cette perspective, la gouvernance européenne souffre d'un déséquilibre entre diplomaties nationales et démocratie européenne. Si les États se considèrent toujours comme les dépositaires de la souveraineté et les arbitres en dernier recours des décisions à prendre en période de crise⁸, les faiblesses de la gouvernance européenne révélées par la crise financière doivent conduire à une analyse des conditions d'un leadership politique à l'échelle européenne. Si l'Union est certes une Union d'États, elle est aussi une communauté de citoyens et la création d'un véritable leadership européen passe nécessairement par le renforcement de l'unité du corps politique européen si l'on s'accorde avec cette idée que la volonté populaire constitue la base de la légitimité des pouvoirs dans nos régimes démocratiques. L'UE n'échappe pas à la règle. Or, que constate-t-on sinon l'absence de compétition démocratique pour la désignation des principaux leaders européens ? Il n'existe pas de concurrence politique pour la nomination du Président de la Commission ; l'élection du Président du Parlement européen se fait sur la base d'un consensus bipartisan⁹ ; *last but not least*, la nomination du Président du Conseil

4. Voir F. Kydland, E. Prescott, « Rules rather than Discretion : The Inconsistency of Optimal Plans », in *The Journal of Political Economy*, 1977.

5. Cf. Yves Bertoncini et Thierry Chopin, *Politique européenne. États, pouvoirs et citoyens de l'Union européenne*, Paris, Presses de Sciences Po-Daloz, coll. « Amphis », 2010, chap. 12.

6. On pourra trouver une expression classique de la thèse selon laquelle les cycles de crises sont consubstantiels au processus de construction européenne dans l'article de J.-P. Olsen, « Coping with Conflict at Constitutional Moments », in *Industrial Corporate Change*, vol. 12, 2003.

7. Voir sur ce point Jean-François Jamet, « Union européenne : trop de diplomatie tue l'économie », touteurope.fr, 28 mai 2010 et du même auteur dans le présent ouvrage « Le prix de l'incertitude : l'économie européenne face à la spéculation ».

8. On se souvient ici de la fameuse formule de Carl Schmitt qui ouvre sa *Théologie politique* (1922) : « Est souverain celui qui décide de la situation exceptionnelle » (« Souverän ist, wer über den Ausnahmestand entscheidet. »).

9. On ne peut que regretter les déclarations de M. Jerzy Buzek, Président du Parlement européen, à propos du principe du partage de la présidence du Parlement européen entre le PPE et le S&D : « Cela fonctionne très bien comme cela et je ne vois pas l'intérêt d'y mettre un terme », in entretien accordé à touteurope.fr, 20 octobre 2010.

européen n'est pas organisée selon les règles démocratiques minimales que l'on serait en droit d'exiger pour la désignation du titulaire d'un tel poste : acte de candidature, concurrence politique entre plusieurs candidats déclarés, débat public et transparent, etc. Un véritable leadership politique européen suppose une légitimité populaire plus forte, fondement sur lequel il doit reposer. Ce qui est en jeu réside dans le fait de réaliser un transfert, même partiel, de la source de légitimité de l'Europe des États vers les citoyens. Ce supplément de légitimité démocratique permettra – dans le cadre du système actuel – de renforcer la capacité d'action et de décision des leaders politiques européens face aux leaders politiques nationaux.

A quelles conditions un leadership politique européen est-il possible ?

Ce programme implique au moins trois conditions.

Tout d'abord, il convient de changer de logiciel quant à la manière de concevoir la décision, et passer du primat de la « règle » – qui résulte d'un processus long et complexe – à celui du « choix »¹⁰ – qui doit être facilement identifiable par les citoyens : si la gestion de certaines politiques communes appelle naturellement le recours à la régulation (la concurrence, par exemple), la nature des problèmes auxquels est confrontée l'Union est telle qu'un grand nombre de questions, qu'il est urgent de traiter, relèvent davantage d'un mode de « gouvernement » que de la simple « gouvernance »¹¹ comme c'est le cas de la coordination des politiques budgétaires par exemple.

Ensuite, sur cette base, il faut clarifier les rôles respectifs des différents pouvoirs et des différents niveaux de gouvernement de l'Union. Rappelons l'esprit du traité de Lisbonne : « au Président de la Commission, s'appuyant sur le Parlement, le leadership des politiques internes de l'Union. Au Président du Conseil européen, la coordination des politiques nationales orientées par les objectifs communautaires et la conclusion des grands rendez-vous internationaux. Au Haut représentant, la coordination au jour le jour des politiques étrangères »¹². Plus spécifiquement, et à titre d'exemple en matière de politique économique, le pouvoir exécutif associé à un tel mode de « gouvernement » européen pourrait être constitué autour d'un duo au rôle précisé et renforcé, qui s'inscrirait dans le cadre du système institutionnel post-Lisbonne (nul besoin d'une nouvelle réforme des traités) et qui respecterait la dualité des légitimités sur laquelle repose l'Union : la Commission – dont la légitimité démocratique serait consolidée par le renforcement du lien entre les élections européennes et l'investiture du Président de la Commission comme de l'ensemble du Collège – pourrait exercer le leadership dans le domaine des affaires réglementaires et microéconomiques ; par ailleurs, le Conseil – incarnant la légitimité des États – pourrait assurer le leadership dans le domaine macroéconomique¹³.

En dernier lieu, ce partage clair des fonctions et des rôles doit conduire à clarifier le leadership politique européen face à la rivalité des institutions et des États membres dans la gouvernance polyarchique « post-Lisbonne », condition *sine qua non* d'une capacité

10. Cf. J.-P. Fitoussi, *La règle et le choix. De la souveraineté économique en Europe*, Paris, Le Seuil, coll. « La république des idées », 2002 ; voir aussi P. Rosanvallon, *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Paris, Le Seuil, coll. « Les livres du nouveau monde », 2006, p. 263-268.

11. Sur le concept de « gouvernance », on pourra se reporter à Sabine Saurugger, *Théories et concepts de l'intégration européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009, chapitre 7 et aussi à Jean-Louis Quermonne, « De la gouvernance au gouvernement : l'Union européenne en quête de gouvernabilité », in P. Favre, J. Hayward, Y. Schemel (dir.), *Être gouverné*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003, p. 315-332.

12. Alain Lamassoure, « L'Europe peut-elle fonctionner sans leader ? », in N. Gnesotto, M. Rocard (dir.), *Notre Europe*, Paris, Robert Laffont, 2008.

13. Voir J.-F. Jamet, « Un gouvernement économique européen : du slogan à la réalité ? », in *Questions d'Europe* n° 168, Fondation Robert Schuman, 2010.

de prise de décision efficace et légitime. Idéalement, une solution efficace serait que le Président de la Commission préside le Conseil européen. La Convention, qui avait rédigé le projet de traité constitutionnel européen, n'était pas allée aussi loin par crainte de concentrer trop de pouvoirs entre les mains d'une seule personne. Mais le traité de Lisbonne n'écarte pas ce scénario pour l'avenir : il suffirait que le Conseil européen décide de nommer la même personne pour les deux fonctions, ce qui permettrait de substituer au risque de concurrence actuel une cohérence plus forte du système. C'est pour ouvrir la voie dans cette direction que l'interdiction du cumul avec un mandat national a été conservée dans le traité de Lisbonne alors que celle avec un autre mandat européen a été retirée. Utiliser cette possibilité reviendrait à conférer définitivement un rôle politique majeur au Président de la Commission, qui cumulerait ainsi les légitimités communautaire et intergouvernementale et qui serait responsable politiquement devant le Parlement européen. C'est *in fine* à cette condition que l'UE ne sera plus perçue comme une machine productrice de règles contraignantes, mais davantage comme un espace de choix et de décisions.

Max Weber, cherchant à dégager les conditions d'un « *esprit de décision clair et froid* », indiquait que celui-ci réclamait « *un petit nombre de décideurs et une responsabilité non équivoque de ceux-ci les uns vis-à-vis des autres et vis-à-vis des gouvernés* »¹⁴. Pour qu'un système de gouvernement fonctionne, il faut une combinaison de leadership politique, de capacité de décision et de responsabilité démocratique. Si les citoyens européens continuent de penser que les problèmes politiques, économiques et sociaux ne peuvent être résolus par leurs démocraties, dans le cadre d'un « gouvernement mixte » entre l'UE et ses États, alors celles-ci vont continuer de s'affaiblir et laisser réapparaître les populismes et les extrêmes. *In fine*, un « gouvernement mixte » permettrait de faire droit aux exigences de légitimité et de responsabilité démocratiques, de capacité de réaction et de décision politiques face aux circonstances conjoncturelles, voire exceptionnelles en cas de crise, mais aussi de répondre à l'exigence politique par excellence : fixer un cap et donner du sens à l'action publique européenne.

14. Max Weber, *Parliament and Government in a Reconstructed Germany. A Contribution to the Political Critique of Officialdom and Party Politics*, 1918.

Les opinions publiques européennes face à la crise : quel impact pour l'Union européenne ?

Magali BALENT

Par les bouleversements économiques et sociaux qu'elle a générés dans les États européens, la crise financière de l'automne 2008 met au défi l'Union européenne (UE) d'en amortir les chocs et de mettre en œuvre des mécanismes de coordination communautaires efficaces pour soutenir les économies nationales. Mais il est encore fréquent d'entendre dire à ce sujet que l'UE aurait perdu la bataille de l'opinion publique faute de parvenir à protéger efficacement les États et leurs citoyens. Or, s'il est peu contestable que la crise a bouleversé les perceptions des Européens, ne serait-ce qu'en raison de ses répercussions sociales, a-t-elle pour autant provoqué un désengagement des citoyens vis-à-vis du projet européen ? Ne pourrait-elle révéler au contraire son caractère désormais incontournable ? Afin de rendre compte de ce dilemme, il convient de mesurer, sur la base des enquêtes d'opinion disponibles¹, l'évolution des perceptions des Européens depuis le déclenchement de la crise, pour déterminer son impact réel et mieux apprécier le jugement des Européens sur l'UE.

Des citoyens européens durement mais inégalement touchés par la crise

Quels que soient les plans de relance successifs mis en place par les États européens pour atténuer l'impact de la crise et stimuler l'emploi, les enquêtes d'opinion effectuées dans l'UE depuis le début de la récession révèlent combien celle-ci a affecté ses citoyens. Le dernier rapport du « *Transatlantic Trends* » montre que 60% des Européens interrogés avaient été personnellement affectés par la crise, contre 55% en 2009². L'évolution

1. Il s'agit essentiellement des enquêtes eurobaromètre (EB) réalisées par la Commission européenne qui sondent régulièrement les opinions publiques européennes.

2. *Transatlantic Trends 2010*, http://www.gmfus.org/trends/doc/2010_English_Key.pdf. L'enquête est basée sur l'opinion publique de cinq pays de l'UE (France, Allemagne, Espagne, Italie, Pays-Bas), ainsi que sur celle des États-Unis et du Canada.

des préoccupations des citoyens européens mise à jour par les enquêtes Eurobaromètre constitue un indicateur utile. Tandis que les questions relatives à l'insécurité, l'immigration et l'environnement étaient encore jugées au printemps 2007 aussi fondamentales que les questions économico-sociales, la situation économique et l'inflation sont devenues les deux principaux sujets de préoccupation des Européens à l'automne 2008. Au printemps 2009, au plus fort de la récession économique, les citoyens interrogés sont 42% à citer la situation économique et 49% le chômage parmi les deux problèmes les plus importants auxquels leur pays doit faire face. A l'automne 2009, au moment où l'impact social de la crise est à son paroxysme, 51% des citoyens citent le chômage comme première préoccupation, loin devant l'inflation (19%), l'insécurité (19%) et le système de santé (14%)³.

Ces données ne doivent pas masquer les fortes variations nationales quant aux conséquences sociales de la crise au sein de l'UE. Si 40% des Néerlandais déclarent que leur situation financière a été personnellement affectée par la crise, 71% des Espagnols, 84% des Bulgares et 89% des Roumains déclarent être atteints⁴. Ces écarts sont tout aussi significatifs lorsqu'on s'intéresse à l'impact social de la crise et aux difficultés financières des ménages européens telles que les enquêtes Eurobaromètre flash le montrent depuis juillet 2009. Si l'on retient les résultats de l'enquête de juin 2010, on voit alors se dessiner de fortes variations entre une Europe du Nord et de l'Ouest (Suède, Danemark, Pays-Bas, Luxembourg, Allemagne, Royaume-Uni, France) où moins de 15% des citoyens déclarent avoir eu des difficultés à payer leurs factures y compris les produits alimentaires, au cours des douze derniers mois; une Europe méridionale (Italie, Portugal, Espagne) où ce pourcentage oscille entre 17 et 20%, et une Europe orientale à laquelle il faut ajouter la Grèce, où le taux monte à plus de 30% (43% pour la Roumanie)⁵. La géographie européenne de la crise sociale recoupe donc celle de la crise économique. Révèle-t-elle également une crise politique qui déboucherait sur une défiance croissante à l'égard de l'Union européenne et de sa capacité à combattre la crise?

L'Union européenne, victime de la crise ?

Face à la dégradation économique et sociale des États européens, il y avait tout lieu de penser que les institutions de l'Union et ses instruments d'action financière allaient être directement mis en cause et critiqués pour leur impuissance par les citoyens. Or, force est de reconnaître que l'attachement à l'UE est resté significatif en dépit d'un fléchissement perceptible dans l'enquête Eurobaromètre Standard de mai 2010⁶, et malgré des décalages entre les États. Depuis la crise grecque de février 2010, l'attachement à l'UE n'est en effet tombé qu'à 49% contre 53% en octobre 2009, et le sentiment d'avoir bénéficié de l'appartenance à l'UE a fait un recul assez modeste de quatre points au cours de la même période (53% contre 57%). Un citoyen sur deux continue de considérer l'appartenance à l'UE comme une chance. Les taux restent faibles pour les pays d'Europe orientale où ils oscillent entre 25 et 50%, (à l'exception de la Roumanie et de la Pologne (55 et 60%)⁷ qui ont bénéficié d'une aide de la part de l'UE et du FMI en mars 2009).

3. Voir récapitulatif dans la dernière vague d'enquêtes *Eurobaromètre Standard* 73 (août 2010). http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb73/eb73_first_fr.pdf

4. *Transatlantic Trends* 2010.

5. *Eurobaromètre Flash* n° 289, "Monitoring the social impact of the crisis : public perceptions in the European Union", vague 4, juin 2010, http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_289_en.pdf

6. http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb73/eb73_first_fr.pdf

7. *Eurobaromètre Standard* 73.

La baisse de confiance envers l'UE est donc assez relative si on la compare à celle dont les citoyens européens témoignent à l'encontre de leur gouvernement national ou d'autres acteurs internationaux. En mai 2010, 26 % en moyenne (soit quatre points de plus que lors de l'enquête de l'automne 2009) considèrent que l'UE est la structure la plus efficace pour agir contre les conséquences de la crise économique et financière, alors que 19 % attribuent ce rôle à leur gouvernement national, 14 % au FMI, et 7 % aux États-Unis. Cette identification de l'UE à l'acteur le plus à même d'agir contre les effets de la crise est partagée par 19 des 27 États membres. Seuls la République Tchèque, la Hongrie, les Pays-Bas et la Finlande persistent à penser que le G20 (ou le FMI dans le cas de la Finlande), seraient plus compétents ; la Roumanie, le Royaume-Uni et la Suède continuent de se tourner vers leur gouvernement national. L'UE semble ainsi profiter de la crise de confiance qui touche de façon plus prégnante les gouvernements nationaux, et demeure dans la majorité des États le niveau d'action considéré comme le plus efficace pour combattre les effets de la crise mondiale. Ce taux de confiance en faveur de l'UE est plus particulièrement élevé dans les États durement touchés par la crise (Espagne, Grèce, Irlande). Le cas de la Grèce, qui a vécu une crise de la dette publique sans précédent au début de l'année 2010, est éloquent à cet égard. 69 % des Grecs attribuent la responsabilité de cette crise à la mauvaise gestion de leurs gouvernants, et 58 % conservent une bonne opinion de l'UE (le chiffre est de 21 % pour le FMI)⁸. Contrairement à une idée reçue, la crise économique ne révèle donc pas une impuissance de l'UE aux yeux des opinions publiques mais plutôt son efficacité. Cette confiance se manifeste également à l'égard de l'euro. Une étude menée en mai 2010⁹ au moment où la monnaie unique subit la plus grave crise de son histoire, révèle le faible effritement du soutien des nouveaux États membres à l'introduction de l'euro. Ainsi, 48 % des citoyens sont toujours favorables à la monnaie commune et 49 % s'attendent à des résultats positifs pour eux et leur pays. 37 et 39 % pensent le contraire¹⁰. L'exemple de la Hongrie est très significatif : alors que les Hongrois étaient 43 % en septembre 2009 à considérer l'idée que l'adoption de l'euro serait un facteur de croissance et de création d'emplois, ils sont 60 % à l'approuver en mai 2010. La crise de la zone euro n'a donc pas ruiné le crédit dont bénéficie la monnaie commune chez ceux qui ne l'ont pas encore adoptée, prouvant qu'elle est bien perçue comme un outil performant dans la tourmente financière. Mieux, elle semble légitimer aux yeux des citoyens l'impératif d'une Europe plus interventionniste pour contrer la crise.

Pour une Europe plus interventionniste et mieux protégée

La dernière enquête Eurobaromètre¹¹ fait apparaître une aspiration croissante des Européens à la poursuite des réformes dans le cadre communautaire et à la coopération plus étroite entre les États membres. Qui plus est, cette tendance est en augmentation par rapport à la vague précédente. Ainsi, en mai 2010, 86 % des Européens souhaitent davantage de coopération entre les États membres pour combattre la crise. 75 % souhaitent une coordination plus forte des politiques économiques et financières entre les États membres de l'Union, alors qu'ils étaient 73 % à l'automne 2009 ; 72 %, soit 4 points de plus que dans la vague précédente, veulent que l'UE supervise les activités des grands

8. *Enquête d'opinion auprès de la population grecque*. Sondage exclusif réalisé en Grèce par la Fondapol. 27 mai 2010. <http://www.fondapol.org/fileadmin/uploads/pdf/sondage/Sondage-crise-grecque.pdf>

9. Enquête *Eurobaromètre Flash* n° 296. "Introduction of the Euro in the new Member States", juin 2010. http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_296_en.pdf

10. Parmi ces effets positifs figurent l'assainissement des finances publiques, la garantie d'une faible inflation, l'amélioration de la croissance et de l'emploi. Enquête *Eurobaromètre Flash* n° 296, *op. cit.*

11. http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb73/eb73_first_fr.pdf

groupes financiers internationaux. Trois quarts des citoyens européens aspirent donc à davantage d'intervention publique européenne pour faire face à la crise tout en approuvant les réformes déjà entreprises, signe de l'efficacité de l'UE à leurs yeux ou, du moins, de la prise de conscience de l'insuffisance des pouvoirs nationaux en la matière. Ainsi les Européens semblent accepter la nécessité de réformes supplémentaires au niveau européen, bien qu'ils ne soient pas unanimes sur les mesures à privilégier. Interrogés sur les trois initiatives qu'ils jugent prioritaires pour améliorer la performance de l'économie européenne, 42% citent des mesures visant à améliorer la formation professionnelle et l'éducation, 33% celles destinées à faciliter la création d'entreprises, et 27% les mesures de réduction des déficits publics et de la dette des États membres. La crise semble donc avoir conduit à la prise de conscience des opinions publiques européennes que l'UE remplissait un rôle aussi efficace que nécessaire pour la combattre, et qu'elle demeurerait, en ce sens, leur meilleur atout. Ainsi contribue-t-elle à renforcer leurs attentes à son égard.

Pour autant, cette demande d'une intervention plus forte de l'UE s'accompagne d'un renforcement de l'aspiration à davantage de protection vis-à-vis de l'extérieur. Cette situation doit être associée au fait que depuis le début de la crise, les Européens sont de moins en moins nombreux à juger que l'Union européenne est suffisamment armée pour défendre ses intérêts économiques dans l'économie mondiale. 61% le pensaient à l'automne 2009 ; ils ne sont plus que 52% en mai 2010, avec une tendance moins prononcée chez les Européens d'Europe orientale. C'est sans doute pourquoi la crise conduit une part majoritaire des Européens à rester favorables à une politique étrangère commune (62%), et à être de plus en plus réticents à l'égard de la poursuite de l'élargissement ou de l'immigration. L'enquête Eurobaromètre du printemps 2010 révèle en effet le déclin des opinions favorables à l'élargissement pour les années à venir. Alors que 46% des citoyens y souscrivaient en novembre 2009, seuls 40% persistent à penser au printemps 2010 que la poursuite de l'élargissement est une bonne chose, proportion qui s'établit à 34% si l'on exclut les opinions des nouveaux pays entrants¹². L'enquête « *Transatlantic Trends* » consacrée à l'immigration (2009)¹³ laisse apparaître qu'un Européen sur deux perçoit l'immigration comme un problème plutôt qu'une opportunité. Ils n'étaient que 43% un an auparavant. L'immigration illégale est la première visée, perçue comme responsable de la montée de la criminalité dans la société et accusée d'être un fardeau pour les services sociaux. Par ailleurs, 58% jugent en 2009 que la conduite d'une politique migratoire efficace doit se faire au niveau européen, appelant à plus de coopération entre les États (53% en 2008), alors qu'ils ne sont que 28% à défendre l'échelon national. La crise amplifie donc l'instinct de repli des Européens sur eux-mêmes et les attitudes de rejet, sans pour autant déboucher systématiquement sur l'euroscpticisme. Au contraire, elle semble, à bien des égards, renforcer les exigences des citoyens européens et leurs attentes à l'égard de l'UE. De la capacité de cette dernière à mettre en œuvre des instruments de lutte efficaces contre les défis extérieurs, et à satisfaire le besoin de protection des citoyens, dépendra sans doute un nouvel enthousiasme à l'égard du projet européen.

Il est courant de fustiger l'UE en l'accusant d'impuissance face à la crise et en pointant du doigt ses dysfonctionnements. Pourtant l'analyse des enquêtes d'opinion publique réalisées depuis l'automne 2008 laisse transparaître la confiance persistante des citoyens en l'Europe, en dépit des difficultés auxquelles la crise économique et financière les confronte. De plus, cette crise semble conduire à une prise de conscience de la nécessité

12. http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb73/eb73_first_fr.pdf

13. *Transatlantic Trends Immigration 2009*, http://www.gmfus.org/trends/immigration/doc/TTI_2009_Key.pdf

de poursuivre l'intégration des politiques européennes afin de transformer l'UE en un véritable espace de protection pour ses citoyens. Même si des doutes s'élèvent, elle n'a donc pas discrédité l'Europe ni détourné ses citoyens de son devenir, et génère des attentes fortes. En avril 2010, 78% des Français et 84% des Allemands se déclaraient encore fiers d'être Européens¹⁴, de quoi laisser penser que le projet européen bénéficie encore d'une assise confortable dans l'opinion.

14. Il s'agit d'un sondage réalisé pour les États Généraux de l'Europe 2010 sur le thème « France-Allemagne : identité européenne et nationale sont-elles conciliables ? »
http://europanova.eu/pdf/sondage_EGE_Opinionway.pdf

Les Allemands et la crise : quelles perceptions ?

Michael BORCHARDT

« La maison Europe ne doit pas être un hôpital », selon la formulation de l'écrivain allemand Karl Dedecius. Il est tout à fait déterminant pour l'état de santé de l'Europe, et donc pour son avenir, de savoir si les gens persévéreront dans cette idée avec enthousiasme. C'est pourquoi la question de l'opinion publique est une question importante pour l'avenir de l'UE, voire une question existentielle. En ce sens, il sera toujours indispensable à celui qui analyse les réactions de l'opinion publique en Europe face aux conséquences de la crise financière et économique, d'accorder une attention particulière à l'Allemagne : non pas parce que l'Allemagne est le plus grand État membre de l'UE en termes de population, mais parce qu'on y trouve des tendances spécifiques qui ont pour cause des développements économiques non seulement historiques mais aussi actuels.

Il est surprenant de pouvoir définir deux courants contraires en Allemagne.

D'une part, il existe un consensus extrêmement positif vis-à-vis de l'Union européenne dans son ensemble. A cette approbation qui n'a pas cessé de progresser ces dernières années, la crise de l'euro et les milliards promis en garantie n'ont pas apporté de grands changements dans un premier temps. 71% des gens considèrent l'appartenance de l'Allemagne à l'Union européenne comme une « bonne chose »¹. Même « l'aide à la Grèce » fut soutenue par l'opinion publique en Allemagne. Selon les statistiques, il n'y aurait eu aucune majorité en faveur d'une exclusion de la Grèce hors de la zone euro – même si le résultat est serré avec 49%, contre 45%². En 2010, une large majorité (91%) recommande une étroite collaboration entre les 27 États membres afin de combattre la crise économique et financière.³

D'autre part, il se manifeste un scepticisme évident à l'égard de l'euro, antérieur aux plus récentes mesures de sauvetage. En avril dernier, plus de 60% des personnes interrogées en Allemagne ont déclaré que l'euro présentait plus d'inconvénients que d'avantages, 30 % seulement étaient d'avis contraire⁴. C'est pourquoi beaucoup de gens s'inquiétant pour leur épargne n'ont pas approuvé les milliards de garantie apportés à l'euro⁵.

Si l'on se pose maintenant la question de savoir comment évoluera l'opinion publique dans les décennies à venir, il y a toutefois un facteur d'espoir : ce sont avant tout les jeunes qui sont fermement attachés à l'euro, et les personnes plus

1. Viola Neu, *Ansichten über die europäische Vereinigung*, Analysen und Argumente der Konrad-Adenauer-Stiftung, n° 82, octobre 2010.

2. Infratest dimap ARD Deutschlandtrend, mai 2010.

3. Eurobaromètre 73, août 2010.

4. Infratest dimap ARD Deutschlandtrend, avril 2010.

5. Infratest dimap ARD Deutschlandtrend, juin 2010.

âgées qui ne cachent pas leur scepticisme. Parmi les moins de 30 ans, seulement 31% souhaitent revenir au deutschemark, contre environ 62% chez les plus de 60 ans⁶.

Cependant, un élément rassemble les générations de manière notable : à l'occasion de la crise financière et de l'euro, il est apparu clairement, une fois de plus, qu'il y a en Allemagne une peur de l'inflation de nature traumatique, qui est très répandue même parmi ceux qui, grâce à leur jeune âge, ne peuvent avoir eu une expérience personnelle d'une dévaluation de la monnaie⁷. Cette aversion prononcée différencie nettement les Allemands de leurs voisins. Elle a conduit à ce que, au cours des derniers mois, une majorité d'Allemands se soit prononcée contre les plans de baisse des impôts, regarde la réduction de la dette comme une priorité nationale et refuse l'aggravation du déficit dans le but de créer des emplois⁸. Le contrôle des activités financières par des institutions communautaires est par ailleurs approuvé par 80% des Allemands⁹.

C'est pourquoi l'insistance énergique avec laquelle le gouvernement fédéral allemand tente de consolider le budget est soutenue par l'opinion publique en Allemagne. Ces inquiétudes et ces craintes, qui sont liées à l'existence d'une culture de la stabilité monétaire et d'une forte détermination à éviter l'inflation, doivent être prises très au sérieux au niveau européen.

Le premier président de la République fédérale allemande, Theodore Heuss, a dit : « L'Allemagne a besoin de l'Europe, mais l'Europe aussi a besoin de l'Allemagne ». L'Allemagne, en tant que moteur de l'Union européenne, ne doit en aucun cas ignorer l'opinion publique dans les autres États membres, en particulier dans les plus petits, et succomber à l'égoïsme. Mais de la même manière, les États membres et les organes de décision de l'Union européenne ne doivent pas dédaigner l'opinion publique allemande. Le fait que la majorité des Allemands – tout comme la majorité des Français – ait largement soutenu le processus d'intégration européenne, même dans la crise financière et économique et la crise de l'euro, constitue pour l'ensemble de l'Union européenne un bien précieux qui doit être impérativement préservé.

6. "Eine Frage der Identität", *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 15 octobre 2010.

7. "Eine Frage der Identität", *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 15 octobre 2010.

8. Infratest dimap ARD Deutschlandtrend, septembre 2010.

9. Eurobaromètre 73, Public Opinion in the European Union, août 2010.

La montée du populisme en Europe : quelles réponses ?

Roland FREUDENSTEIN

Les partis populistes ont fait partie des démons de l'Europe à maintes reprises, particulièrement depuis la fin de la guerre froide. Dans les années 1990, l'Europe occidentale a vu l'affaiblissement des vieux modèles droite/gauche tandis qu'en Europe centrale et orientale, la réintroduction de la démocratie et de l'économie de marché passait par une transition systémique complexe et douloureuse. Dans les deux cas, cela a donné lieu à un essor de partis qui présentaient quatre caractéristiques communes : une tendance manichéenne à diviser le monde entre peuple authentique et élite corrompue, une conviction profonde que le passé ressemblait à un paradis, à un âge où le peuple était « pur » (sans immigration, sans mondialisation, sans corruption et autres calamités), un accent mis sur des solutions politiques simples pour répondre à des problèmes complexes, et une approche très « commerciale », présentant très peu de cohérence politique¹. Il est important de souligner que le populisme peut être conservateur ou progressiste, bien que dans la rhétorique politique moderne, il soit surtout un phénomène associé à la droite.

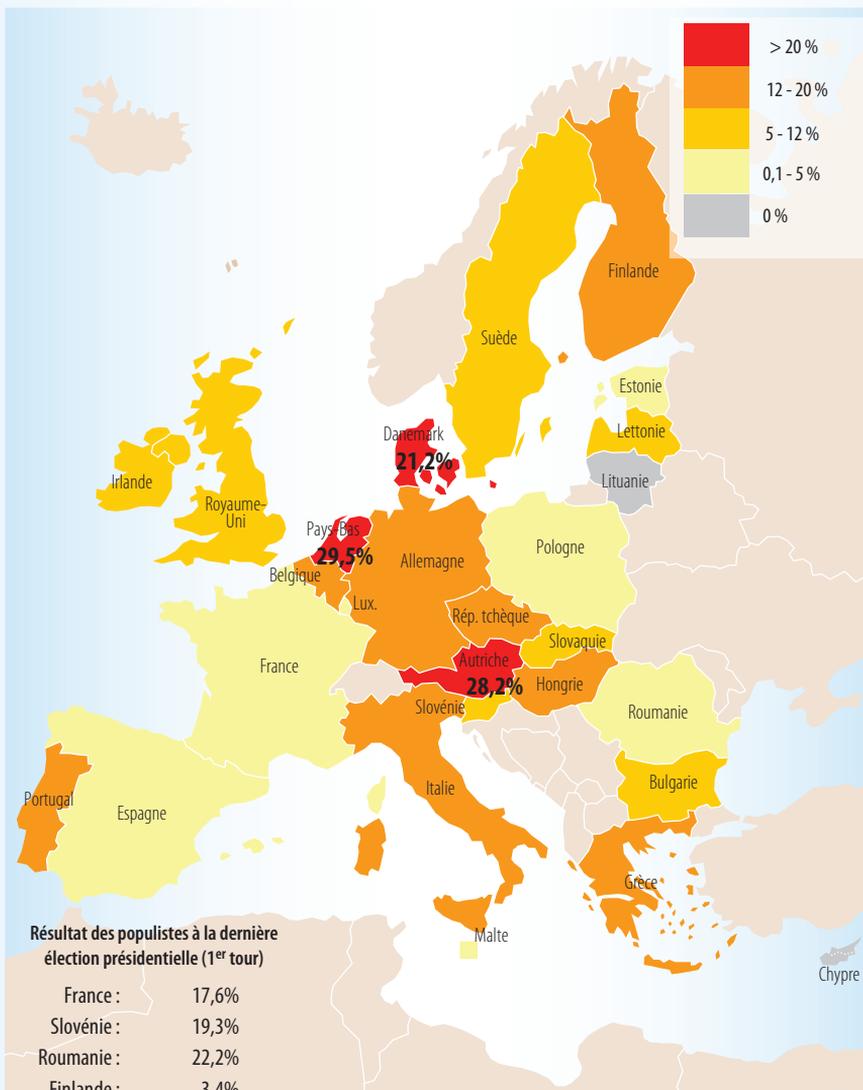
La montée du populisme en Europe

On peut citer plusieurs exemples de succès de partis populistes en Europe occidentale dans les années 1990 comme le Front National de Jean-Marie Le Pen en France ou le Freiheitliche Partei Österreichs (FPÖ) de Jörg Haider en Autriche. En Europe centrale et orientale, des mouvements comme Samoobrona d'Andrzej Lepper (autodéfense) en Pologne ont tiré profit de l'insécurité et des frustrations engendrées par la transformation d'une économie planifiée en une économie de marché. Après 2000, des partis comme le

1. Cf. Paul Taggart, *Populism*, Buckingham, Open University Press, 2000

Le populisme en Europe

Résultats obtenus par les partis populistes lors des dernières élections législatives*



*dans le cas de la France et de la Hongrie, seuls les premiers tours de scrutin ont été pris en compte.

Pim Fortuyn List (LPF) aux Pays-Bas et le Parti Populaire danois ont eu un succès limité en Europe occidentale. Mais en Europe centrale et orientale, les partis populistes sont quelquefois parvenus à faire élire des chefs de gouvernement comme Vladimir Meciar en Slovaquie. Néanmoins, le succès des partis populistes est resté, dans l'ensemble, plutôt limité jusqu'à la fin de la première décennie du XXI^e siècle.

L'été et l'automne 2010 ont connu un grand retour du spectre du populisme. Confortés par la crise financière et économique mondiale, ainsi que par les problèmes croissants rencontrés par certains États membres en matière d'immigration et d'intégration, notamment dans le cas des citoyens originaires de pays musulmans, les partis populistes semblent être en forte progression. Au cours de l'année 2010, leurs succès électoraux en Hongrie (Jobbik), aux Pays-Bas (le parti de la liberté (PVV) de Geert Wilders) et en Suède (les Démocrates suédois) et le débat qui s'intensifie sur l'immigration et l'intégration dans des pays comme l'Allemagne, ont donné une nouvelle notoriété au populisme sur le spectre politique européen. À l'avenir, les tensions sur l'euro peuvent jouer un rôle similaire au débat sur l'immigration et servir de catalyseur pour favoriser le succès électoral des partis populistes.

En somme, les partis populistes dans l'Union européenne tirent leur succès de l'impression qu'un fossé se creuse entre la population au sens large et l'élite ; ils prospèrent sur les sentiments d'injustice et l'idée que les « partis établis » ne proposent pas, ou du moins pas suffisamment, de réponses aux questions urgentes. Un autre facteur important est l'affaiblissement relatif des « partis établis », notamment des partis populaires et plus précisément, des partis socialistes et sociaux-démocrates. La volatilité croissante et l'affaiblissement constant de la fidélité à un parti est une autre évolution qui semble favoriser les partis populistes aux élections.

Que pouvons-nous faire pour inverser la montée des partis populistes ?

Selon toute vraisemblance, il est peu probable que ces facteurs disparaissent d'eux-mêmes. Principalement en raison des problèmes sous-jacents : la mondialisation, les mouvements migratoires et certaines formes de difficultés économiques et d'insécurité ne vont pas disparaître de sitôt. Mais en avoir conscience, c'est un premier pas vers une réponse des gouvernements des 27 États membres de l'Union européenne dirigés pour la plupart, ou au moins partiellement constitués, par des partis de centre droit, unis dans le Parti Populaire Européen (PPE) : si les différences et spécificités nationales doivent être prises en compte, les larges succès des partis populistes sont toujours la contrepartie de grands échecs des autres partis politiques.

En premier lieu, les autres partis donnent souvent l'impression de ne pas aborder les problèmes avec la volonté de les traiter sérieusement. En conséquence, la première chose à faire pour prévenir, ou inverser, la montée des partis populistes, consiste à affronter directement les problèmes, à se montrer à l'écoute de nos concitoyens et de leurs inquiétudes, qu'il s'agisse de la montée du chômage, d'une insécurité sociale grandissante, de l'existence de sociétés parallèles dans lesquelles les valeurs fondamentales de nos constitutions démocratiques (comme l'égalité des hommes et des femmes) sont systématiquement méprisées. Cela signifie que les politiques et les partis responsables dans l'Union européenne doivent traiter les problèmes comme il se doit, quitte à marcher sur la corde raide.

En deuxième lieu, il est toujours utile de souligner qu'à maintes reprises, la gauche a non seulement produit son propre populisme en Europe, comme c'est le cas de *Die Linke* en Allemagne ou du Parti socialiste aux Pays-Bas, mais que les sociaux-démocrates et les socialistes modérés ont en outre accueilli dans leurs rangs, dans le Parti des Socialistes européens (PSE), des populistes suspects comme le Slovaque Robert Fico. Et il est bien

connu que le principal souhait des sociaux-démocrates en Allemagne et aux Pays-Bas est de former des coalitions avec leurs partis d'extrême gauche respectifs.

En troisième lieu, il faut dire que ces vingt dernières années ont vu la fin de deux concepts populaires parmi les deux familles politiques majeures : le multiculturalisme et ce que l'on pourrait appeler le déni d'immigration. Le multiculturalisme est une erreur stratégique de la gauche bien documentée. Il consiste à croire que les efforts pour intégrer les immigrants et les récompenser d'avoir adopté les valeurs démocratiques de base constituent une forme d'impérialisme, et que de ce fait, il est moralement suspect. Mais le déni d'immigration est plus une erreur du centre droit, ou du moins de certains de ses partis dans l'Union européenne. Nier l'évidence que, depuis les années 1970, nos sociétés sont devenues des sociétés d'immigration, comprenant non pas des « *Gastarbeiter* » (travailleur étranger) mais de nouveaux citoyens qui sont venus s'établir (et qui doivent donc réussir à s'intégrer²), nous a coûté très cher. La reconnaissance de cette réalité a été particulièrement tardive dans les pays où le concept de nationalité repose sur le « *jus sanguinis* » comme en Allemagne et en Autriche. Mais ces dernières années ont montré qu'une évolution était en cours, de sorte que les partis de centre droit se sont à leur tour engagés dans un débat animé sur les moyens d'intégrer au mieux les immigrants. Le fait que l'immigration existe ne fait plus de doute maintenant, et c'est une bonne chose. Y faire face ouvertement contribuera à engager le populisme de droite dans un débat réaliste sur l'avenir, et à démythifier la croyance que les populistes apportent une réponse constructive aux questions d'immigration et d'intégration.

En quatrième lieu, la gauche ne doit pas s'arroger le privilège d'apporter des réponses aux peurs économiques et sociales pendant la crise, et d'affronter la compétitivité croissante des économies émergentes. Bien au contraire, les partis de centre droit doivent réitérer leur thèse sur l'économie sociale de marché – qui doit naturellement s'adapter et se renouveler constamment, et qui ne peut être prétexte à un simple interventionnisme d'État. Cette stratégie, qui consiste à prendre au sérieux les appréhensions et les aspirations économiques et sociales des populations, a plutôt bien porté ses fruits pendant la crise. Mais il va de soi que le concept d'économie sociale de marché est indissociable d'efforts sérieux pour rendre nos économies plus compétitives, promouvoir la flexibilité et l'innovation, et créer les conditions les plus favorables à une croissance durable.

Enfin, le seul remède durable à la montée du populisme consiste à ne pas seulement faire face aux causes de son essor, mais aussi à les résoudre. Il s'agit de trouver le moyen efficace de traiter la crise de l'euro par des mécanismes d'aide, et de mettre en place des régimes plus solides de discipline budgétaire. Cela implique de rétablir une croissance économique durable : pour cela, un effort renouvelé doit être fourni, afin de parachever le marché unique, en éliminant les obstacles qui font barrière à une véritable économie unifiée et interconnectée dans l'Union européenne. Il est important de trouver de meilleurs moyens de promouvoir la recherche et le développement et d'utiliser pleinement le potentiel qu'apportent les technologies « vertes ». Obtenir des succès tangibles en termes de programmes d'intégration et de lutte contre la radicalisation, particulièrement parmi les musulmans d'Europe, fait aussi partie de la liste. Et même si cela s'avère difficile, si cela prend du temps et demande des efforts, c'est en fin de compte sur les résultats concrets que l'on jugera les grands partis européens, au niveau de l'Union tout comme au niveau national. C'est la seule façon d'obtenir des

2. Note du Traducteur : le concept correspondant de la République française est l'assimilation et non pas l'intégration (*jus soli*).

résultats positifs qui, à long terme, tariront le soutien à ces partis populistes aux réponses simplistes et aux points de vue dépassés. Mais une partie de cet effort consiste à écouter le peuple et à le prendre au sérieux. Ce n'est pas s'incliner devant le populisme, mais simplement du bon sens.

Face à la crise financière : quel rebond possible ?

Quel bilan tirer de la crise économique et financière pour l'Union européenne ? Secousses et rescousses

Jean-Marc DANIEL

Il y a encore un an, les commentaires faisaient de l'euro l'un des vainqueurs de la crise. La frénésie islandaise pour rejoindre l'Europe et l'euro après des années de sarcasmes sur la bureaucratie bruxelloise, la volonté des pays baltes de mener une politique de déflation pour garder un change fixe avec l'euro semblaient confirmer le succès de la monnaie unique. Alors que l'Europe avait particulièrement souffert de la récession fin 2008/début 2009, elle avait au moins pu éviter les dévaluations compétitives assassines qui avaient dans les années 1930 amplifié les dégâts des mesures protectionnistes. Actuellement, il faut en partie déchanter : la zone euro est en pleine turbulence et après les angoisses grecques du printemps 2010, les doutes sur les finances publiques irlandaises de l'automne 2010 ont fait replonger le change de l'euro.

Ce qui est le plus inquiétant dans la succession des soubresauts affectant l'euro n'est pas la joie mal dissimulée des adversaires de l'Europe. Une sourde alliance s'est nouée entre les eurosceptiques, la presse anglaise emmenée par le *Financial Times* et une partie de l'administration américaine, désireuse de se défaire une fois pour toutes d'un rival du dollar. Chacun de ses membres hurle régulièrement à l'hallali, chaque fois plus impatient de voir son vœu secret d'éclatement de l'eurozone, puis pourquoi pas de l'Union, enfin réalisé. Ce qui est le plus inquiétant est le fait, qu'au fur et à mesure que les offensives contre l'euro se succèdent, il semble qu'une forme de résignation s'empare des dirigeants européens. La défense se fait moins convaincue, des voix inattendues se joignent au concert des eurosceptiques pour démontrer que la construction monétaire entreprise est vouée tôt ou tard à l'échec. Or, il faut avoir conscience que, comme l'a déclaré en novembre 2010 Angela Merkel, un éclatement de la zone euro non seulement emporterait l'édifice monétaire, mais provoquerait très probablement un recul général de la construction européenne menaçant des acquis aussi intangibles en apparence que la politique de concurrence.

La crise en Europe, 2010

voir aussi la carte "Géographie de l'euro"

Evolution du PIB en 2010*

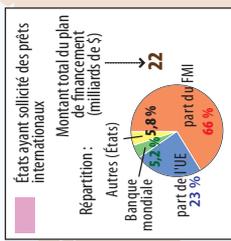
Moyenne UE en 2010 (prévision, d'après Eurostat) : 1 %



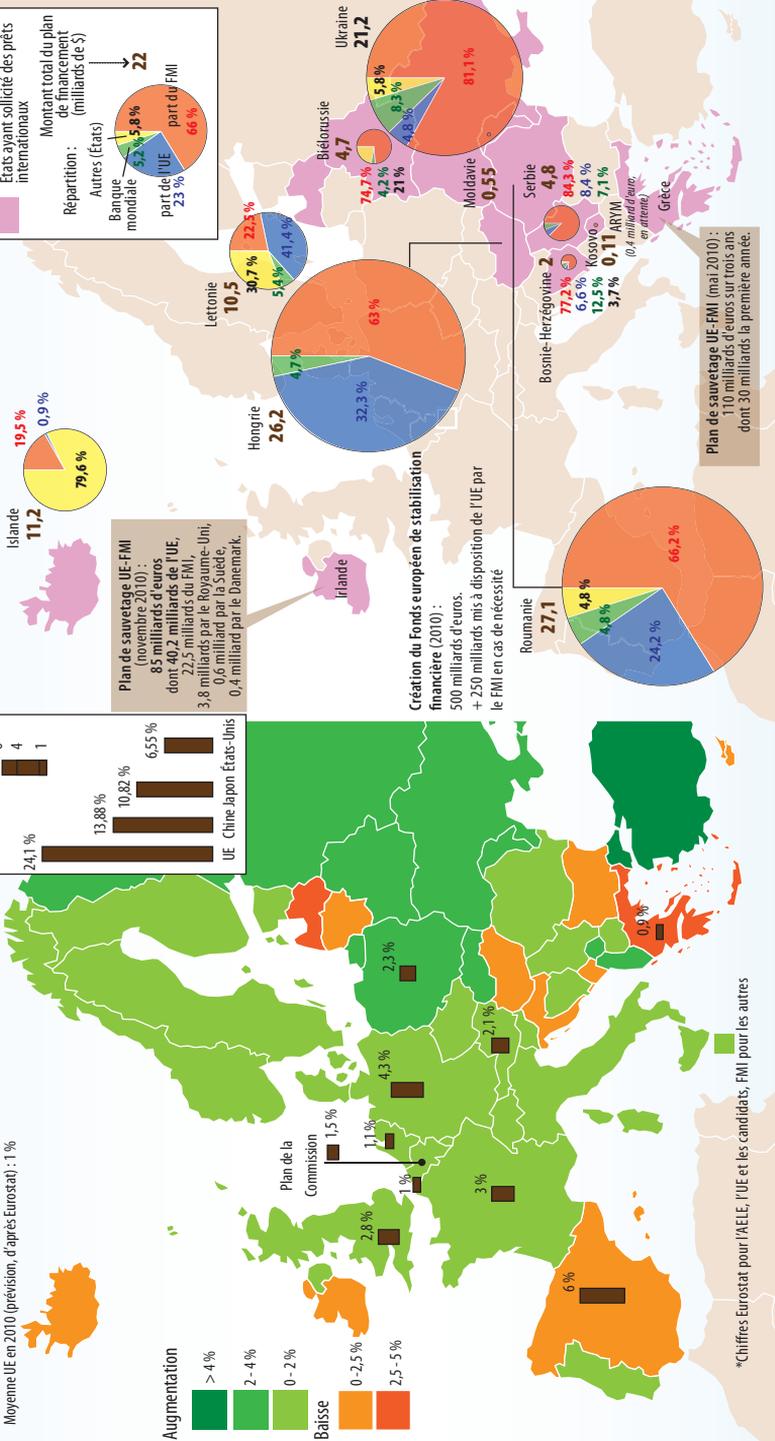
Prêts internationaux



Plan de sauvetage UE-FMI (novembre 2010) :
85 milliards d'euros dont 40,2 milliards de l'UE, 22,5 milliards du FMI, 3,8 milliards par le Royaume-Uni, 0,6 milliard par la Suède, 0,4 milliard par le Danemark.



Psal Orter pour la Fondation Robert Schuman, janvier 2011, © FRS



Création du Fonds européen de stabilisation financière (2010) :
500 milliards d'euros, + 250 milliards mis à disposition de l'UE par le FMI en cas de nécessité

Plan de sauvetage UE-FMI (mai 2010) :
110 milliards d'euros sur trois ans dont 30 milliards la première année.

*Chiffres Eurostat pour l'AELE, l'UE et les candidats, FMI pour les autres

Sources : FMI (www.imf.org), Banque mondiale (www.banquemondiale.org), Eurostat (http://epp.eurostat.ec.europa.eu), Bruegel, US Economic Department.

Contre le combat contre l'euro est donc vital pour l'Union européenne. Pour ce faire, il faut tirer du bilan des crises en cours une leçon sur les erreurs commises et tenter de formuler des réponses concrètes susceptibles de résoudre la crise. A nos yeux, trois erreurs sont à éviter tandis que la pérennité de l'euro et, par-delà, de la construction européenne suppose deux réformes de fond fondamentales. Les erreurs sont une référence erronée à certains aspects de théorie économique comme la notion de zone monétaire optimale ; la référence régulière à des outils de politique économique inadaptée comme la dévaluation ; la focalisation sur la politique économique des pays membres. Les solutions résident dans une attribution pleine et entière des pouvoirs d'une banque centrale à la BCE et dans une politique d'homogénéisation de la croissance européenne par le renforcement de la concurrence.

Construction européenne et zone monétaire optimale

Le premier défaut systématiquement dénoncé de la zone euro est le fait qu'elle n'est pas une zone monétaire optimale. Pourtant, ce reproche n'a guère de sens. La notion de zone monétaire optimale est comme toutes les notions de théorie économique : c'est un instrument de compréhension de la réalité, une modalité d'amélioration de la politique économique, mais cela ne doit être en aucun cas un lit de Procuste. La crise montre les faiblesses de construction de l'euro et, notamment de façon très pratique, le problème de la gestion de l'accumulation de dettes publiques – Grèce – et privées – Irlande, Espagne. Il importe donc de chercher à résoudre les problèmes apparus. Mais ne pas réagir en affirmant que de toute façon, la zone euro n'étant pas monétairement optimale, rien ne peut être fait serait absurde.

Dans le même genre d'absurdités largement répandues et admises, il y a l'idée que la faiblesse de la zone résiderait dans l'impossibilité pour les pays membres de dévaluer. S'il y a un lien comptable strict entre le déficit extérieur et le déficit des finances publiques d'un pays au travers de l'évolution de sa situation d'épargne, il est réducteur de penser que la dévaluation soit la panacée. Dans le cas de la Grèce par exemple, pays dont la fiscalité est totalement inadaptée à l'évolution économique, on voit mal en quoi le fait de dévaluer accroîtrait les recettes fiscales. En effet, en quoi la dévaluation diminuerait-elle la propension naturelle de la population grecque à ne pas satisfaire à ses obligations fiscales? Symétriquement, l'Islande, emportée par une crise bancaire proche de celle de l'Irlande, a vu sa monnaie fondre de près de 80% par rapport à l'euro sans que sa situation générale s'en soit trouvée améliorée. La baisse du pouvoir d'achat de la population islandaise due au renchérissement des importations est allée bien au-delà de celle que les plans de rigueur vont imposer aux populations des pays en difficulté de la zone euro ou même du Royaume-Uni. La dévaluation est plus une ruse pour masquer la dure réalité qu'une solution imparable.

La troisième erreur serait de continuer à se focaliser dans l'analyse de la convergence des économies européennes sur les simples aspects de la politique économique et singulièrement de la politique budgétaire. L'Espagne, désormais montrée du doigt, satisfaisait parfaitement avant la crise aux critères du Pacte de stabilité et de croissance en matière de déficit budgétaire et de dette publique. Pourtant, sa croissance fondée sur une explosion de crédits finançant un secteur immobilier hypertrophié était porteuse de déséquilibres graves dont l'élément révélateur était le déficit extérieur. Cette erreur se prolonge dans le discours sur le nécessaire fédéralisme budgétaire. Que la politique budgétaire doive être menée en Europe selon des règles à peu près homogènes dont la plus claire est celle de la gestion en stabilisateurs automatiques est une évidence. Mais faire du contrôle de

plus en plus strict des finances des États membres un objectif central conduit à passer à côté de l'essentiel. La situation économique d'un pays ne se réduit pas à celle de son État. Qui plus est, aucun pays ne peut faire comprendre à sa population qu'une politique moderne repose sur une décentralisation renforcée des décisions mais que simultanément, l'Europe doit organiser une centralisation croissante des décisions en matière de finances publiques. En fait, pour qu'il y ait convergence économique au sein de la zone euro et, par-delà, au sein de l'Europe, il faut organiser une convergence des conditions de production et un renforcement de la mobilité des facteurs de production.

Renforcer la BCE, renforcer la concurrence

Dès lors, les deux réformes indispensables dont la crise a montré la nécessité sont de revoir les pouvoirs de la BCE et de poursuivre la politique de concurrence.

Si aucun doute sérieux ne plane sur la capacité des États-Unis à rembourser leur dette, c'est que la Réserve fédérale est perçue comme un prêteur en dernier ressort sans ambiguïté. Il faudrait qu'il en soit de même de la BCE. Cela suppose d'abord qu'elle soit totalement indépendante de toute référence nationale, c'est-à-dire que les banques centrales nationales n'aient aucun pouvoir en son sein. Elle ne doit pas être l'échelon supérieur d'un empilement d'autorités monétaires, mais le gestionnaire ultime et exclusif de la politique monétaire. Cela suppose ensuite que son mandat soit celui plein et entier d'une banque centrale qui est de financer la croissance sans laisser filer l'inflation. La vision souvent mise en avant de ce que les économistes appellent le principe de Tinbergen selon laquelle la politique budgétaire assure la lutte contre le chômage et la politique monétaire celle contre l'inflation est une vision désormais dépassée des usages respectifs des deux outils de la politique économique. Actuellement, la politique budgétaire doit réguler le cycle conjoncturel et la politique monétaire assurer le financement optimal de l'économie. Ce qui signifie que la monétisation de la dette publique, moyen comme un autre d'injecter des liquidités, ne doit en aucun cas être écarté des outils dont dispose la BCE. Ainsi, par exemple, l'État grec a un banquier ultime, la BCE et c'est elle et non le FMI qui doit s'entendre avec lui pour définir les conditions de son redressement et lui permettre d'éviter de se voir imposer une situation de défaut subi.

Quant à la convergence des économies, elle doit correspondre à une convergence de niveau de vie et de bien-être des populations qui repose fondamentalement sur une dynamisation permanente des tissus productifs par la concurrence. Quand l'Europe fait marche arrière sur la « directive Bolkestein », elle retarde sa convergence de façon plus dramatique que quand elle laisse un État s'endetter. Quand le gouvernement espagnol flexibilise le marché du travail pour améliorer la croissance, il va, en revanche, dans le bon sens. Quand Bruxelles étudie une directive visant à limiter les restrictions en termes de durée du temps de travail, l'Europe converge. Quand Bruxelles osera affirmer que tout un chacun doit pouvoir prendre sa retraite dans tous les États membres à l'âge où il l'entend en fonction des droits accumulés, cette liberté nouvelle apportera croissance et convergence. Au pinaillage budgétaire, il faut préférer l'oxygène du marché, qui a été, est et doit rester l'un des fondements de la construction européenne. Puisqu'il est de bon ton de parler de zone monétaire optimale, le meilleur moyen de s'en rapprocher est de libérer au maximum la circulation du capital privé et du travail.

L'euro est clairement en crise, mais on voit bien que les moyens techniques existent pour la résoudre et la dépasser. La crise va donc être surmontée d'autant que chacun a conscience que la remise en cause de l'euro – sa disparition évidemment, mais aussi

la redéfinition des contours de la zone par exemple – serait un tel cataclysme que la construction européenne serait menacée. Et pourtant une inquiétude sourde commence à poindre. En Allemagne, une partie du monde des affaires et des hommes politiques parlent de la scission de la zone en deux. Un peu partout, les interrogations naissent sur la légitimité des solidarités forcées qui font payer aux pays vertueux les débordements financiers des pays en manque d'épargne. Début décembre 2010, Jean Claude Trichet a lancé un « appel solennel » à un « saut qualitatif dans la gouvernance de l'Union européenne ». Pourvu qu'il soit entendu ! Pourvu que l'Europe prenne une certaine hauteur de vues et entame une véritable convergence économique, notamment grâce à sans cesse plus de concurrence et plus de mobilité.

Banques centrales et politique monétaire : vers un nouveau cadre

Jacques DE LAROSIÈRE

Nombre de banquiers centraux et leurs conseillers économiques considèrent que la politique monétaire a joué un rôle réduit, voire nul, dans la période précédant la crise. Leur analyse est que les bouleversements financiers ont été essentiellement le résultat d'un choc macro-économique externe, aggravé par le comportement imprudent de certaines institutions financières. On peut résumer leur raisonnement de la manière suivante :

- L'inflation (indice des prix à la consommation) a été faible et stable les dernières années, ce qui montre que l'objectif fondamental de la politique monétaire (la stabilité des prix) a été atteint ;

- La crise financière a été surtout le résultat d'une « épargne excessive » et des surplus de la balance des paiements des principales économies émergentes. Ce qui a provoqué une poussée des prix de l'immobilier et des autres actifs et permis de financer le déficit de la balance des opérations courantes américaine. L'excès de liquidités créé par ces déséquilibres n'a pas été causé par la politique monétaire ;

- Un autre facteur expliquant la crise est le comportement de nombreuses institutions financières (en particulier les établissements non bancaires, les fonds spéculatifs et les banques d'investissement) qui sont allées trop loin dans leur ratio endettement/fonds propres.

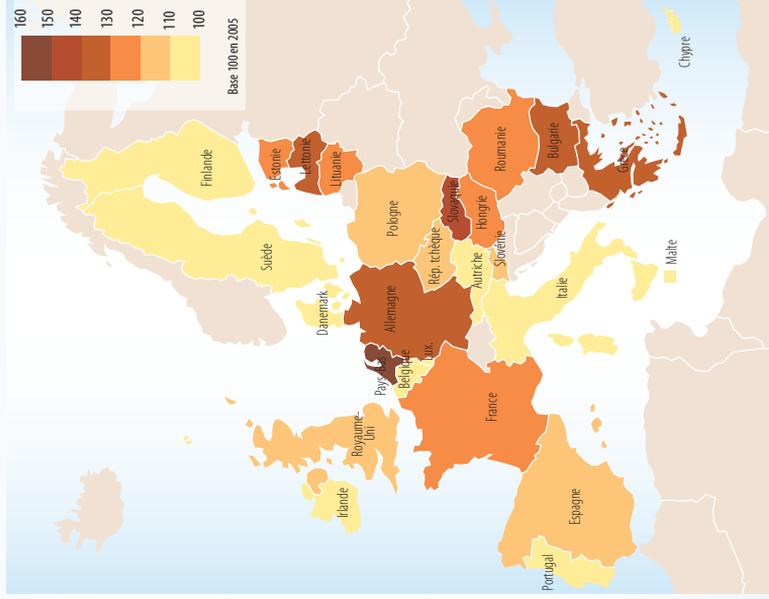
L'explosion du crédit : facteur majeur de la crise

Ce raisonnement est très contestable et l'explosion du crédit, qui est un phénomène monétaire, a été l'un des facteurs majeurs de la crise.

Les faits sont incontestables. Le ratio dette du secteur privé américain/PIB s'est envolé de 112% en 1976 à 295% en 2008. Au Royaume-Uni, le ratio dette hypothécaire des ménages/revenu disponible est passé de 80% en 1991 à 140% en 2008. Aux États-Unis,

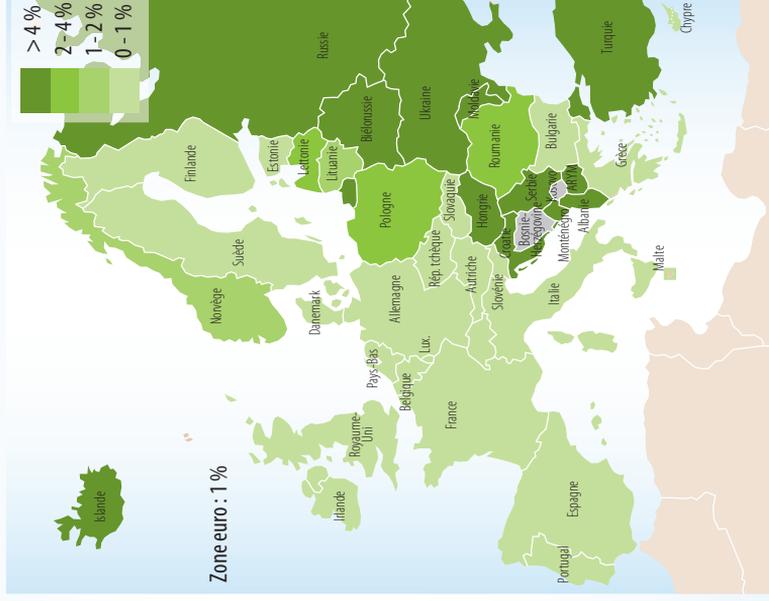
Inflation et taux d'intérêt en Europe

L'inflation dans l'Union européenne, en indice, 2009



Sources : FMI, Eurostat, BCE, Banques centrales nationales, www.forexpros.fr.

Les taux d'intérêt des banques centrales, novembre 2010



Pascal Orléon pour la Fondation Robert Schuman, janvier 2011, © FRS.

le crédit s'est accru d'environ 10 à 15% par an de 2004 à 2008 alors que la croissance économique, en termes nominaux, était d'environ 5% (les chiffres correspondant pour la zone euro sont de 8 à 10% pour une croissance nominale du PIB de 4%).

Cette explosion de la dette ne pouvait qu'avoir des conséquences monétaires : « *Les prêts créent les dépôts* ». Le fait qu'un grand nombre de Banques centrales, en particulier la Réserve Fédérale, aient permis aux taux d'intérêt réels de se situer autour de zéro pendant plusieurs années a accru l'expansion du crédit, ce qui, à son tour, a eu un effet sur les agrégats monétaires.

Sur le front extérieur, du fait des recherches faites par Jacques Polak dans les années 1960, l'évolution des avoirs intérieurs nets (crédits à l'économie et au secteur public) est le principal facteur des déséquilibres de la balance des opérations courantes.

Compte tenu de l'importance du crédit pour la stabilité monétaire, à la fois interne et externe, il est assez mystérieux que les banques centrales n'aient, semble-t-il, guère prêté attention à cet indicateur alors que, traditionnellement, la croissance du crédit était un élément majeur de l'analyse et des instruments à la disposition des responsables de la politique monétaire. A tout le moins, l'ampleur de la bulle du crédit aurait dû amener à se poser des questions sur l'adéquation des politiques monétaires.

La réponse des autorités monétaires à cette vision des choses est à peu près celle-ci : « *Puisque l'inflation restait maîtrisée, il aurait été irresponsable de notre part de resserrer nos politiques et d'augmenter les taux d'intérêt, en prenant le risque de réduire la croissance économique et d'augmenter le chômage* ». Mais cette réponse revient à limiter le rôle de la politique monétaire au respect du concept strict de ciblage de l'inflation – prix des biens et des services – ou d'un objectif de croissance potentiel non inflationniste, comme c'était le cas aux États-Unis.

A présent que la crise a frappé et laissé tant de victimes dans son sillage, même les défenseurs les plus convaincus des politiques menées par les banques centrales ont dû admettre qu'il aurait été bon de surveiller plus étroitement les indicateurs du crédit. Ils sont en tout cas d'accord sur la proposition d'un Conseil du risque systémique pour éviter la répétition de l'expérience passée. Certains sont même d'accord, si les instruments de régulation s'avèrent insuffisants, pour que l'on puisse utiliser la politique monétaire comme outil complémentaire.

A ce point de l'analyse, il convient de souligner quelques aspects « monétaires » de la bulle du crédit :

- L'expansion du crédit a considérablement contribué à l'augmentation du prix des actifs. De plus, ce prix élevé des actifs produit des effets de richesse qui, à leur tour, alimentent la bulle du crédit (plus vous croyez être riche, plus vous êtes tenté d'emprunter, surtout lorsque le secteur bancaire – comme c'était particulièrement le cas aux États-Unis et au Royaume-Uni – est capable d'extraire de la valeur de la hausse du prix de l'immobilier). Un fort appétit de risque, alors que les taux d'intérêt sont bas, conduit à une détérioration de la qualité des créances, à un affaiblissement des règles de vigilance et à de très faibles marges. De surcroît, l'adoption d'un système comptable fondé sur l'évaluation au cours du marché a aggravé la hausse du prix des actifs et ses effets de richesse puisque les profits purement comptables et les évaluations augmentaient au cours des bonnes années.

- L'ancrage systématique au dollar d'un grand nombre de pays ayant des surplus structurels (Chine, Proche Orient, etc.) a provoqué une forte hausse des liquidités ce qui a eu pour résultat de faire baisser les taux d'intérêt. Personne ne peut nier que l'intervention sur le marché des changes est une décision de politique monétaire. Le FMI et ses actionnaires ont permis l'accumulation massive de réserves excessives libellées en dollars par des pays à surplus, fermant ainsi les yeux sur l'afflux de liquidité internationale qui en est résulté.

- La dérégulation et l'innovation financières ont permis aux institutions financières (en particulier aux banques d'investissement et aux fonds spéculatifs) d'accroître leur

endettement¹. L'abus d'opérations hors bilan (SIV, conduits, etc.) et de la titrisation de produits complexes a contribué de manière significative à l'expansion du crédit. Pour un montant donné de fonds propres réglementaires, ces institutions pouvaient en effet prêter bien davantage en accélérant la « rotation » de leurs fonds propres et en sortant de leurs bilans les crédits qu'elles avaient accordés à leurs clients. La conjonction d'une politique monétaire non restrictive et d'une faible régulation a favorisé l'expansion des produits financiers (comme les crédits hypothécaires à taux révisables – ARM) dont les taux étaient indexés sur les taux d'intérêt à court terme. Ceci a considérablement augmenté les canaux de transmission de la politique monétaire et contribué à la crise.

Compte tenu du taux élevé d'endettement des banques d'investissement américaines en particulier, on peut comprendre à quel point le système financier s'est endetté (aux États-Unis, de 1978 à 2008, la dette nette des institutions financière rapportée au PIB est passée de 16% à 121%).

Lorsque les liquidités et le crédit gonflent dans un environnement de taux d'intérêt bas, alors que l'inflation reste stable (en grande partie à cause de la combinaison de faibles coûts salariaux et d'importations des pays émergents) et que la flexibilité des taux de change ne peut plus jouer son rôle de soupape de sécurité, la conséquence ne peut être que la hausse du prix des actifs. Il était naturel que des bulles accompagnent les faibles taux d'intérêt et l'asymétrie de la politique monétaire. En effet, celle-ci a été assouplie pour éviter un ralentissement économique de manière bien plus rapide et plus décisive qu'elle n'a réagi pendant les périodes de resserrement progressif lorsque l'économie était en surchauffe.

Le rôle des banques centrales dans la surveillance du crédit et des bulles

Pour éviter que ce genre d'évènements ne se répète, il faudra que les Banques centrales se remettent à surveiller l'expansion du crédit et donc des bulles. L'objectif n'est certainement pas de cibler le prix des actifs. Les Banques centrales ne peuvent évidemment pas déterminer leur juste valeur. Cet objectif de ciblage est, du reste, souvent présenté par ceux qui défendent le *statu quo* comme s'il s'agissait de la solution alternative. Ce qui vise en partie à discréditer l'idée que nous avons besoin que les banques centrales réagissent suffisamment tôt aux bulles en train d'apparaître.

On n'avait pas besoin de déterminer scientifiquement la juste valeur, par exemple, des maisons aux États-Unis en 2005-2006 pour savoir que la hausse des prix était excessive. Nous le savions tous. Le National Bureau of Economic Research² montre comment « *la hausse du prix du logement, la baisse des taux hypothécaires et l'amélioration de l'efficacité du refinancement ont persuadé des masses de propriétaires de refinancer leur logement tout en extrayant du capital, ce qui a augmenté le risque systémique du système financier* ». Le document prouve que ces trois tendances ont des conséquences explosives lorsqu'elles surviennent simultanément. Il montre que « *l'extraction de valeur à partir de la hausse des prix des logements peut expliquer à elle seule le considérable accroissement du risque systémique posé par le marché résidentiel américain, qui a été l'épicentre de la crise financière de 2007-2008.* »

1. Les contrôles traditionnels de la croissance du crédit par les banques centrales ont été supprimés dans les années 1970 et 1980. En 2004, les banques d'investissement américaines ont été pratiquement exemptées de ratios d'endettement. Cette décision a joué un rôle majeur dans l'expansion du crédit.

2. Cf. Amit Khandari, Andrew Lo et Robert Merton, « Systemic risk and the Refinancing Ratchet Effect » *NBER Working Paper*, n° 15362, décembre 2009.

Que devaient faire les Banques centrales dans des circonstances aussi inquiétantes ? Devaient-elles ne rien faire ? Au contraire, elles devaient aller contre le vent et utiliser différentes politiques possibles dans ce but :

a) Adopter une politique monétaire moins accommodante. Ce qui peut envoyer de bons signaux au marché, crédibiliser la position anti-inflationniste (dans sa définition la plus large) de cette politique et contribuer ainsi à ancrer les anticipations de prix ;

b) Adopter des mesures de régulation pour modérer l'expansion du crédit en général ou dans des secteurs spécifiques (c'est-à-dire instaurer un provisionnement dynamique, augmenter les obligations de réserve, instaurer des règles plus sévères en matière de ratio prêt/valeur, etc.). Ces mesures pourraient être utilisées soit comme alternative, soit en complément.

On pourrait objecter que la première proposition est un instrument trop brutal pour prévenir l'éclatement d'une bulle et que les Banques centrales n'ont pas toujours compétence pour prendre des mesures de régulation. Ces arguments ne sont pas convaincants : les taux d'intérêt devraient être utilisés lorsque nécessaire pour aller contre le vent et les banques centrales devraient encourager l'adoption de mesures de régulation si elles sont indispensables pour empêcher l'instabilité financière. C'est pourquoi le rapport sur la réforme du système de surveillance européen a proposé la création d'un Comité du risque systémique regroupant les Banques centrales et les superviseurs afin de détecter suffisamment tôt les risques systémiques et de proposer des mesures précises (y compris de régulation) pour y faire face³.

Certains soutiennent enfin que si les Banques centrales étaient responsables non seulement de la stabilité des prix, mais aussi de la stabilité financière, cela pourrait provoquer des conflits entre ces deux objectifs et affaiblir leur mission principale (la stabilité des prix), voire leur indépendance.

Compte tenu de ce qui s'est passé au cours des deux dernières années, cet argument n'est pas convaincant.

Premièrement, les Banques centrales ont été traditionnellement chargées de ces deux missions. La pratique des dix dernières années ne devrait pas nous faire oublier des faits historiques de base. De plus, un grand nombre de Banques centrales ont la charge de la micro-supervision des banques. Par ailleurs, accorder aux Banques centrales et aux régulateurs la responsabilité de la prévention des crises financières ne peut que renforcer leur autorité et leur indépendance. Enfin, examinons les conséquences monétaires de la non-prévention des bulles :

- les effets de richesse du prix des actifs et les conséquences d'une expansion excessive du crédit : ils ont, par eux-mêmes, sapé les fondements de la stabilité du système financier ; le processus actuel de désendettement aura des conséquences économiques négatives considérables ;

- de plus, une fois que le prix des avoirs a commencé à chuter, l'ensemble du secteur financier s'est pratiquement effondré : d'énormes injections de liquidités des Banques centrales – à court et moyen terme – et une aide publique ont été nécessaires. Il est difficile aux Banques centrales d'envisager une stratégie de sortie. Cette intervention massive est-elle cohérente, à long terme, avec la stabilité monétaire ? Beaucoup craignent un retour de l'inflation lorsque l'énorme liquidité créée se retrouvera dans le financement de l'économie réelle. Mais certains croient que le degré actuel de ralentissement montre davantage qu'il y a un risque de déflation. Ces différences de perspectives elles-mêmes constituent un nouveau défi pour les banques centrales et leur crédibilité.

3. Le groupe de haut niveau sur la surveillance financière présidé par Jacques de Larosière, Bruxelles, 25 février 2009.

Au total, il fait peu de doute que la politique monétaire a largement contribué à l'émergence de la crise.

* * *

Le moment est venu de remettre en question le modèle opérationnel de la politique monétaire qui a prévalu pendant les quinze dernières années. Ses principes de base ont été mis à l'épreuve par la crise et n'y ont pas résisté. Il est assez paradoxal que, dans un monde de complexité financière croissante, les Banques centrales aient eu tendance à trop simplifier leur politique opérationnelle. Un unique objectif, étroitement défini, s'est imposé : le ciblage de l'inflation. Un unique instrument de politique a dominé : l'utilisation des taux d'intérêt officiels.

Et, la plupart du temps, on a fermé les yeux sur l'expansion du crédit et la hausse du prix des actifs. En fait, l'extraction de valeur du haut niveau du prix des avoirs est devenue, pour certains responsables politiques, le principal instrument de soutien de la croissance. Ce genre d'artifices comporte des dangers (destruction de valeur et récession généralisée). Le consensus sur la politique monétaire est récent et l'histoire des Banques centrales fournit une palette d'objectifs et d'instruments opérationnels plus complets.

A la différence de ce soi-disant consensus et en évitant toute approche dogmatique, la stabilité financière devrait faire partie intégrante de l'objectif de stabilité monétaire ; il est possible de reconnaître les bulles d'actifs et les banques centrales peuvent agir à leur encontre⁴ ; l'expansion du crédit devrait être étroitement surveillée et, si nécessaire, modérée ;

lorsqu'une action s'impose, plus tôt elle est prise, mieux c'est ; les actions et instruments devraient comporter de multiples facettes (taux d'intérêt, réserves, modifications de la régulation, etc.) ; il est crucial d'ancrer les anticipations inflationnistes sur un horizon à long terme.

Rien de ceci ne conduirait ou ne devrait conduire à réduire l'indépendance des Banques centrales. Au contraire, leur donner un mandat plus large pour assurer la stabilité ne pourrait qu'accroître leur crédibilité.

Traduit de l'anglais par Isabelle Hausser

4. Les prix des avoirs qui sont nettement plus élevés que les « fondamentaux » (c'est-à-dire la valeur actuelle des cash-flow futurs probables) sont le signe d'anticipations inflationnistes.

Quelles perspectives pour le budget européen ? De la solidarité financière à la solidarité budgétaire ?

Alain LAMASSOURE

Déclenchée dès le début de l'année 2010 en Grèce, provisoirement maîtrisée au printemps, mais repartie de plus belle à partir de l'Irlande à l'automne, la crise de la dette a complètement renversé les perspectives optimistes que l'on pouvait se faire, en janvier encore, sur le budget européen. A l'époque – il y a un siècle -, le traité de Lisbonne venait de donner à l'Union européenne des compétences nouvelles, faisant obligation à la Commission d'en proposer le financement en révisant le cadre financier pluriannuel en cours pour la période 2007-2013. Le même traité achevait de donner enfin au Parlement européen sa pleine part du pouvoir budgétaire, allant jusqu'à un possible dernier mot en cas de conflit avec les ministres du Budget. Tandis que la sortie de la récession facilitait les rentrées fiscales dans les États membres principaux financeurs du budget communautaire.

Patatras! La tragédie grecque a transformé d'un seul coup les bâtisseurs en pompiers. Eteindre l'incendie, garantir à tout prix la prévention de foyers de ce genre, manier la hache dans les dépenses budgétaires, tout en essayant de limiter les hausses d'impôt pour ne pas enrayer complètement le timide début de reprise économique : cet objectif unique a mobilisé entièrement les dirigeants nationaux. Ceux qui, la veille, écrasaient l'accélérateur en se disputant la palme du plus volontariste, c'est-à-dire dépensier, pour soutenir la croissance, se sont mis debout sur les freins en faisant assaut de vertu économe. Tous s'accordant sur un point : le même effort d'économie devait s'imposer au budget européen.

Dans ces conditions, le résultat de la négociation sur le budget 2011 était acquis dès son commencement. Là où la Commission avait proposé une augmentation de 6% des crédits de paiement, en août le Conseil arrivait à un pénible accord, à une très courte

majorité, sur 2,91%. Encore ce chiffre doit-il être relativisé, les crédits de paiement étant l'application obligatoire des décisions antérieures. Les crédits d'engagement, ceux qui traduisent les décisions politiques, étaient, eux, rabotés à l'augmentation homéopathique de 0,2%.

Dès ce moment-là, il était clair que le Parlement ne pourrait pas obtenir davantage : comment aurait-il pu demander à la Grèce, à l'Irlande, au Portugal, à l'Espagne, une augmentation de leurs contributions respectives? Faisant à son tour de nécessité vertu, le Parlement a proposé au Conseil un accord politique inédit : en contrepartie de l'adoption du chiffre du Conseil pour 2011, à l'euro près, le Conseil était invité à accepter le principe d'un travail en commun pour sécuriser durablement, à partir de 2012, le financement des politiques européennes après la crise. Un tel accord était politiquement difficile à refuser. Malheureusement, dépassant le mandat des « modestes » ministres du Budget, il ne pouvait se conclure qu'au niveau du Conseil européen. Or, en octobre, ce dernier était à nouveau absorbé par le redémarrage de l'incendie financier. Après avoir retardé sa décision au-delà du délai ordinaire prévu par le traité, le Parlement a fini par voter le budget 2011 le 15 décembre, en se contentant de déclarations écrites de bonnes intentions de la part de la Commission d'une part, et des futures présidences hongroise et polonaise d'autre part.

L'impasse

Le problème de fond reste donc entier. Le budget européen n'est pas menacé de faillite financière – il est statutairement en équilibre -, mais il est au bord de la faillite politique. Le traité de Lisbonne est en vigueur depuis un an, il comporte de nombreuses compétences nouvelles (politique étrangère, politique commune de l'énergie, activités spatiales, politique commune de l'immigration, etc.). Pas un seul euro supplémentaire n'a été inscrit pour leur financement, ni en 2010, ni en 2011. Tout aussi étonnant est le fait que, six mois après l'adoption enthousiaste du projet « Europe 2020 » par le Conseil européen, ni la Commission, ni quelque formation que ce soit du Conseil, ne se sont préoccupés du début du commencement de la réflexion sur son financement. Alors même que le projet précédent, la « stratégie de Lisbonne », lancé dans le même enthousiasme, en 2000, a échoué piteusement faute d'un volet financier.

La vérité est que l'Europe n'a plus les moyens de financer, ni les compétences propres de l'Union, ni les objectifs communs que les États membres se fixent ensemble à Bruxelles. Elle se paye de mots. Or, l'inflation verbale, l'inflation des mots, des engagements solennels, des objectifs grandioses et illusoire, est aussi pernicieuse que l'inflation financière. Elle use peu à peu la confiance. Pas seulement celle des marchés financiers. Celle, aussi de nos grands partenaires étrangers : en novembre, à Lisbonne, Barack Obama, pourtant adulé sur le vieux continent, a consacré deux jours au sommet de l'OTAN, et deux heures à peine, sans conférence de presse, au sommet UE/États-Unis. Et c'est aussi la confiance des citoyens européens eux-mêmes qui finit par s'user.

La sortie par le haut en 2011 ?

Quel atout reste-t-il pour sortir de l'impasse? Mais justement la crise! En mai dernier, c'est la crise de la dette qui a conduit, en 48 heures, les dirigeants allemands, la BCE et même le tribunal constitutionnel de Karlsruhe à donner, de l'article 122 du traité actuel, une lecture exactement opposée à celle qu'ils en faisaient depuis 1992 : l'UE a désormais le droit de venir en aide à un État de la zone euro, la BCE a le droit d'acheter de

la dette souveraine des États membres, il n'est pas interdit à l'Allemagne d'emprunter à la place de la Grèce si le naufrage de la Grèce risque de mettre en danger l'Allemagne elle-même. C'est ainsi qu'est né le premier mécanisme de stabilité financière, amplifié et consolidé en fin d'année.

A la différence de la crise financière de 2008 et de la récession de 2009, la crise de la dette de 2010 n'est plus mondiale, mais proprement européenne. C'est une crise du doute. Les opérateurs financiers les plus sérieux – ceux que leur statut oblige d'acheter des valeurs sûres, à commencer par les obligations d'État – doutent de la solidarité des États européens en face des difficultés de l'un d'entre eux. Si les décisions prises en fin d'année 2010 permettent de garantir la solidarité financière en tant de crise, cela ne suffit pas : il faut aussi que les États européens soient capables de démontrer leur solidarité dans la préparation de l'avenir.

Car la crise mondiale a frappé plus durement et plus longuement l'Europe, parce que l'économie européenne était affaiblie par l'anémie pernicieuse de la croissance lente : sur les dix années qui ont précédé la récession de 2009, le taux de croissance annuel de la zone euro n'a guère dépassé 1%! Les dix ans de la «stratégie de Lisbonne» ont été une décennie perdue. Or, sans retour à une croissance minimum de 2,5 à 3%, aucun de nos problèmes n'est soluble : ni les déficits, ni la dette, ni le financement des retraites, ni la création d'emplois, ni la réduction des inégalités, ni l'insertion des jeunes dans les banlieues. D'où la nécessité absolue de réussir, avec «Europe 2020», ce qui a échoué pendant la décennie précédente, et de profiter à fond des «dividendes de l'Europe».

Vue avec la loupe de myope des administrations du Budget, l'Europe apparaît comme une perpétuelle source de dépenses. Renversons la perspective : en utilisant la longue vue de l'Europe, on découvre des gisements d'économie inouïs.

– En transférant à l'UE une compétence exercée plus efficacement et à moindre coût au niveau européen. A la limite, 1 € bien placé à Bruxelles peut permettre d'économiser 27 € dans les États membres. Deux douzaines d'agences européennes ont été créées, sur la sécurité aérienne et ferroviaire, la sécurité alimentaire, le contrôle de l'immigration, la lutte contre la drogue, etc. : supprimons les agences nationales qui font double emploi. De même, nous n'avons plus qu'une seule monnaie pour 16 pays : pourquoi nos banques centrales nationales, qui n'ont plus de fonction politique, ont-elles encore, chacune, une représentation à Tokyo? Autre exemple : conformément au traité de Lisbonne, l'UE a mis en place son propre service diplomatique, comprenant 3 500 fonctionnaires présents dans plus de 100 pays dans le monde : voilà qui rend possible des réductions au moins correspondantes des effectifs des diplomaties nationales.

– En incitant à la mutualisation, entre deux ou plusieurs États, voire 27, de dépenses qu'un seul pays ne peut plus se payer. La défense est ici la première cible. Un premier accord – anecdotique ou historique? – a été conclu à l'automne par la France et le Royaume-Uni : à terme, les deux pays fusionneraient leur force aérienne. Le gisement est gigantesque. Car la question ne se pose plus de savoir s'il y aura ou non des coupes dans les budgets militaires : la question est de savoir si, chacun y procédant tout seul chez soi, on se retrouve avec 27 armées d'opérette, ou si, sous l'empire de la crise, vingt ans après la fin de la guerre froide, nous mutualisons enfin nos moyens pour donner à la famille européenne l'outil nécessaire à sa sécurité au XXI^e siècle.

– Enfin, en incitant plusieurs pays à se grouper, au cas par cas, pour atteindre la masse critique, en-dessous de laquelle la dépense publique est inefficace. On pense, naturellement, d'abord à la recherche scientifique : le programme-cadre européen est excellent,

mais il ne concerne guère que 10% des dépenses totales de recherche publique des États membres. Il en va de même pour la coopération au développement : le budget non négligeable que l'UE y consacre (environ 8 milliards €) n'est que le dixième des aides nationales additionnées. Combien de pays en développement se plaignent du saupoudrage de ces mannes mal coordonnées, qui soignent plus la bonne conscience des donateurs que les maux des récipiendaires !

Ce qui nous amène à une proposition concrète.

Dans le cadre du dispositif de solidarité financière décidé en décembre 2010, va se mettre en place une procédure de coordination des politiques budgétaires nationales, le « semestre européen ». En principe, cette coordination sera limitée à la chasse aux déficits et à la réduction de la dette. Elargissons son objectif. Au-delà des soldes, regardons le contenu des budgets. Invitons chacun à regarder son propre budget et celui des autres. Pour dénicher les possibles « dividendes de l'Europe » et pour s'assurer que chacun remplit bien ses « devoirs à la maison », sa part du financement du projet Europe 2020. Bien sûr, sur la table, mettons aussi le « 28^e budget », le budget européen, qui complète les autres tout en étant financé par eux. Et invitons enfin, aux côtés des ministres, les représentants des parlements : leur absence est une lacune stupéfiante, alors qu'il s'agit, dans nos traditions démocratiques, du cœur des compétences parlementaires.

Ainsi, dès le printemps prochain, la procédure dite du « semestre européen », pourrait commencer par une conférence financière interparlementaire, qui mettrait à plat l'ensemble des finances publiques de l'Europe. Et qui veillerait à combiner la discipline budgétaire et la sécurisation des politiques d'avenir. Au besoin, par un nouveau partage des tâches entre les budgets nationaux et le budget européen, lui-même alimenté par de nouvelles ressources. Lancée par la commission des Budgets du Parlement européen, cette suggestion a été reprise officiellement par le Président de l'Assemblée nationale française, avec le soutien du Bundestag allemand et de la Diète polonaise. Ce serait la meilleure manière de préparer la négociation sur le futur cadre financier 2014-2020 et sur la réforme des ressources propres du budget européen, les deux sujets clefs sur lesquels la Commission européenne s'est engagée à mettre des propositions formelles sur la table avant le 1^{er} juillet 2011.

Après 2010, l'année de la solidarité financière, faisons de 2011 l'année de la solidarité budgétaire !

Une ambition industrielle pour l'Europe

Philippe CAMUS

Berceau de la Révolution industrielle du 19^e siècle, l'Europe industrielle s'est progressivement fait rattraper puis distancer par d'autres zones géographiques : hier l'Amérique du Nord, demain l'Asie. Cette évolution est-elle inéluctable? Doit-on la craindre, s'y résigner ou s'y opposer? Peut-on la tourner en un avantage? Que peut et doit faire l'Europe et les États qui la composent? Quelle est la responsabilité des entreprises?

Un secteur moteur confronté à des difficultés croissantes. Une politique industrielle européenne peu ambitieuse

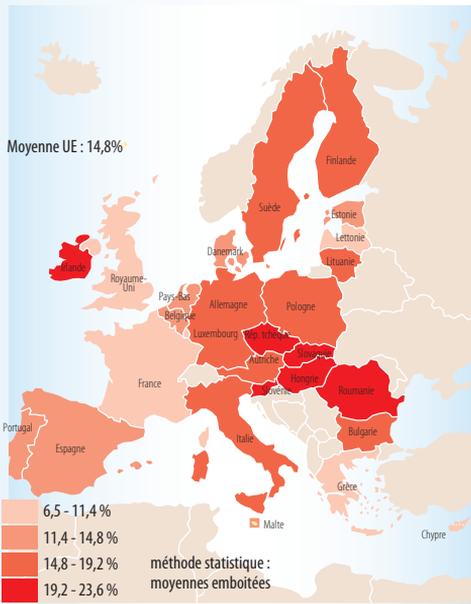
L'industrie occupe encore une place centrale dans l'économie et la société européennes. Elle représente directement 20% du PIB et 18% des emplois de l'Union. Si l'on ajoute à cela l'effet d'entraînement de l'industrie sur les services, on peut raisonnablement penser que l'industrie est actuellement le moteur économique et social de l'Europe. Qui plus est, l'industrie européenne est globalement plus puissante que l'industrie des États-Unis tant en production totale (environ 2600 milliards € dans le PIB), qu'en poids dans les échanges mondiaux (environ 1500 milliards € d'exportations). Par rapport à l'Amérique du Nord ou à l'Asie, les points forts de l'industrie européenne sont connus (automobile, agro-alimentaire, transports, métallurgie, industries d'équipements, aéronautique, chimie fine, etc.), ses points faibles également (technologies de l'information, équipements de divertissement audio, vidéo).

Face à la compétition mondiale provenant de l'ouverture des frontières et de l'entrée en scène économique des pays émergents, l'industrie européenne a perdu des emplois au cours des dix dernières années. C'est évidemment là une source d'inquiétude qui mobilise les gouvernements des pays européens et la Commission européenne.

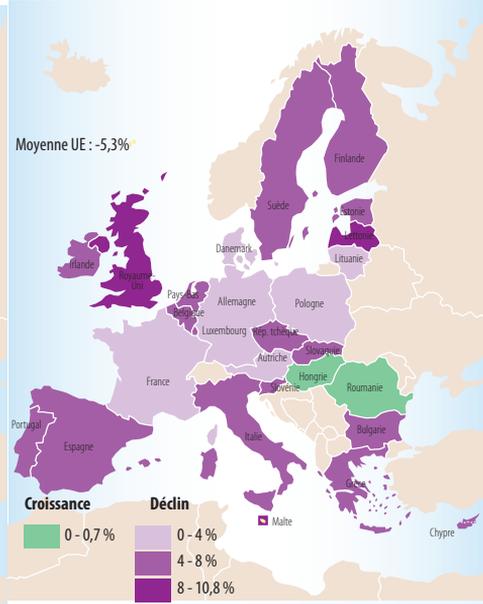
Les responsables politiques ont réitéré la priorité accordée à l'industrie et le concept de politique industrielle a été introduit dans l'article 173 du traité de Lisbonne qui stipule

L'industrie dans les États de l'Union européenne

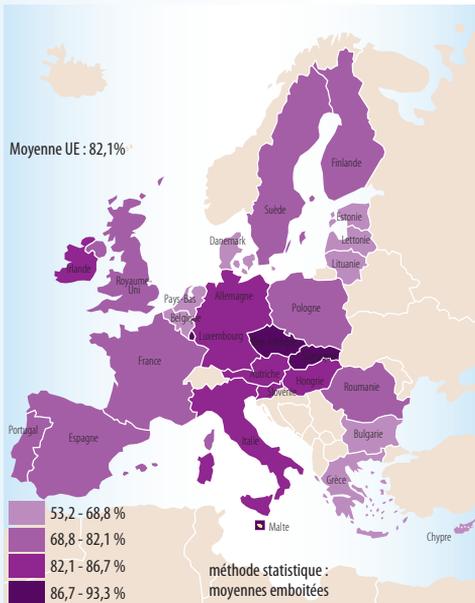
Part de l'industrie dans le PIB (2009)



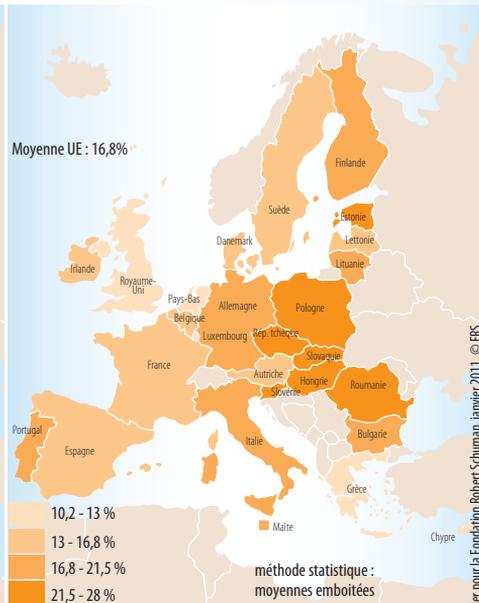
Part de l'industrie dans le PIB
Évolution 1995 - 2009



Part de l'industrie dans les exportations (2009)



Part de l'industrie dans l'emploi (2009)



Sources : Compilation de Sebastian Paulo, d'après Eurostat.

que « *L'Union et les États Membres veillent à ce que les conditions nécessaires à la compétitivité de l'industrie de l'Union soient assurées* ».

Depuis la ratification de ce traité¹, il est vrai que l'économie de l'Union a été balayée par une tempête financière qui a retenu toute l'attention des gouvernements européens et a occupé l'essentiel de leur agenda politique, mais il faut malheureusement constater que relativement peu a été fait en pratique.

Quelques textes en faveur de l'industrie européenne ont cependant vu le jour : le plus complet est celui sur la stratégie « UE 2020 », proposé en mars 2010 par la Commission européenne. Toutefois, les Conseils européens récents n'ont pas encore pris d'initiatives suffisamment concrètes pour parler d'une véritable politique industrielle.

L'ambition industrielle de l'Europe n'est certainement pas au centre de l'action de la Commission ou des gouvernements européens. Les raisons sont bien connues. L'Union européenne repose sur l'ouverture des marchés et de la concurrence. Toute politique industrielle active qui passerait par une action publique a bien du mal à trouver sa place dans les institutions européennes. La politique industrielle est perçue comme synonyme d'aide aux « canards boiteux » ou comme une entrave à la concurrence et au libre jeu du marché. La Commission cherche bien à relancer des actions. La communication du 28 octobre 2010 sur « *Une politique industrielle intégrée à l'ère de la mondialisation* » propose ainsi un plan d'action en faveur de la compétitivité industrielle mais les « actions » proposées se bornent trop souvent à l'analyse du bilan et à l'élaboration de stratégie. Non, à la différence de la politique de la concurrence, il n'y a pas actuellement au niveau européen les outils suffisants pour mettre en place une véritable politique industrielle. C'est d'ailleurs là toute l'ambiguïté du Traité de Lisbonne qui parle de « conditions nécessaires » à la compétitivité de l'industrie de l'Union. Nécessaires certes mais suffisantes pas encore. Le nécessaire permet, le suffisant agit... C'est là toute la différence.

Une approche nationale contre-productive

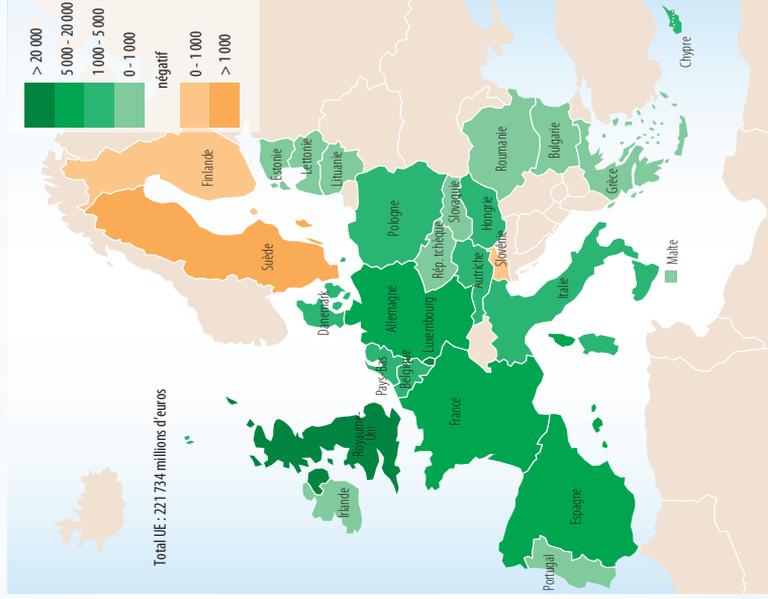
Face à cette difficulté et à cette faiblesse institutionnelle, les États membres de l'Union européenne mènent leur propre politique industrielle. Bien entendu, chaque gouvernement applique les critères de réussite qui sont les siens, c'est-à-dire la satisfaction des intérêts et des aspirations de ses électeurs nationaux. Les réactions nationales sont d'autant plus vives que la crise a frappé des secteurs industriels entiers. En l'absence d'une réponse supranationale suffisamment proactive, la politique industrielle et donc l'ambition industrielle reviennent à l'échelon national. C'est évidemment une grosse erreur. Il suffit de regarder le monde industriel autour de nous. L'Amérique du Nord a une politique et une ambition industrielles fondées sur l'innovation. La Chine a aussi une politique et une ambition industrielles fondées sur les immenses capacités de son marché intérieur et sur le choix de secteurs particulièrement stratégiques pour son développement à long terme. L'Europe s'était fixé des objectifs de développement de l'innovation dans le cadre de la stratégie de Lisbonne. Malheureusement, ces objectifs sont loin d'être atteints.

Face à ces géants, les réponses nationales sont insuffisantes. Seule une Europe intégrée et active peut conduire à la réussite d'une ambition industrielle de niveau mondial pérenne. Il ne suffit pas d'avoir un marché unique, il faut aussi utiliser les mêmes outils de politique industrielle que d'autres grandes zones et cela à l'échelle supranationale.

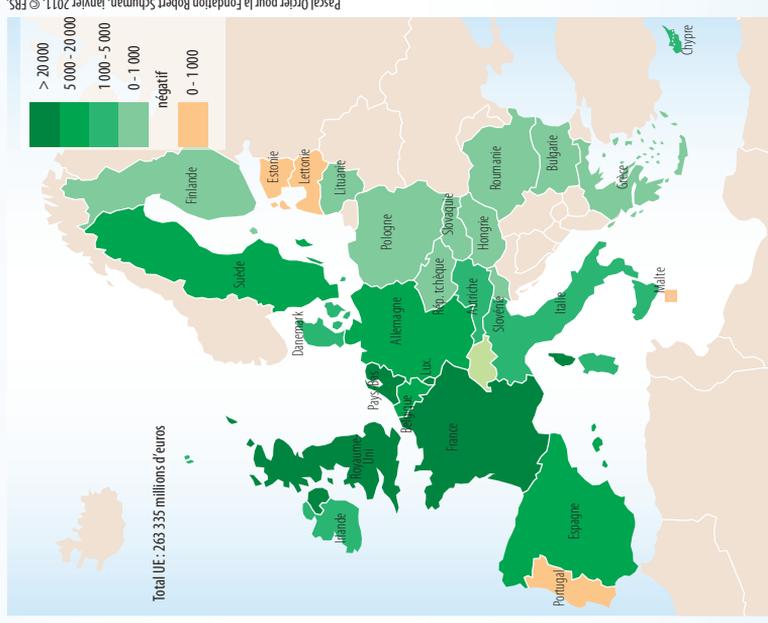
1. Le Traité a été ratifié par l'Union européenne le 17 décembre 2007, puis par les États membres, le dernier en date étant la République tchèque le 3 novembre 2009. Il est entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009.

Les Investissements Directs Étrangers (IDE)

Flux d'IDE entrants,
en millions d'euros, 2009



Flux d'IDE sortants
en millions d'euros, 2009



Pascal Order pour la Fondation Robert Schuman, janvier 2011, © FRS.

L'Europe abrite encore un tissu important d'entreprises industrielles que ce soit des grands groupes de taille mondiale ou tout un réseau de PME, les uns et les autres se partageant un écosystème coopératif. Ces entreprises industrielles ont à leur actif un certain nombre de réussites. On connaît assez bien les succès aérospatiaux (EADS) ou énergétiques (Royal Dutch-Shell, Total, Areva, Siemens, Alstom, etc.). On connaît moins bien les succès remarquables d'entreprises positionnées sur des secteurs comme les équipements de production ou les spécialités chimiques. L'excédent considérable de la balance commerciale allemande démontre amplement que l'on peut être industriellement compétitif en Europe.

Quelle ambition industrielle pour l'Europe ?

Comment faire pour que l'ambition industrielle de l'Europe se réalise pleinement ? A l'exemple des grands succès déjà accomplis la recette paraît assez simple.

Il faut d'abord choisir des secteurs industriels pertinents : dans ce domaine ce sont les entreprises qui savent, pas les États. Il faut bien entendu partir des points forts déjà acquis et les renforcer tout en explorant les secteurs porteurs d'avenir dans les technologies clés du futur. Celles-ci sont assez bien identifiées (nanotechnologies, biotechnologies, numérique, technologies « vertes ») Ensuite, il faut que l'Europe industrielle agisse de façon proactive et intégrée. Cela suppose que les institutions européennes soient clarifiées et que l'on cesse d'opposer politique de la concurrence et politique industrielle, à l'image des États-Unis qui ont une politique de la concurrence et une politique industrielle complémentaires. Cela suppose également que les politiques industrielles nationales soient coordonnées et qu'il soit mis fin aux pratiques protectionnistes des États membres. L'argent public allemand peut très bien conduire à créer des emplois en France et réciproquement. La clause du juste retour est une hérésie intra-européenne. Elle conduit à créer des monstres sur certains grands programmes et à réduire l'efficacité d'ensemble des politiques mises en œuvre. En saupoudrant les efforts pour satisfaire tout le monde à tout moment et sur toute initiative, en particulier au stade de l'innovation ou du développement de nouveaux produits, l'action collective perd de son impact. Le chacun pour soi industriel intra-européen est à bannir.

Une fois ces principes bien reconnus et les secteurs pertinents déterminés, les actions de la Commission et des États doivent être coordonnées. Cela peut se faire de deux façons : par des grands programmes mobilisateurs et par l'animation de pôles d'excellence technologique et industrielle rassemblant les Pouvoirs publics, les acteurs industriels, les centres de recherche et les universités. Pour être efficace, il faut bien entendu éviter l'émiettement. Quelques autres outils de politique industrielle sont également à mettre en œuvre au niveau européen : le contrôle des normes, les droits de propriété industrielle, le contrôle des technologies clés et enfin une politique astucieuse et coordonnée de réciprocité en matière d'échanges internationaux extra-européens. Ainsi d'une façon très pragmatique et dans la grande tradition de Jean Monnet et de Robert Schuman, l'ambition industrielle de l'Europe se réaliserait par des actions spécifiques structurantes.

Mais il manque encore un ingrédient important pour assurer le succès des entreprises industrielles européennes. En effet, celles-ci sont en concurrence avec des entreprises américaines, chinoises, indiennes, etc. Ce qui veut dire que pour certaines activités, ces entreprises disposent d'un atout important car bénéficiant d'un statut national bien identifié. C'est clairement le cas des activités dites de souveraineté (Défense, Aéronautique, Transports, Énergie, Télécommunications), mais cela s'étend d'une façon plus diffuse mais tout aussi importante à tous les secteurs industriels. Il suffit de consulter la liste des dirigeants de société conviés à participer aux voyages officiels des Chefs d'État ou de Gouvernement. Tous les secteurs industriels sont plus ou moins représentés.

* * *

Chaque pays européen agit ainsi en ordre dispersé alors qu'il faudrait exprimer un support de toute l'Europe pour faire face à des concurrents extra-européens qui chacun s'appuie sur l'appareil diplomatique et économique d'un grand pays.

L'ambition industrielle de l'Europe passe aussi par l'affirmation d'une identité politique de l'Europe. Et cela c'est une autre histoire...

Le prix de l'incertitude : l'économie européenne face à la spéculation

Jean-François JAMET

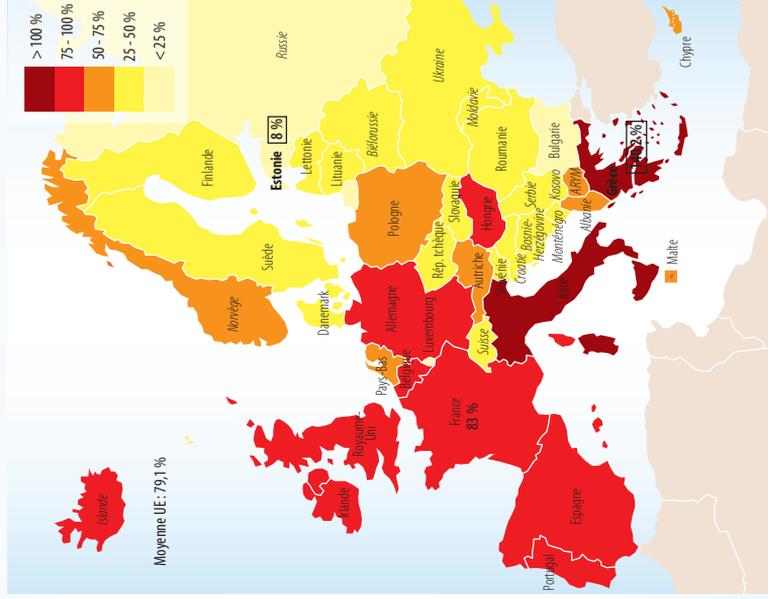
Depuis le début de la crise financière, l'économie européenne est confrontée à une incertitude qui a alimenté la récession, suscité des mouvements de panique sur les marchés financiers et aggravé les crises d'endettement de plusieurs États membres. Elle continue à entraver la reprise en empêchant les investisseurs de mesurer correctement les risques qu'ils prennent. Cette incertitude a d'abord touché les banques puis les États. L'incertitude, comme la crise est devenue systémique. Dans un tel contexte, les acteurs économiques se tournent légitimement vers les décideurs pour disposer de repères et de garanties à moyen terme.

La responsabilité des acteurs politiques est alors immense. Or les institutions de l'Union européenne et de la zone euro n'ont pas complètement rassuré sur ce plan. Les règles existantes, en particulier le Pacte de Stabilité et de Croissance, ont perdu leur crédibilité parce qu'elles n'ont pas été respectées par les États membres et qu'elles étaient incomplètes, ne prenant pas en compte les déséquilibres commerciaux et l'endettement privé. La Commission n'a pas réussi à coordonner efficacement les plans de relance puis d'austérité. Le Conseil a tardé à mettre en place un mécanisme d'assistance aux États risquant de faire défaut et tarde à s'entendre sur la mise en place d'un mécanisme de gestion ordonné des défauts souverains. La BCE n'a pas été explicite quant à l'avenir de sa politique d'assouplissement quantitatif et au rachat de titres de dette des États en difficulté sur le marché secondaire : elle reconnaît être divisée en son sein sur la bonne politique à adopter.

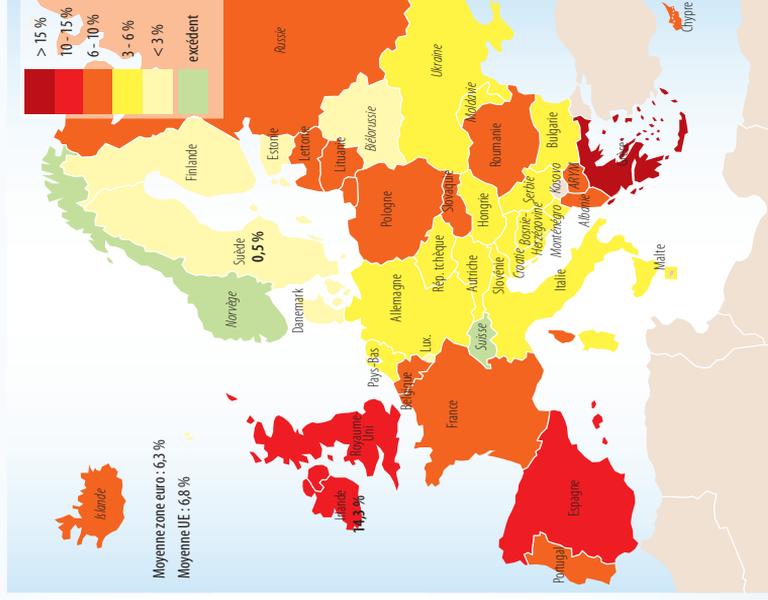
Les décideurs politiques européens ont peu à peu pris conscience du coût de l'incertitude, qui alimente la spéculation et raccourcit brutalement l'horizon des acteurs économiques. Ils ont mis en place des plans de sauvetages des banques puis des États, se sont montrés pragmatiques avec les contraintes institutionnelles pour accroître leur capacité d'action tout en préparant de nouvelles règles de supervision plus crédibles

Les finances publiques des États européens

La dette publique,
en % du PIB, 2010



Le déficit public,
en % du PIB, 2009



Pascal Orléan pour la Fondation Robert Schuman, janvier 2011, © FRS

pour l'avenir. Reconstruire un environnement plus prévisible est néanmoins devenu un défi considérable dans un contexte marqué par une très forte volatilité et des crises répétées. Quelles seraient les conditions d'un environnement économique prévisible dans l'UE ?

Du risque de l'endettement à la crise de l'incertitude

Keynes a donné une définition éclairante de l'incertitude en la distinguant de la notion de risque : l'incertitude est une situation dans laquelle « *il n'y a pas de bases scientifiques sur lesquelles fonder une quelconque probabilité calculable* »¹. Cette définition semble particulièrement pertinente dans le contexte actuel. Les économies développées du monde occidental ont vécu à partir de la moitié des années 1990 dans l'illusion que la « grande modération »², une période de recul de la volatilité macroéconomique, serait durable. Cette stabilité même a donné suffisamment confiance aux acteurs économiques pour accepter un endettement croissant : confiants dans la stabilité de la croissance et de l'inflation pour les années à venir, ils n'hésitaient pas à emprunter ou à prêter, le remboursement semblant sujet à un risque maîtrisé et probabilisable.

Cette période de risque en apparence calculable et d'endettement a pris fin brutalement avec la crise qu'elle a déclenchée. La complexité des montages financiers, la révélation des niveaux d'endettement et l'interdépendance des acteurs économiques, à la fois débiteurs et créanciers, a plongé l'économie dans le doute : les banques ont d'abord refusé de se prêter mutuellement, paralysant ainsi le marché du crédit interbancaire, puis ont restreint le crédit à l'économie. Les États, sommés de recapitaliser les banques et de se substituer à elles pour relancer la croissance, ont vu leur déficit considérablement augmenter, un phénomène renforcé par le recul du PIB. C'est alors la solidarité envers les États membres qui a été testée.

L'aide aux États confrontés à une crise de la dette souveraine est indispensable mais elle se heurte à plusieurs difficultés. La première réside dans la fragilité financière des États qui apportent les financements, car cette fragilité crée un risque de contagion et limite les possibilités d'entraide. La seconde réside dans le niveau de solidarité dont sont prêts à faire preuve les pays membres de la zone euro et leurs opinions publiques : la crise grecque a montré les réticences de certaines opinions publiques à aider des États peu exemplaires dans leur gestion macroéconomique³. La troisième difficulté réside dans l'insécurité juridique liée à ces plans d'assistance. Il n'est pas clair que ces dispositifs soient compatibles avec les Traités (en raison de la clause de « non bail-out ») et il est possible qu'ils soient attaquables, y compris devant des juridictions nationales comme l'a souligné la Cour constitutionnelle allemande. Une quatrième difficulté réside dans l'acceptabilité des mesures d'assainissement budgétaire et d'ajustement structurel par les populations concernées. La crise irlandaise a ainsi illustré l'humiliation ressentie par un pays qui fait l'objet d'une aide conditionnelle, et la crise politique qu'elle peut déclencher. Enfin, la cinquième et principale difficulté est liée à la possibilité même de l'assainissement des comptes publics des États en difficulté. Les mesures d'austérité ne peuvent réussir que si elles ne constituent pas un facteur aggravant de la récession des

1. J.-M. Keynes, « La Théorie générale de l'emploi », *The Quarterly Journal of Economics*, février 1937.

2. Voir « The Great Moderation », un discours prononcé par Ben Bernanke, depuis devenu gouverneur de la Fed, lors des réunions de l'Eastern Economic Association à Washington DC, le 20 février 2004.

3. Voir J.-F. Jamet, « L'éthique allemande et l'esprit européen : l'Allemagne garante de la stabilité de l'Euro? », *Questions d'Europe – Policy Papers* de la Fondation Robert Schuman, n° 182, 2010.

pays concernés. Le doute sur la résilience de ces économies conduit à faire persister le risque de défaut et à décourager les investisseurs. La mise en œuvre des plans d'aides à la Grèce ou encore à l'Irlande était ainsi nécessaire mais elle ne saurait être suffisante.

Que faire pour recréer de la prévisibilité et réduire l'incertitude ?

Les instruments disponibles ne sont pas très nombreux et attendre en espérant des jours meilleurs n'est pas une solution : le coût en serait trop élevé. Un ensemble de clarifications sont indispensables :

L'adoption rapide du paquet législatif proposé par la Commission⁴ en septembre 2010 est un élément nécessaire pour recréer de la visibilité à moyen terme. Il s'agit en particulier de rassurer sur la qualité de la supervision à l'avenir et de garantir une information statistique de meilleure qualité⁵. L'information est en effet un élément clé pour lutter contre l'incertitude. L'opacité sur les comptes grecs avec l'assentiment tacite du Conseil ne doit plus être possible. C'est un enjeu de crédibilité pour la zone euro.

Rétablir la confiance quant à la solidité des banques est impératif. C'était l'objectif des stress tests conduits durant l'été 2010. Ceux-ci ont toutefois montré leurs limites. En effet, des banques irlandaises comme Allied Irish Banks avaient passé les tests avec succès alors qu'elles ont dû être sauvées de la faillite par une recapitalisation menée en urgence avec le soutien de l'UE et du FMI. Les stress tests ont ainsi perdu toute crédibilité et les marchés financiers sont à nouveau dans l'incertitude quant à l'exposition réelle des banques européennes. Un nouvel exercice de stress tests, plus convainquant, ou bien un plan de recapitalisation des banques les plus risquées devraient être proposés rapidement pour indiquer que l'Union européenne et ses États membres ne cherchent pas à masquer la réalité de la situation des banques.

Rendre permanent le Fonds européen de stabilité financière et clarifier son statut juridique dans les Traités est une autre priorité de façon à assurer la sécurité juridique du dispositif. Il conviendra de s'assurer de l'adoption rapide de la modification correspondante du Traité, afin qu'elle intervienne avant l'expiration du Fonds actuel, prévue pour mi-2013 et que les marchés ne puissent pas spéculer sur son possible échec. Il est exact que ce mécanisme d'aide comporte un risque d'aléa moral, les États négligents sachant qu'ils bénéficieraient de l'aide de leurs partenaires. Ce risque est néanmoins limité en raison de la conditionnalité de l'aide, dont le prix politique est considérable pour les gouvernements qui en bénéficient, et par les dispositifs de supervision et de sanction prévus par le paquet législatif de la Commission présenté en septembre.

Pour résorber le stock de dette accumulée par certains pays, il est peu réaliste de compter uniquement sur l'amélioration de la situation économique ou l'accentuation des restrictions budgétaires. Deux instruments peuvent être intelligemment combinés. D'abord, une clarification de la BCE sur la poursuite de l'achat de titres de dette des États en difficulté sur le marché secondaire serait utile de façon à ne pas laisser les acteurs financiers dans l'incertitude quant à la ligne de l'institution sur ce sujet. Ensuite, la mise en place d'un mécanisme de défaut ordonné permettrait de rassurer les marchés financiers sur la capacité de l'Union européenne à faire face à une telle éventualité : c'est un secret de polichinelle qu'un défaut partiel interviendra avec une probabilité élevée dans au moins un État européen et il vaut mieux créer un mécanisme de résolution à l'avance

4. Commission européenne, « Gouvernance économique de l'UE : la Commission présente un ensemble complet de propositions législatives ». Communiqués de presse, IP/10/1199, 29 Septembre 2010. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/1199>

5. Eurostat disposera notamment d'un pouvoir d'audit sur les statistiques nationales des budgets des États membres en déficit excessif.

prenant en compte le risque d'aléa moral plutôt que de définir dans l'urgence le cadre de telles négociations avec les créanciers des États. Plusieurs propositions⁶ existent et l'Eurogroupe en a formulé le 28 novembre 2010. *In fine*, la création d'un Fonds monétaire européen⁷ permettrait de donner de la cohérence en associant un Fond de stabilité permanent à un mécanisme de défaut ordonné tout en conservant la discipline des marchés.

Enfin, l'Union européenne doit redonner confiance dans la possibilité d'investir et de disposer de perspectives de croissance en Europe. Elle doit donc se doter d'une stratégie d'investissement⁸ qui complète la stratégie UE 2020 et la concrétise. Il s'agit de protéger l'investissement public des mesures d'austérité, de renforcer les instruments d'encouragement à l'investissement (en renforçant le rôle de la BEI), de mobiliser les initiatives communautaires comme les initiatives technologiques conjointes⁹ et de mieux utiliser les fonds de cohésion pour soutenir temporairement l'investissement dans les pays connaissant les récessions les plus sévères et subissant une forte contrainte sur leurs finances publiques. Ceci doit permettre d'éviter les échecs passés des programmes d'ajustements du FMI où l'assainissement a tué la croissance parce qu'il a compromis l'investissement. Cette stratégie, combinée à des réformes structurelles nécessaires pour redresser la compétitivité de certains États membres, doit également permettre d'inverser la tendance au recul de la part de l'investissement dans le PIB amorcée dans de nombreux pays européens avant la crise. L'enjeu est ni plus ni moins de soutenir l'un des facteurs essentiels de la croissance potentielle européenne.

Si « gouverner c'est prévoir », selon la formule d'Emile de Girardin, gouverner c'est aussi permettre aux acteurs économiques de prévoir. Or l'économie européenne est plongée dans une incertitude qui mine sa stabilité et sa croissance. Dans ce contexte, il revient aux décideurs politiques européens de créer les conditions d'un retour à un environnement prévisible dans l'Union européenne. La gouvernance européenne doit être réformée en ce sens¹⁰ : seule une réponse claire et crédible sera en effet de nature à recréer les conditions de fonctionnement normal de l'économie, c'est-à-dire d'un retour à une situation où les risques sont prévisibles, mesurables et ne découragent pas l'investissement.

6. Voir par exemple D. Gros et T. Meyer, "Towards a Euro (pean) Monetary Fund", *CEPS Policy Briefs*, 17 mai 2010; J. Pisani Ferry et alli, "A European mechanism for sovereign debt crisis resolution : a proposal", *Bruegel Blueprint*, 9 novembre 2010; J. Delpla, J. von Weizsäcker, "The Blue Bond Proposal", *Bruegel Policy Brief*, Mai 2010.

7. D. Gros., T. Mayer., "How to deal with sovereign default in Europe : Create the European Monetary Fund now!" *CEPS, 202.*, 2010 J.-F. Jamet., « Le « FMI européen » est possible », *Les Echos*, 16 mars 2010.

8. Voir sur ce point J-F. Jamet et G. Klossa, « Une Europe qui ose », *EuropaNova*, mai 2010.

9. Les initiatives technologiques conjointes sont des projets associant des entreprises, des laboratoires de recherche et des universités sur la base d'investissements privés et publics (les fonds publics venant de la Commission et des gouvernements nationaux). Les domaines actuellement concernés sont la surveillance par satellite de l'environnement et de la sécurité de la planète, les nanotechnologies, la réduction de la pollution dans le transport aérien, l'hydrogène et la pile à combustible, les médicaments innovants et les systèmes informatiques embarqués.

10. Voir sur ce point l'article de T. Chopin dans cet ouvrage : « L'Europe face à la nécessité de décider : un leadership politique européen est-il possible? ».

Combattre la crise de la dette en Europe

Roel BEETSMA et Raymond GRADUS

La plupart des pays de l'Union européenne font face à une détérioration structurelle de leurs finances publiques qui résulte de la crise financière et économique¹. La Commission européenne prévoit pour 2010 un déficit structurel moyen de 4,7 % pour la zone euro et de 5,5 % pour l'Union européenne². Les déficits réels sont généralement supérieurs en raison d'écart de production négatifs. La Grèce, l'Irlande, le Portugal, l'Espagne et le Royaume-Uni présentent des déficits à deux chiffres. De plus, pratiquement tous les pays de l'Union européenne verront leur dette exploser si les politiques ne changent pas. D'ici 2060, la Grèce, la Lettonie et l'Irlande auront des taux d'endettement de plus de 800 % du PIB, chiffre qui, en réalité, ne pourra jamais être atteint puisque ces pays seront contraints à la faillite bien avant d'atteindre ces niveaux. Si les écarts de viabilité étaient déjà positifs avant la crise, celle-ci les a encore amplifiés.

Dans cet article qui s'appuie sur le « Rapport 2009 sur la viabilité » de la Commission européenne, nous présentons les écarts de viabilité de la dette publique pour différents pays de l'Union européenne et considérons les différentes catégories de dépenses liées au vieillissement. Nous distinguons en particulier les dépenses liées au financement des régimes de retraite et de santé, y compris les soins de longue durée, de celles qui concernent les prestations de chômage et les dépenses d'éducation.

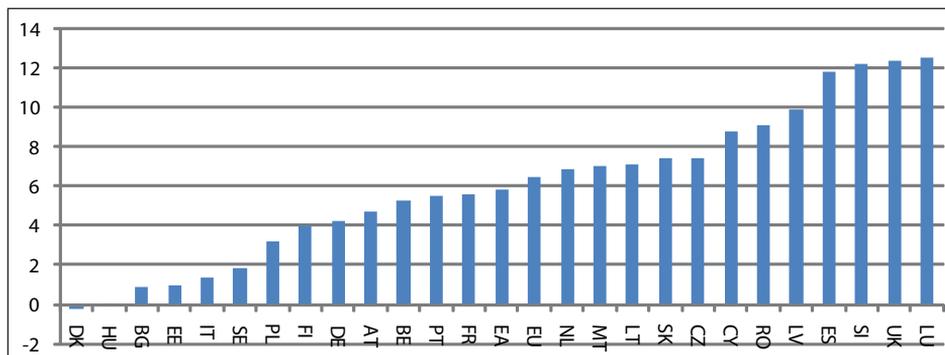
1. Voir également R. Beetsma et R. Gradus, "The sustainability gap in the EU with special attention to the Netherlands", *CESifo DICE report*, 8 (2), 2010, pp. 69-74.

2. Commission européenne, « Rapport sur la viabilité », *European Economy*, n° 9, 2009.

Les écarts de viabilité de la dette dans les pays de l'Union européenne

Tirée du « Rapport 2009 sur la viabilité » de la Commission européenne, la figure 1 donne la position de l'indicateur S2 pour tous les pays de l'Union européenne. Cet indicateur des écarts de viabilité montre l'ajustement au solde budgétaire primaire courant nécessaire pour répondre à la contrainte budgétaire au fil des générations, à l'horizon de l'infini. L'ajustement requis tient également compte des dépenses supplémentaires dues au vieillissement de la population. L'indicateur est basé sur les politiques existantes.

Figure 1: Écarts de viabilité dans les pays de l'Union européenne



Source : Commission européenne (2009, p. 35)

D'après l'indicateur de viabilité, 25 des 27 États membres présentent un écart de viabilité positif. Seuls le Danemark et la Hongrie apparaissent comme ayant une dette publique viable. Environ un cinquième des pays ont un besoin d'ajustement de 4 % du PIB ou moins, environ la moitié d'entre eux d'un ajustement entre 4 et 8 % du PIB, et environ un quart d'un ajustement encore plus important. Les cas les plus extrêmes sont ceux du Royaume-Uni, avec un écart de viabilité de 12,4 %, et du Luxembourg, avec un écart de 12,5 %. Il en résulte que la plupart des pays doivent modifier radicalement leur politique pour combler leur écart de viabilité.

Composition de l'écart de viabilité

Pour la plupart des pays, les dépenses publiques totales liées au vieillissement sont une composante importante de l'écart de viabilité. Ces dépenses totales sont estimées devoir augmenter de 4,6 % sur la période 2010-2060 (tableau 1). Sur ce total, 2,7 % correspondent à une augmentation des régimes publics de retraites et 2,5 % correspondent à une augmentation des dépenses de santé et des soins de longue durée³. En d'autres termes, les

3. En utilisant les moyennes de l'UE de la Commission européenne (2006) et en tenant compte de la présence des autres dépenses liées au vieillissement, Beetsma et Oksanen (2008) montrent qu'une transition d'un régime public de retraite par répartition à un système financé sur fonds de pension, actuariellement neutre, demanderait un budget supplémentaire de 1,6 % du PIB sur les deux générations à venir. Ce supplément est nécessaire pour convertir la dette implicite sous forme de droits cumulés à la retraite des travailleurs en dette publique (explicite). Voir R. Beetsma, and H. Oksanen. "Pensions under ageing populations and the EU Stability and Growth Pact", *CESifo Economic Studies*, 54 (4) 2008, 563-592 et pour les données, voir le rapport de la Commission Européenne, "The Long-term Sustainability of Public Finances in the European Union", *European Economy*, n° 4, 2006.

régimes publics de retraite ne représentent que la moitié de l'augmentation des dépenses liées au vieillissement, bien que ce soit généralement le sujet de préoccupation prioritaire dans les débats sur les coûts du vieillissement. Dans de nombreux pays, en effet, l'âge de la retraite a été progressivement retardé. Par exemple, au Royaume-Uni, l'âge légal de la retraite doit passer de 65 à 68 ans d'ici 2044 et en Allemagne de 65 à 67 ans d'ici 2031. Aux Pays-Bas, le gouvernement Rutte a proposé de faire passer l'âge légal de la retraite du régime public de 65 à 66 ans en 2020. Les partenaires sociaux, les représentants des employeurs et des syndicats ont accepté de lier les futures élévations de l'âge de la retraite à l'évolution de l'espérance de vie. Toutefois, le régime public de retraite est du ressort du gouvernement et en ce moment, et nul ne sait encore clairement si le nouveau cabinet est prêt à donner suite à cet accord. Les soins de santé représentent l'autre moitié de l'augmentation des dépenses liées au vieillissement. Une petite réduction de 0,2 % est obtenue en abaissant les dépenses affectées aux allocations de chômage. Toutefois, ces moyennes de l'UE largement calculées cachent une dispersion importante parmi les pays. Les cas les plus extrêmes sont la Grèce avec une augmentation de 16 % des dépenses publiques liées au vieillissement et le Luxembourg avec une augmentation de 18,2 % (tableau 1).

Augmentation des dépenses liées au vieillissement en pourcentage du PIB sur la période 2010-2060

	Dépenses de retraite		de santé		de chômage et d'éducation		Total	
	2010	Δ 2060	2010	Δ 2060	2010	Δ 2060	2010	Δ 2060
Belgique	10.3	4.5	9.2	2.4	7.3	-0.3	26.8	6.6
Bulgarie	9.1	2.2	5	0.8	3.0	0.2	17.1	3.2
République tchèque	7.1	4.0	6.6	2.4	3.3	0.0	17.0	6.3
Danemark	9.4	-0.2	7.8	2.4	8.0	0.1	25.2	2.2
Allemagne	10.2	2.5	8.6	3	4.6	-0.4	23.3	5.1
Irlande	6.4	-1.6	5.2	1.2	3.2	0.3	14.6	-0.1
Estonie	5.5	5.9	6.8	3	5.3	-0.2	17.5	8.7
Grèce	11.6	12.5	6.6	3.4	3.6	0.1	21.9	16
Espagne	8.9	6.2	6.3	2.3	4.8	-0.2	20.0	8.3
France	13.5	0.6	9.7	1.8	5.8	-0.2	29.0	2.2
Italie	14	-0.4	7.6	2.2	4.3	-0.2	26.0	1.6
Chypre	6.9	10.8	2.8	0.6	5.8	-0.6	15.5	10.7
Lettonie	5.1	0.0	3.9	1	3.3	0.3	12.3	1.3
Lituanie	6.5	4.9	5.1	1.6	3.5	-0.4	15.1	6.0
Luxembourg	8.6	15.3	7.3	3.1	4.0	-0.3	19.9	18.2
Hongrie	11.3	2.6	6.1	1.7	4.5	-0.3	21.8	4.0
Malte	8.3	5.1	5.9	4.7	5.0	-0.7	19.2	9.2
Pays-Bas	6.5	4.0	8.4	5.5	5.6	-0.2	20.5	9.4
Autriche	12.7	1.0	7.9	2.6	5.2	-0.2	25.7	3.3
Pologne	10.8	-2.1	4.5	1.3	3.6	-0.6	19.1	-1.1
Portugal	11.9	1.5	7.4	1.9	5.6	-0.4	24.9	2.9

	Dépenses de retraite		de santé		de chômage et d'éducation		Total	
	2010	Δ 2060	2010	Δ 2060	2010	Δ 2060	2010	Δ 2060
Roumanie	8.4	7.4	3.6	1.3	2.7	-0.2	14.7	8.5
Slovénie	10.1	8.5	8	3.4	5.1	0.7	23.1	12.7
Slovaquie	6.6	3.6	5.4	2.5	2.9	-0.6	14.9	5.5
Finlande	10.7	2.6	7.5	3.3	6.4	0.0	24.7	5.9
Suède	9.6	-0.2	10.8	2.9	6.6	0.0	27.1	2.7
Royaume-Uni	6.7	2.5	8.4	2.3	4.0	0.0	19.2	4.8
UE 27	10.2	2.3	8.2	2.6	4.9	-0.2	23.2	4.6

Source : Commission européenne (2009, p. 29)

Naturellement ces calculs comportent une forte part d'incertitude, en partie parce que les hypothèses sous-jacentes peuvent ne pas tenir à long terme. Le Rapport sur la viabilité suppose que les salaires augmentent avec l'accroissement de la productivité du travail. L'accroissement de la productivité et l'évolution du nombre de personnes employées déterminent la croissance économique. En raison d'un affaiblissement de l'offre du travail, la croissance du PIB est estimée à 1,3 % par an d'ici 2040. L'UE prévoit une augmentation des dépenses publiques par cohorte correspondant à la progression des salaires et donc de la productivité du travail. Les dépenses dans le secteur de la santé peuvent, toutefois, augmenter plus rapidement dans la mesure où la productivité du travail dans ce secteur devrait augmenter à un rythme plus lent que dans le reste de l'économie, poussant à la hausse les coûts salariaux (« effet Baumol »). En même temps, les innovations technologiques peuvent faire augmenter les dépenses dans le secteur des traitements médicaux. Ces deux effets conjugués entraîneront une augmentation des dépenses de santé plus rapide que celle estimée par l'UE⁴.

Les soins de longue durée représentent une part importante de l'augmentation des dépenses de santé. Les dépenses de soins de longue durée augmenteront de façon exponentielle pour les personnes très âgées⁵. Il est bien connu que dans tous les États membres de l'UE, la part de la population qui atteint 80 ans ou plus augmente plus rapidement que tout autre segment de la population.

L'estimation du solde primaire structurel présente un important niveau d'incertitude, particulièrement en ce moment, qui suit une crise sans précédent et où l'avenir de l'économie reste très incertain. C'est pourquoi, dans le « Rapport sur la viabilité », l'évaluation des risques de viabilité pour les États membres est utile. Selon le Rapport, la Bulgarie, le Danemark, l'Estonie, la Finlande et la Suède sont les mieux préparés à faire face au vieillissement. Il y a ensuite un groupe de pays (Belgique, Allemagne, France, Italie, Luxembourg, Hongrie, Autriche, Pologne et Portugal) dont on estime qu'il occupe une place intermédiaire en termes d'augmentation des dépenses liées au vieillissement⁶. Enfin, un groupe plus large de pays (République tchèque, Irlande, Grèce, Espagne, Chypre, Lettonie, Lituanie, Malte, Pays-Bas, Roumanie, Slovénie et Royaume-Uni) doit s'attendre à une augmentation très significative des dépenses liées au vieillissement. La Grèce et l'Irlande occupent les moins bonnes places à cet égard.

4. E.J. van Asselt, L. Bovenberg, R. Gradus, A. Klink, *Health care in ageing European society with special attention to the Netherlands*, CES, Bruxelles, 2010

5. OCDE, « Les soins de longue durée pour les personnes âgées », Paris, 2005.

6. Commission européenne. « Rapport sur la viabilité », *European Economy*, N° 9, 2009

Quelles options prendre pour combler l'écart de viabilité ?

Les pays sont libres de choisir leur propre politique pour combler leur écart de viabilité. Une possibilité est de lever des impôts. Parmi les mesures de consolidation que la Grèce a présentées en janvier de cette année, des mesures sévères relatives à la fraude fiscale ont été envisagées. Toutefois, étant donné que les impôts sont déjà élevés dans la plupart des pays européens, et que l'incidence de la fraude fiscale est moins importante dans la plupart des autres pays européens, une augmentation supplémentaire des charges fiscales n'est pas souhaitable, car elle aurait des effets négatifs sur les économies, en décourageant le travail⁷. Des réductions substantielles des dépenses publiques et, en particulier des dépenses sociales seront nécessaires, surtout en Grèce⁸. En effet, les réductions des dépenses publiques peuvent à court terme, avoir des effets négatifs sur la demande, mais à plus long terme, elles renforceront la consommation et l'investissement privés en limitant le poids des impôts. S'engager dans des coupes importantes de dépenses publiques enverra également un signal positif aux marchés financiers. Le manque de confiance en une solution à la crise grecque a fait monter les intérêts servis par la dette publique à des niveaux si élevés que les membres de la zone euro et le FMI ont dû intervenir. Les écarts de viabilité en Europe du sud peuvent, et probablement doivent, être réduits en augmentant la participation au marché du travail, ce qui devrait être réalisé pour partie par une élévation de l'âge de la retraite et par des mesures pour stimuler la croissance économique. Par ailleurs, l'Europe du Sud dans son ensemble a souffert d'une perte de compétitivité depuis qu'elle a rejoint la zone euro. Les institutions du marché du travail ont grand besoin d'être réformées tandis qu'une dévaluation interne par une baisse des salaires pourrait être inévitable pour restaurer la compétitivité par rapport aux autres pays européens, en particulier l'Allemagne. Dans de nombreux domaines également, les marchés ont également besoin d'être réformés. Un des exemples les plus connus concerne l'abolition proposée du système de permis pour les conducteurs de poids lourds en Grèce qui, il n'y a pas longtemps, a conduit à des grèves et des blocages.

Les gouvernements européens doivent faire face à des écarts de viabilité importants. Ces écarts ne sont pas nouveaux. Toutefois, pour de nombreux pays, ils se sont amplifiés à la suite de la crise financière et économique. La crise a conduit à creuser les déficits structurels et à augmenter les taux de dettes publiques, causant des perturbations importantes sur les marchés financiers alors qu'en fait, les dettes publiques auraient dû diminuer pour anticiper l'augmentation des dépenses liées au vieillissement. De toute évidence, des ajustements politiques importants sont nécessaires dans la plupart des pays pour combler les écarts de viabilité croissants et éviter qu'une trop grande part de la facture ne soit reportée sur les générations futures. Nous présentons un certain nombre d'options pour éviter un alourdissement de la charge fiscale. Ces suggestions visent essentiellement à assurer la viabilité par une croissance économique et une participation au travail structurellement plus élevées. Bien sûr, d'autres choix sont possibles. Toutefois, il est important que ces choix restent cohérents avec l'objectif de viabilité et qu'ils permettent aux générations futures de continuer à bénéficier des services publics essentiels sans avoir à supporter une charge fiscale nettement plus élevée.

7. Pour une discussion du système fiscal néerlandais et ses incitations voir R. Gradus, "Flat but fair : a proposal for a socially conscious flat rate tax in the Netherlands", *Intertax*, Vol. 38 pp. 601-610.

8. D. Gros, "What Greece now needs to do", *European Voice*, Avril 28, 2010 : <http://www.europeanvoice.com/article/2010/04/what-greece-now-needs-to-do/67798.aspx>

L'Union européenne, acteur mondial

La politique commerciale européenne : lutter contre les protectionnismes et les dumpings

Anne-Marie IDRAC

La politique européenne du commerce extérieur, souvent qualifiée de libérale, est structurante à l'échelle mondiale : l'Union européenne est la première puissance commerciale mondiale, dont la prospérité tient, pour une large part, à la fois à ses importations et à ses exportations ; la compétence en la matière est l'une des plus communautarisées et les fortes personnalités de plusieurs commissaires « Trade » lui ont assuré visibilité et crédibilité ; le choix de l'ouverture des frontières européennes – avec ses spécificités en matière agricole – est l'un des marqueurs de la politique économique de l'UE, prolongeant le marché unique intérieur.

A tous ces titres, l'UE joue un rôle majeur dans la libéralisation mondiale des marchés, d'autant plus que nombre d'entreprises européennes sont globales.

Ouverte, l'UE a toujours pesé pour la libéralisation des autres marchés, via notamment le multilatéralisme de l'OMC ; la Commission, et de nombreux États membres, y voient un intérêt systémique, au-delà même des analyses d'impact sur l'industrie ou l'agriculture européennes.

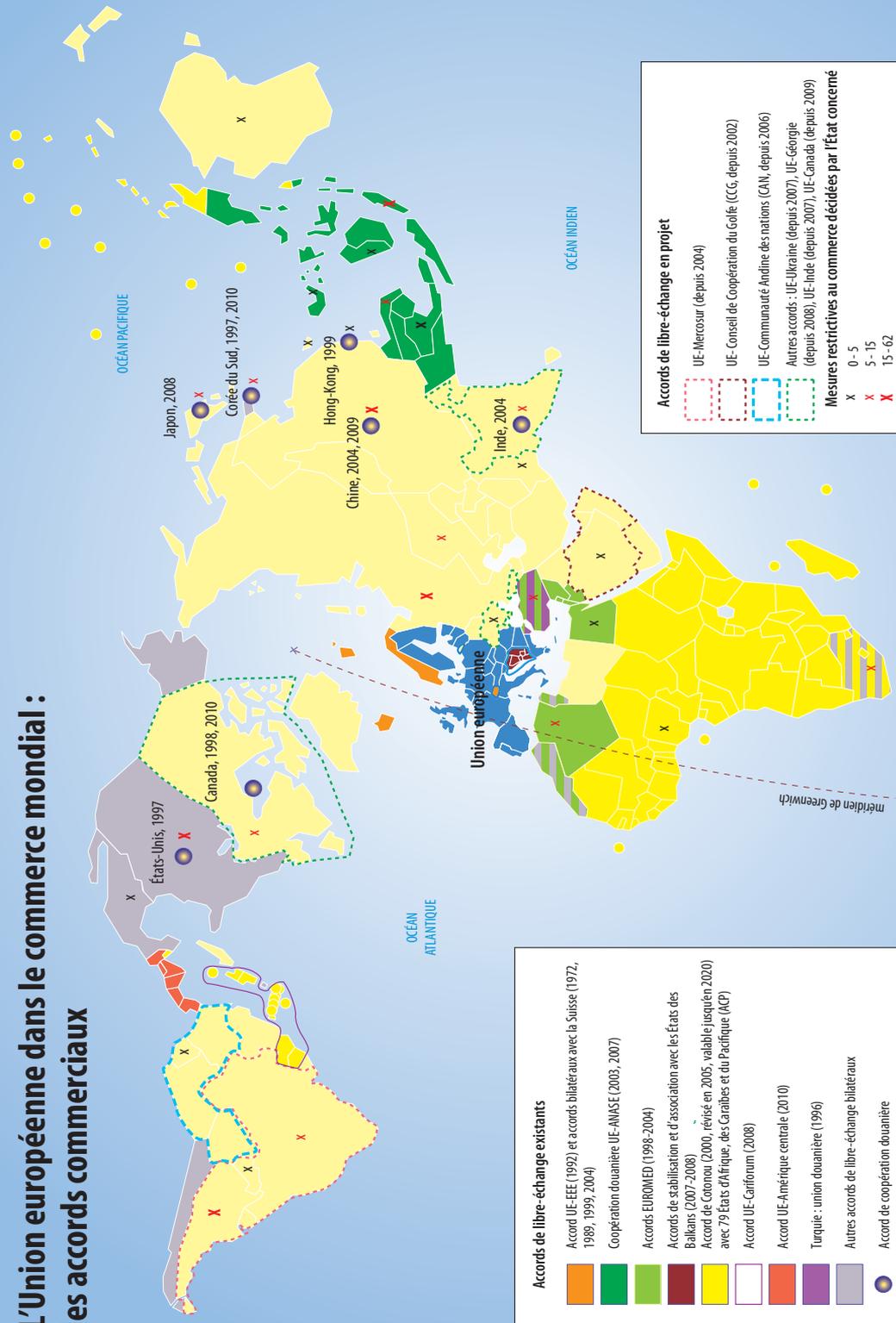
L'UE a, en outre, pris des initiatives très intéressantes liant commerce et développement, avec notamment le programme « tout sauf les armes », qui permet l'accès à son marché sans droits ni quotas des produits des pays en développement.

L'impact de la crise : vers moins de naïveté en matière de politique commerciale ?

Prendre en compte les intérêts européens

La crise a conduit à des inflexions politiques qu'exprime la Communication présentée en novembre 2010 par le commissaire européen au Commerce, Karel de Gucht. Ces inflexions visent, dans l'esprit des positions françaises, à prendre en compte plus clairement nos intérêts européens propres, en pensant avec moins de naïvetés nos relations commerciales extérieures, notamment avec les pays émergents.

L'Union européenne dans le commerce mondial : les accords commerciaux



Accords de libre-échange existants

- Accord UE-EEE (1992) et accords bilatéraux avec la Suisse (1972, 1989, 1999, 2004)
- Coopération douanière UE-ANASE (2003, 2007)
- Accords EUROMED (1998-2004)
- Accords de stabilisation et d'association avec les États des Balkans (2007-2008)
- Accord de Cotonou (2000, révisé en 2005, valable jusqu'en 2020) avec 79 États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP)
- Accord UE-Cariforum (2008)
- Accord UE-Amérique centrale (2010)
- Turquie : union douanière (1996)
- Autres accords de libre-échange bilatéraux
- Accord de coopération douanière

Accords de libre-échange en projet

- UE-Mercosur (depuis 2004)
- UE- Conseil de Coopération du Golfe (CCG, depuis 2002)
- UE-Communauté Andine des Nations (CAN, depuis 2006)
- Autres accords : UE-Ukraine (depuis 2007), UE-Georgie (depuis 2008), UE-Inde (depuis 2007), UE-Canada (depuis 2009)

Mesures restrictives au commerce décrites par l'état concerné

- X 0-5
- X 5-15
- X 15-62

Sources : Commission européenne, DG Fiscalité et union douanière, Organisation Internationale du Travail (www.ilo.org), DG Commerce de l'UE.

Le premier phénomène dont la prise de conscience s'est accrue avec la crise est l'importance du commerce pour la croissance, face aux risques du protectionnisme. Le commerce international, après avoir été en 2009 accélérateur de la crise – notamment pour l'Allemagne – est devenu en 2010 le principal moteur de la reprise mondiale.

Cela renforce les intérêts de l'UE à obtenir l'ouverture des marchés extérieurs pour ses entreprises de biens, mais aussi de services, et pour ses productions agricoles et agro-alimentaires.

Or, le processus de libéralisation global se trouve pénalisé d'une part par l'apparition de quelques phénomènes protectionnistes, et d'autre part par le piétinement, pour ne pas dire le blocage, depuis 2008, du cycle de négociations de Doha à l'OMC, dans lequel la précédente Commission avait placé l'essentiel de ses espoirs.

Deux conséquences ont été heureusement tirées de ces constats par la Commission, avec le soutien des États membres : pour combattre certaines mesures protectionnistes, le recours à l'Organe de Règlement des Différends de l'OMC – unique outil de régulation globale, dont le rôle mériterait d'être renforcé – et, sans perdre de vue l'objectif d'aboutir à une conclusion du cycle multilatéral de Doha, une relance de négociations commerciales bilatérales (Corée, Inde, MERCOSUR, ASEAN, etc.).

Le second phénomène crucial révélé par la crise est la nouvelle géographie des échanges et des rapports de force : la Chine a en 2009 surpassé l'Allemagne comme premier exportateur, le déficit commercial européen à son égard a été multiplié par près de 10 en dix ans ; l'Asie, et de manière générale les pays dits émergents, sont devenus majeurs et ce sont eux qui tirent les échanges mondiaux.

Au moins trois conséquences sont à tirer de ces évolutions pour la politique commerciale :

- d'abord, un redéploiement géographique est nécessaire, pour aller chercher la croissance là où elle est – sachant qu'actuellement les échanges intra-communautaires représentent environ 60% du commerce extérieur des États membres. Des dispositifs communautaires de soutien aux PME européennes pour l'accès aux marchés émergents sont ainsi prévus ;

- ensuite, le réalisme impose de différencier les approches : il n'est plus raisonnable de mettre sur le même plan, dans les négociations commerciales ou les systèmes européens de préférences tarifaires (SPG), les pays vraiment en développement, et ceux dits « émergents » comme la Chine, l'Inde ou le Brésil, qui, en réalité, ont émergé ;

- enfin, le dialogue économique bilatéral de l'UE avec les États-Unis doit porter davantage sur les positions communes de pays industrialisés face à ces nouveaux grands acteurs, par exemple pour la défense de la propriété intellectuelle.

Une politique commerciale renforcée avec Lisbonne

Dans le même temps, au plan institutionnel, le traité de Lisbonne a donné plus de force politique à la conduite de la politique commerciale commune. La compétence communautaire a été étendue à plusieurs domaines très importants pour les intérêts européens : outre les services, les accords de protection des investissements (API) et les aspects commerciaux de la protection de la propriété intellectuelle. La majorité qualifiée devient la règle de décision quasi-absolue.

Il est vraisemblable par ailleurs que, *de facto*, la politique commerciale sera quasiment co-décidée avec le Parlement, qu'il s'agisse des règlements structurants comme celui sur l'antidumping, ou du suivi des négociations bilatérales tel l'accord avec la Corée en cours de finalisation.

Enfin, les liens entre commerce et politique extérieure, avec leurs conséquences institutionnelles (rôles respectifs du Conseil et de la Commission, et au sein de celle-ci relations entre la Haute Représentante et le Commissaire au Commerce) restent à préciser

dans l'action. Par exemple, la prise en compte des thématiques relatives aux droits de l'Homme peut venir percuter les objectifs de libéralisation commerciale. Il est frappant de constater que c'est au niveau du Conseil européen du 16 septembre 2010 qu'a été, pour la première fois, acté le concept, cher à la France, de réciprocité dans les échanges commerciaux.

La nouvelle politique commerciale européenne : quels défis ?

Faire-valoir des approches nouvelles : un test pour la politique commerciale européenne

Dans le proche avenir, plusieurs dossiers permettront apprécier la volonté effective et la capacité de l'UE à faire valoir ces approches nouvelles

D'abord au plan de la posture politique : il faut donner du contenu et de la réalité au concept de réciprocité, notamment pour l'accès aux marchés publics de l'Inde et du Canada, sans parler de la Chine.

De même, un test crucial sera la capacité à faire vivre, en les utilisant à bon escient, les procédures anti-dumping et autres subventions ou restrictions à l'exportation. L'efficacité d'une politique commune à la majorité qualifiée est particulièrement évidente, tant sont forts les risques de rétorsions diverses.

D'autres questions majeures seront liées à la juste appréciation des intérêts européens tant offensifs que défensifs dans les négociations d'accords de libre-échange; la Commission devra bien peser l'équilibre général et commun entre les divers secteurs des services, de l'industrie, et de l'agriculture. Emporter l'adhésion politique des États Membres – avec leurs propres intérêts nationaux – est tâche complexe, comme on l'a vu sur l'accord avec la Corée et comme on le verra avec le Mercosur!

Enfin, de nouvelles articulations devront se trouver entre accords commerciaux et de protection des investissements ; à cet égard, la maîtrise des transferts de technologies ne fait pas encore l'objet d'approches assez partagées entre États membres. Le point de l'accès aux matières premières, et notamment de la sécurité des approvisionnements énergétiques est lui aussi déterminant pour l'équilibre des discussions à venir avec des pays comme la Russie, pour ne citer qu'elle.

Quant à l'aboutissement souhaité du cycle de Doha, l'UE ne saurait y contribuer par de nouvelles concessions agricoles et espère, en revanche, améliorer les choses au plan des marchés industriels et des services dans les pays émergents ; à dire vrai, la dynamique des négociations a été telle que c'est surtout des États-Unis qu'elle attend désormais les mouvements décisifs.

Les nouvelles frontières de la politique commerciale

L'impulsion politique européenne devra s'élargir à de nouvelles thématiques. La crise a rendu particulièrement cruciale l'ouverture réciproque des marchés. Elle a mis en lumière l'importance du respect de l'investissement, de la propriété intellectuelle, de l'accès aux marchés publics, aux matières premières et à l'énergie. L'UE doit poursuivre tous ces combats dans l'intérêt européen, mais aussi pour une croissance mondiale équilibrée et robuste.

Au-delà de ces thématiques, heureusement de mieux en mieux prises en compte par l'UE, de nouvelles frontières ont été mise en lumière par Nicolas Sarkozy, notam-

ment dans le cadre de la présidence française du G20; il serait à l'honneur de l'UE de promouvoir ainsi conformément à sa vocation politique globale :

la nécessité d'articuler règles commerciales et règles sociales, dont le premier pas serait la mise en place d'observateurs croisés entre l'OMC et l'OIT,

les liens entre commerce et environnement, avec notamment le point de mécanismes à trouver de lutte contre le dumping environnemental et entre commerce et développement, au travers des Accords de Partenariat Economique (APE) avec les pays ACP, hélas en panne,

le besoin de régulations et de lutte contre les spéculations, qu'elles soient monétaires ou portent sur les matières premières, à commencer par les produits agricoles.

A l'échelle européenne, la politique commerciale ne trouve évidemment son sens pour la croissance et l'emploi qu'articulée avec les politiques internes de compétitivité : politiques industrielle et de l'innovation, marché intérieur, PAC.

Avec ses forces et ses valeurs, l'Europe a la capacité à continuer à peser sur le monde ; son projet d'ouverture régulée des marchés doit viser à tirer vers le haut l'ensemble des économies et des sociétés. C'est un projet économique, mais c'est surtout un projet politique !

La Politique de Sécurité et de Défense Commune : recul ou transition ?

Arnaud DANJEAN

En matière de politique de défense, la fin de l'année 2009 semblait constituer un parfait trait d'union symbolique entre les acquis de 10 ans de Politique Européenne de Sécurité et de Défense (PESD) et les promesses de la Politique de Sécurité et de Défense Commune (PSDC), explicitement inscrites dans le traité de Lisbonne enfin ratifié. L'année 2010, dominée par les débats du concept stratégique de l'OTAN et, au sein de l'Union européenne, par la mise en place du Service Européen d'Action Extérieure (SEAE) sous la houlette de Lady Ashton, sonne désespérément creuse sur le front de la PSDC, et aucun des grands défis (institutionnel, opérationnel, capacitaire) auxquels l'UE devrait confronter ses nouvelles ambitions n'a connu de progrès significatifs.

Certes, il convient de replacer ce constat décevant dans le panorama plus vaste de la crise économique, financière et monétaire sans précédent traversée par l'UE, qui a légitimement bouleversé les priorités. L'ouverture des chantiers institutionnels prévus par le traité de Lisbonne doit aussi inciter à une certaine indulgence, le temps passé à cette laborieuse mise en place constituant, de toutes façons, une étape transitoire obligée qui n'est pas fatalement assimilable à des renoncements dans la volonté de se doter d'une PSDC digne de ce nom. Année blanche ou année de transition, au-delà de la modestie du bilan, se dégage surtout l'impression qu'il est temps pour les États membres et pour la Haute représentante de reprendre l'initiative sur un terrain où les attentes sont fortes.

Crise budgétaire et OTAN relèguent la PSDC

Il est incontestable et compréhensible que la crise monétaire et financière sans précédent à laquelle l'UE a été et reste confrontée ait relégué les autres chantiers au second plan des priorités de tous les États membres. Concomitamment, il n'est pas illogique

Sécurité dans le monde : interventions et participations de l'Union européenne

Situation au 1er janvier 2011

Union européenne

Moyen-Orient

- UNFICYP** (Chypre) : 1 078
- EUFOR Althea** (Bosnie-Herzégovine) : 1 481
- MPUE** (Bosnie-Herzégovine) : 275
- MINUSTAH** (Haïti) : 1 179
- MINUK** (Serbie)
- KFOR** (Kosovo)
- EULEX** (Monténégro)
- ARVIM**** (Monténégro)
- EUFOR Artemis** (Bosnie-Herzégovine)
- ARVIM**** (Bosnie-Herzégovine)
- ARVIM**** (Bosnie-Herzégovine)

M. Volenhen (Bzior AT)

M. Pieter-Feith (NL)

M. Ewoud Bougré (BE)

Moyen-Orient

- UNFICYP** (Chypre) : 1 078
- EUFOR Rafah** (Gaza) : 21
- EUFOR COPPS** (Cypriote) : 80
- ONU ST** (Cypriote) : 3 63
- FINUL** (Liban) : 12 862
- FNUOD** (Liban) : 1 462
- EUFOR Rafah** (Gaza) : 21
- EUFOR COPPS** (Cypriote) : 80
- ONU ST** (Cypriote) : 3 63

M. Marc Ote (BE)

Union européenne

Asie centrale

- UNMOGIP** (Inde/Pakistan) : 113
- MANUA** (Afghanistan) : 1 500
- EUFOR Althea** (Bosnie-Herzégovine) : 1 481
- EUFOR Artemis** (Bosnie-Herzégovine)
- ARVIM**** (Bosnie-Herzégovine)
- ARVIM**** (Bosnie-Herzégovine)
- ARVIM**** (Bosnie-Herzégovine)

M. Pierre Morel (FR)

Asie

- EUJUST LEX** (Irak/Baouelles) : 62
- EU NAVFOR** (Soudan) : 1 337
- ATLANTA** (Soudan) : 1 337
- EUJUST LEX** (Irak/Baouelles) : 62
- EUFOR Artemis** (Bosnie-Herzégovine)
- ARVIM**** (Bosnie-Herzégovine)
- ARVIM**** (Bosnie-Herzégovine)
- ARVIM**** (Bosnie-Herzégovine)

M. Rosalind Marzden (UK)

Asie

- EUJUST LEX** (Irak/Baouelles) : 62
- EU NAVFOR** (Soudan) : 1 337
- ATLANTA** (Soudan) : 1 337
- EUJUST LEX** (Irak/Baouelles) : 62
- EUFOR Artemis** (Bosnie-Herzégovine)
- ARVIM**** (Bosnie-Herzégovine)
- ARVIM**** (Bosnie-Herzégovine)
- ARVIM**** (Bosnie-Herzégovine)

M. Peter Sumpster (HU)

Asie

- EUJUST LEX** (Irak/Baouelles) : 62
- EU NAVFOR** (Soudan) : 1 337
- ATLANTA** (Soudan) : 1 337
- EUJUST LEX** (Irak/Baouelles) : 62
- EUFOR Artemis** (Bosnie-Herzégovine)
- ARVIM**** (Bosnie-Herzégovine)
- ARVIM**** (Bosnie-Herzégovine)
- ARVIM**** (Bosnie-Herzégovine)

M. Peter Sumpster (HU)

Asie

- EUJUST LEX** (Irak/Baouelles) : 62
- EU NAVFOR** (Soudan) : 1 337
- ATLANTA** (Soudan) : 1 337
- EUJUST LEX** (Irak/Baouelles) : 62
- EUFOR Artemis** (Bosnie-Herzégovine)
- ARVIM**** (Bosnie-Herzégovine)
- ARVIM**** (Bosnie-Herzégovine)
- ARVIM**** (Bosnie-Herzégovine)

M. Peter Sumpster (HU)

Union européenne

Asie

- EUJUST LEX** (Irak/Baouelles) : 62
- EU NAVFOR** (Soudan) : 1 337
- ATLANTA** (Soudan) : 1 337
- EUJUST LEX** (Irak/Baouelles) : 62
- EUFOR Artemis** (Bosnie-Herzégovine)
- ARVIM**** (Bosnie-Herzégovine)
- ARVIM**** (Bosnie-Herzégovine)
- ARVIM**** (Bosnie-Herzégovine)

M. Peter Sumpster (HU)

Asie

- EUJUST LEX** (Irak/Baouelles) : 62
- EU NAVFOR** (Soudan) : 1 337
- ATLANTA** (Soudan) : 1 337
- EUJUST LEX** (Irak/Baouelles) : 62
- EUFOR Artemis** (Bosnie-Herzégovine)
- ARVIM**** (Bosnie-Herzégovine)
- ARVIM**** (Bosnie-Herzégovine)
- ARVIM**** (Bosnie-Herzégovine)

M. Peter Sumpster (HU)

Asie

- EUJUST LEX** (Irak/Baouelles) : 62
- EU NAVFOR** (Soudan) : 1 337
- ATLANTA** (Soudan) : 1 337
- EUJUST LEX** (Irak/Baouelles) : 62
- EUFOR Artemis** (Bosnie-Herzégovine)
- ARVIM**** (Bosnie-Herzégovine)
- ARVIM**** (Bosnie-Herzégovine)
- ARVIM**** (Bosnie-Herzégovine)

M. Peter Sumpster (HU)

Représentant spécial de l'UE

- dans le cadre de l'OTAN
- dans le cadre de l'ONU

États membres de l'UE

- États sous sanctions de l'ONU (embargo sur les armes, interdictions de voyager, gel d'avoirs)
- États sous sanctions de l'UE

Opérations extérieures (OPEX), depuis 2003 (voir tableau PESD-ONU-ONU G-8+5)

- dans le cadre de la PSDI (Politique européenne de sécurité et de défense)
- militaires
- civiles
- mixtes

l'effectif est indiqué sous le nom de la mission

Tableau des effectifs des missions PESD :

missions en cours

Europe

- EUJUST LEX** (Irak/Baouelles) : 62
- EUFOR Artemis** (Bosnie-Herzégovine) : 1 481
- ARVIM**** (Bosnie-Herzégovine) : 200
- ARVIM**** (Bosnie-Herzégovine) : 1 481
- ARVIM**** (Bosnie-Herzégovine) : 275

Afrique

- EUFOR Rafah** (Gaza) : 21
- EUFOR COPPS** (Cypriote) : 80
- EU NAVFOR** (Soudan) : 1 337
- ATLANTA** (Soudan) : 1 337
- EUJUST LEX** (Irak/Baouelles) : 62
- EUFOR Artemis** (Bosnie-Herzégovine) : 1 481
- ARVIM**** (Bosnie-Herzégovine) : 200
- ARVIM**** (Bosnie-Herzégovine) : 1 481
- ARVIM**** (Bosnie-Herzégovine) : 275

Asie

- EUJUST LEX** (Irak/Baouelles) : 62
- EU NAVFOR** (Soudan) : 1 337
- ATLANTA** (Soudan) : 1 337
- EUJUST LEX** (Irak/Baouelles) : 62
- EUFOR Artemis** (Bosnie-Herzégovine) : 1 481
- ARVIM**** (Bosnie-Herzégovine) : 200
- ARVIM**** (Bosnie-Herzégovine) : 1 481
- ARVIM**** (Bosnie-Herzégovine) : 275

Missions achevées

- EUFOR Artemis** (Bosnie-Herzégovine) : 1 481
- ARVIM**** (Bosnie-Herzégovine) : 200
- ARVIM**** (Bosnie-Herzégovine) : 1 481
- ARVIM**** (Bosnie-Herzégovine) : 275

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

Fascil Orper pour la Fondation Robert Schuman, Janvier 2011, © FR.S.

que les tensions budgétaires nationales aient lourdement pesé sur les efforts de défense, creusant ainsi encore un peu plus l'écart entre les pays européens, individuellement et collectivement, et les États-Unis, mais aussi avec les principales puissances émergentes (Chine, Inde, Russie), dont les dépenses militaires et de sécurité connaissent une progression spectaculaire au regard de l'anémie européenne (les budgets militaires hors UE ont augmenté de près de 50% dans le monde entre 2000 et 2009).

Les trois principaux pays européens (Allemagne, France, Royaume-Uni) ont tous annoncé des mesures de réduction des dépenses et/ou du format de leurs forces. Si les résultats de la révision stratégique britannique sont moins sévères que prévus, la baisse du budget de la défense n'en atteint pas moins 8%, la réduction du volume des forces 9% et certains programmes se trouvent abandonnés. En France, ce sont plus de 3 milliards € sur 3 ans qui devront être économisés par rapport aux dispositions de la loi de programmation militaire. L'Allemagne enfin a lancé une vaste réforme devant conduire à l'abandon de la conscription en 2011. Si la professionnalisation doit, à terme, conduire à plus de souplesse, de déploiement et d'engagement, elle s'accompagne, à court terme, d'économies substantielles et d'une réduction significative du format des forces sans grande modification des capacités projetables. Ces limitations qui affectent ces 3 États se retrouvent évidemment dans tous les autres États membres, dont la plupart étaient déjà loin de la barre des 2% du PIB consacrés à la défense.

Au-delà des effets de la crise sur les politiques de défense, l'agenda stratégique 2009-2010 a été doublement dominé par l'OTAN :

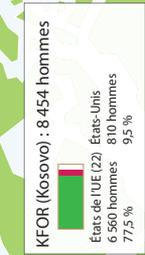
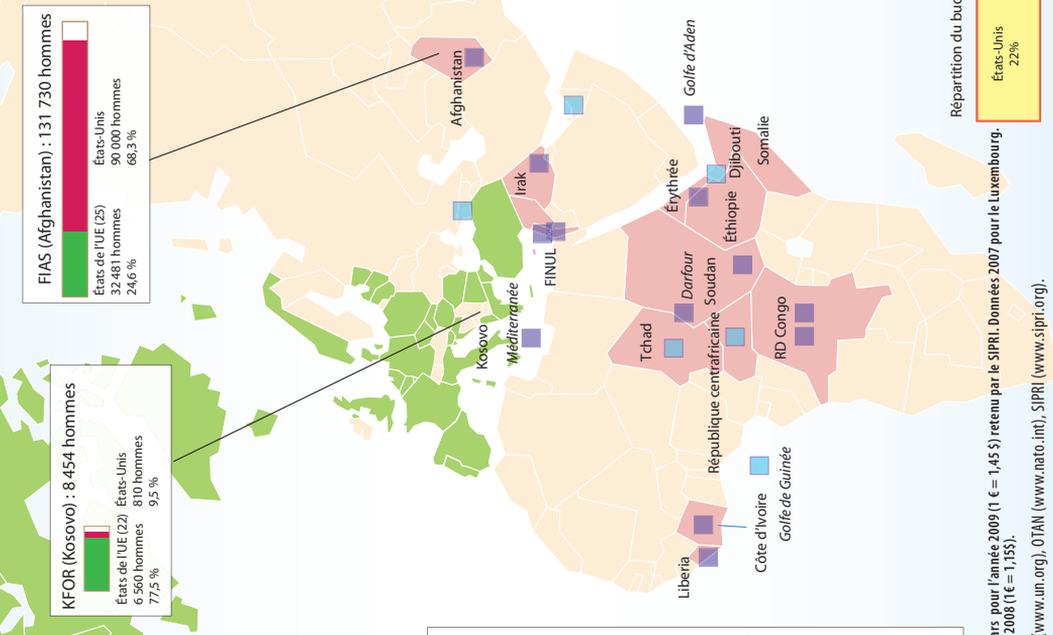
- d'une part du fait de son engagement massif sur le principal théâtre d'opération extérieur, en Afghanistan, où l'Alliance a été confrontée à une réalité très difficile. L'année 2010 fut de loin la plus meurtrière pour les forces de la coalition et les vicissitudes du commandement américain (mise en place de la nouvelle stratégie de contre-insurrection, limogeage du général McChrystal et arrivée du général Petraeus, annonce d'un début de retrait en juillet 2011) ont pesé sur la lisibilité de l'engagement occidental.

- d'autre part, car l'Alliance a engagé en 2009 un exercice de révision de son concept stratégique, d'abord mené par le groupe d'experts autour de Madeleine Albright, puis conclu par de difficiles négociations entre États jusqu'au sommet de Lisbonne de novembre. Ce vaste chantier a permis de réaffirmer et de « recalibrer » les priorités de l'organisation, aux termes d'un débat parfois tendu (définition d'une capacité de défense anti-missile, place de la dissuasion nucléaire, inclusion de la problématique de la cyber-défense, etc.), mais globalement réussi.

Cette captation de la réflexion stratégique par l'OTAN a d'autant moins laissé de place à la PSDC que le lien entre OTAN et UE, tel qu'exprimé dans les conclusions du sommet de l'Alliance, est très en-deçà des attentes et des nécessités de la complémentarité entre les deux organisations. La relation, bien qu'étroite, reste durablement affaiblie par le contentieux turco-chypriote. En dépit des efforts du nouveau Secrétaire général Anders Fogh Rasmussen, et de quelques avancées concrètes sur la coopération capacitaire (contact entre l'Agence européenne de défense (AED) et le Commandement pour la transformation de Norfolk) ou opérationnelle (arrangements pragmatiques sur les terrains de déploiement conjoints comme le Kosovo ou l'Afghanistan), le nouveau concept stratégique de l'OTAN n'a pas pu entériner les ambitions initiales d'un véritable « partenariat stratégique » avec l'UE. Les concessions mutuelles contenues dans la proposition dite de « Palma » (référence à la proposition soutenue par Rasmussen lors de la réunion des ministres européens de la défense à Majorque en février 2010) se heurtent à la double intransigeance turque et chypriote : pas d'avancée sur la reconnaissance chypriote et exigence par Ankara d'un accord de sécurité UE/Turquie ainsi que d'une participation turque dans les travaux de l'AED.

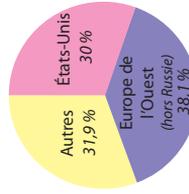
Vers une défense européenne

situation au 1er janvier 2011

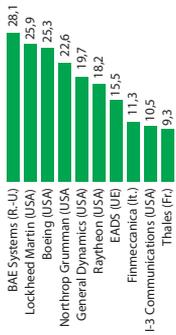


- Membre de l'OTAN
- État abritant une mission de l'UE ou de l'ONU
- Mission internationale avec participation de troupes d'États de l'UE
- Présence de troupes européennes : missions PESD ou missions nationales d'États membres de l'UE

Montant des exportations d'armes dans le monde en 2009 : 15,3 milliards d'euros



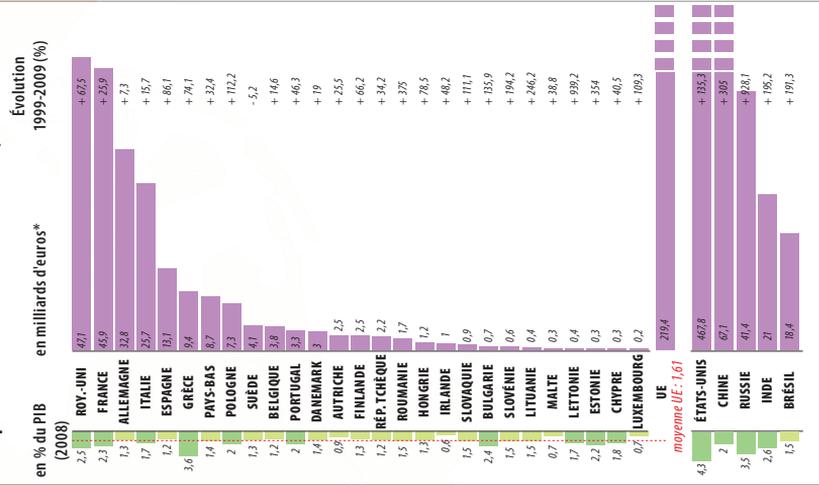
Les ventes des dix plus grandes entreprises d'armement (milliards d'euros, 2008**)



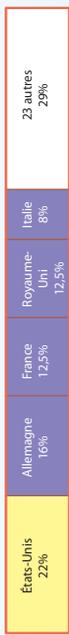
* calculs de l'auteur pour les États hors-zone euro, à partir des données en dollars pour l'année 2009 (1 € = 1,45 \$) retenu par le SIPRI. Données 2007 pour le Luxembourg. ** après conversion à partir de données en dollars à prix constant pour l'année 2008 (1 € = 1,15\$).

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

Dépenses militaires des 27 États de l'UE, 2009



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



Atermoiements européens

Pendant que l'OTAN occupait le devant de la scène stratégique, l'UE a d'abord concentré son énergie sur la mise en place du SEAE, l'une des principales innovations du traité de Lisbonne et colonne vertébrale de l'action internationale globale dévolue à la Haute représentante pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et Vice-présidente de la Commission, Catherine Ashton. Aux termes de négociations tripartites (Conseil, Commission, Parlement) fastidieuses, un compromis sur le périmètre, l'organisation, le budget et la composition de ce service de 3500 personnes fut trouvé à Madrid en juin et permit la naissance officielle du SEAE le 1^{er} décembre. Mais cette focalisation sur la « mécanique » institutionnelle, outre qu'elle a donné l'impression de négliger la substance politique des enjeux internationaux immédiats auxquels l'UE est confrontée, a mis en évidence la portion congrue laissée à la dimension « sécurité-défense » de l'action extérieure de l'UE. Les outils de gestion de crise patiemment construits depuis 10 ans n'ont guère fait l'objet d'une attention bienveillante de la part de la Commission, du Parlement et de la Haute représentante. Une forme de désinvestissement et de démobilisation sur ce pan institutionnel a été perçue par les observateurs et par de nombreux acteurs eux-mêmes.

Face à ce contexte général défavorable, aucune nouvelle crise internationale majeure n'est – heureusement – venue de façon impromptue et impérieuse, comme ce fut par exemple le cas en 2008 lors du conflit russo-géorgien, exiger des pays européens une réponse d'urgence qui aurait sans doute mis en porte-à-faux les capacités réelles de gestion de crise. Contrairement aux dernières années, notamment 2007-2008, qui avaient vu des déploiements civils et militaires d'ampleur inédite de l'UE (EUFOR Tchad/RCA, EUMM Géorgie, Atalante au large de la Somalie, EULEX Kosovo), aucune opération majeure n'a été mise en œuvre en 2009-2010. Seul « l'appendice » terrestre, encore bien modeste, à l'action anti-piraterie conduite dans le Golfe d'Aden et au large des côtes somaliennes, avec la formation de forces de sécurité somaliennes en Ouganda (EUTM Somalie, lancée au printemps), est venu enrichir le volet opérationnel de la PSDC. On peut certes s'en réjouir dans l'absolu si cela procède d'un constat d'une réduction des crises susceptibles de peser sur la sécurité de l'UE. Mais pour une politique dont il est communément admis qu'elle s'est jusqu'à présent construite pragmatiquement grâce à des opérations couvrant un spectre géographique et thématique très vaste, l'absence de nouvelle opération peut aussi être interprétée comme un désintérêt croissant pour le recours aux instruments européens de gestion de crises de la part des États membres, et une réticence de la part de la Haute représentante à en faire la promotion.

Car les théâtres d'intérêt potentiels ne manquent pas : Golfe de Guinée, Sahel, Corne de l'Afrique, etc. Nombreuses sont les zones recelant des facteurs d'instabilité susceptibles d'appeler la fameuse réponse globale (articulation des dimensions développement-action humanitaire-sécurité/défense) qui fait la fierté de l'UE, *a fortiori* depuis la ratification du traité de Lisbonne. Il ne s'agit pas en effet de limiter la prise en considération des zones de crises environnantes aux seules réponses militaires éventuelles que pourrait apporter l'UE et de déplorer qu'aucune planification ne soit sérieusement envisagée en la matière, mais bien de s'étonner qu'aucune stratégie globale, mettant enfin en œuvre de façon intégrée et cohérente tous les outils civils (économiques, commerciaux, diplomatiques, policiers) et, le cas échéant, militaires que l'UE a à sa disposition, n'ait été proposée pour faire face à ces enjeux majeurs de sécurité. Car, au-delà des conflits régionaux aux conséquences toujours imprévisibles, ces théâtres concentrent des ferments de tensions terroristes, criminelles et migratoires qui affectent de plus en plus directement les intérêts, voire le territoire même, européens.

Institutions en construction, opérations à niveau constant, il restait le champ capacitaire pour déceler quelques progrès, dans un domaine qui reste le talon d'Achille des

ambitions de l'UE. Sur ce plan également, 2010 ne restera pas dans les annales. On peut certes saluer la mise en place, en septembre, du commandement européen du transport aérien ou noter avec satisfaction l'amorce prometteuse de coopération entre l'OTAN et l'UE dans les programmes de lutte contre les engins explosifs improvisés et du soutien médical, ou encore des hélicoptères et potentiellement dans le domaine de la protection nucléaire, radiologique, biologique et chimique. Mais les progrès restent largement au rang de l'affichage des bonnes intentions. Et la confusion qui se dégage du rôle réel de l'Agence européenne de défense – à l'importance pourtant reconnue dans le traité de Lisbonne – entretient des doutes sérieux sur la volonté politique de parvenir à une coopération plus étroite des États membres. Les discussions tendues sur le budget de l'AED – qui n'augmentera pas – et sur la désignation de son nouveau directeur exécutif – la méthode Ashton perçue comme excessivement unilatérale ayant subi de vives critiques de la part de certains États – illustrent les attermoissements européens.

2011, l'année du rebond ?

Dans ce panorama fort sombre de la PSDC en 2010, quelques développements permettent toutefois de relativiser l'impression de trou d'air. Tous sont intervenus au cours du dernier trimestre et selon des modalités très diverses, qui illustrent bien à la fois la nécessité de prendre des initiatives face au risque de déclassement stratégique non seulement de l'Europe en tant que telle mais surtout des États membres eux-mêmes (y compris les plus robustes) et l'absence de « réflexe européen » sur les questions de défense.

La principale nouveauté sur le continent européen est venue de la signature, le 2 novembre à Londres, d'un traité franco-britannique de défense et de sécurité, couvrant un vaste éventail de coopérations opérationnelles, capacitaires et technologiques. Si la disposition la plus spectaculaire concerne le domaine nucléaire, la mise en place d'une force expéditionnaire commune interarmées, non permanente mais disponible pour des opérations bilatérales, y compris de haute intensité, constitue assurément l'aspect le plus ambitieux de cet accord. Sous la pression du nouveau gouvernement britannique, ce traité n'affiche pas la couleur européenne, loin s'en faut, de celui de Saint-Malo en 1998, qui avait été le prélude explicite et assumé de la PESD. Mais dans le contexte post-Lisbonne, Paris et Londres ont estimé que l'initiative institutionnelle n'était plus à prendre au niveau européen. Aux États européens qui le veulent et qui le peuvent de faire vivre les ambitions de la PSDC.

L'électrochoc franco-britannique produira-t-il l'effet escompté, à savoir faire prendre conscience aux autres Européens que sans volontarisme capacitaire concret, les simples déclarations d'intention du traité de Lisbonne ou du Conseil des ministres ne suffiraient pas à masquer la lente mais certaine dévaluation militaire européenne ? Souhaitable et possible, car au-delà des premières réactions polies mais visiblement fraîches des autres États européens face à ce cavalier seul franco-britannique, presque tous admettent en coulisses que cette initiative a au moins le mérite de rappeler aux États leurs obligations. L'Allemagne et la Suède ont ainsi confirmé dans la foulée leur volonté de travailler ensemble à l'identification des capacités pouvant bénéficier d'une plus forte mutualisation.

C'est aussi un message volontariste de sortie de crise et de reprise d'initiative qu'ont voulu adresser les ministres de la Défense, le 9 décembre, pour la première fois dans l'histoire des institutions européennes de façon formelle et en format indépendant de la « tutelle » des ministres des Affaires étrangères. Ce simple fait témoigne que l'esprit du traité de Lisbonne commence à se concrétiser, malgré d'ailleurs la réticence persistante de certains États, peu soucieux de voir les questions de défense discutées dans un cadre formel plus spécifique sous l'autorité de la Haute Représentante. Si les débats furent donc

limités dans le temps et dans les thématiques abordées (capacités), cette première réunion a toutefois permis de bien souligner « *la nécessité de transformer la crise financière et ses conséquences pour les budgets nationaux de défense en une chance à saisir, le but étant de donner un nouvel élan au développement des capacités militaires européennes [...] et de préserver les capacités de défense requises pour soutenir la PSDC* ».

Enfin, preuve de la non-exclusivité de l'initiative franco-britannique à l'échelle européenne, le triangle de Weimar (Allemagne, France et Pologne) ont adressé le 6 décembre à la Haute représentante une lettre commune cosignée par les trois ministres des Affaires étrangères et les trois ministres de la défense plaidant pour une nouvelle impulsion de la PSDC. « *Dans un contexte de fortes contraintes financières, nous devons être prêts à prendre des décisions audacieuses* » poursuivent-ils, demandant à Lady Ashton de s'investir pour une « *PSDC plus performante et plus efficiente* ». Cette initiative vient démontrer que les trois grands pays continentaux de l'UE n'ont pas abdicué une ambition européenne en matière de défense. A cet égard, l'attitude du gouvernement polonais est révélatrice. Varsovie, qui prendra la présidence tournante du Conseil de l'UE au deuxième semestre 2011, fait de ce dossier l'une de ses priorités affichées, bien loin des clichés outrageusement atlantistes qui prévalaient jusqu'alors.

L'affirmation du triangle de Weimar dans un domaine inédit atteste du caractère multiforme et pragmatique du développement de la PSDC : accords capacitaires bilatéraux, suggestions opérationnelles unilatérales ou d'un petit groupe d'États, initiatives politiques groupées, expérimentations institutionnelles découlant du traité de Lisbonne, etc. Sans aller jusqu'à un foisonnement confus et stérilisant, toute initiative dans le contexte actuel semble bonne à prendre et à valoriser. Sans jamais oublier que, dans le domaine de la sécurité et de la défense, la réalité instable et dangereuse du monde qui nous entoure saura se rappeler à nous bien plus vite que toutes les constructions politiques patiemment entreprises à Bruxelles ou dans les capitales nationales.

Les Européens, leur défense et leur action extérieure : désarmement structurel ou réengagement stratégique ?

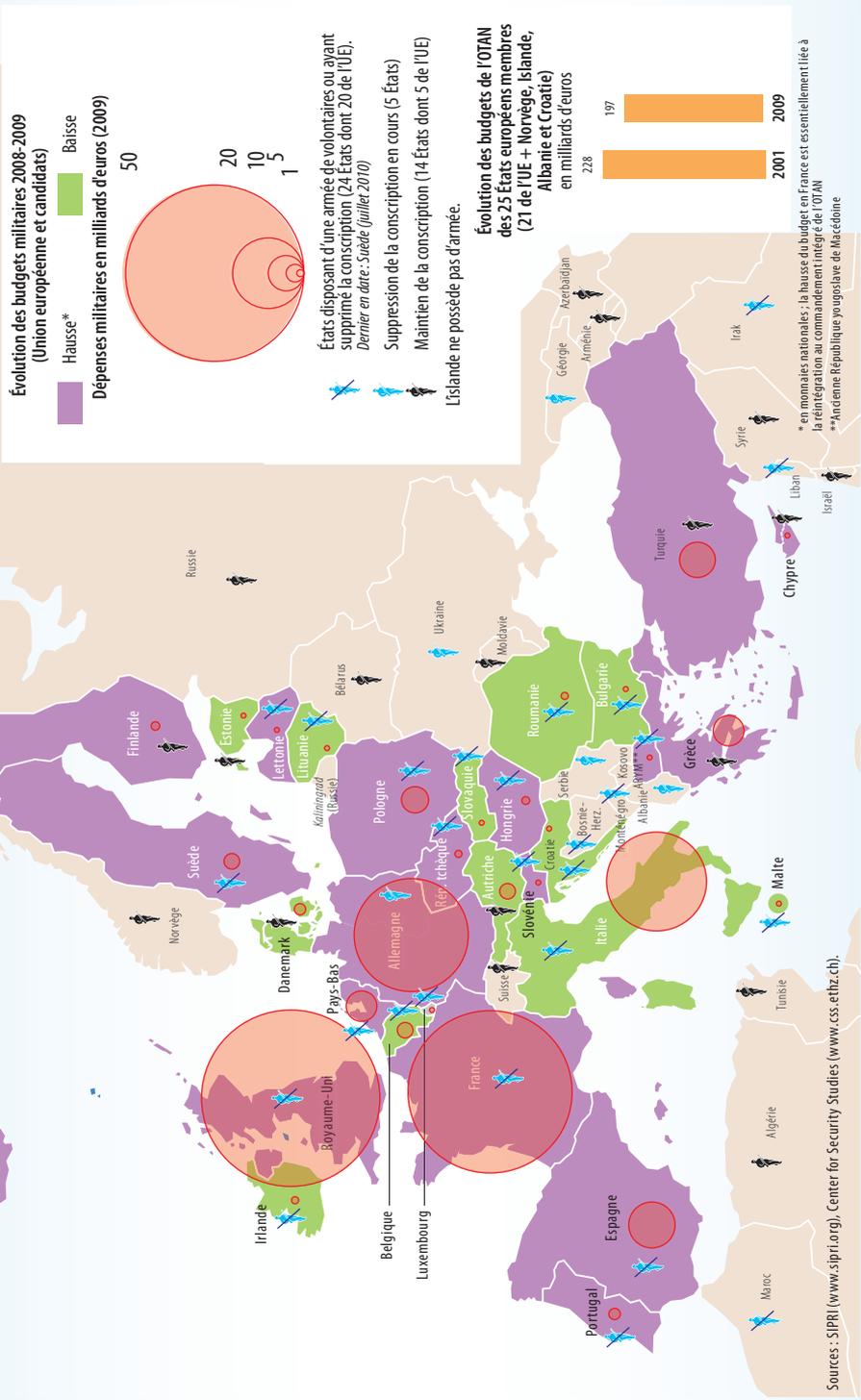
Michel FOUCHER

La véritable surprise stratégique de la période 2007-2010 fut la violence des crises financière et économique. Celles-ci ont eu un effet marquant sur les rapports de puissance entre les principaux acteurs géopolitiques, sur les budgets des États les plus affectés et sur les opinions publiques des pays démocratiques. Ces données sont-elles de nature à modifier durablement les conditions de l'action politico-militaire extérieure des Européens et de l'exercice de leurs capacités autonomes de défense ?

La crise dans ses diverses composantes n'a pas été mondiale ; son épicerie fut américain ; elle s'est diffusée en Europe en raison de l'interdépendance entre les deux économies. L'UE n'étant pas un État, les modalités de réponse ont été plus longues à définir, leur signification est longtemps restée moins lisible et les différences de culture collective ont pesé. Washington a choisi la relance comme voie de sortie de crise ; la majorité des gouvernements européens ont opté pour des pratiques de rigueur et d'austérité censées rassurer les marchés financiers à court terme et démontrer la vanité des attaques contre la monnaie commune. Au delà, la Présidence française des G8 et G20 en 2011 s'attachera à traiter des grands déséquilibres économiques mondiaux.

Dans une perspective géopolitique, l'un des résultats de cette crise multiple née dans les pays occidentaux a été une réévaluation opérée par plusieurs puissances émergentes du rapport des forces avec les puissances établies. Le déficit de « gouvernance » occidentale a été pointé à Singapour, à Pékin et à New Delhi ; certains analystes ont parlé de gagnants et de perdants, d'autres de déplacement d'un soi-disant « centre de gravité » vers l'Asie, en déniaient la réalité durable du polycentrisme économique, démographique et géopolitique. Il reste qu'une meilleure représentativité des institutions internationales (Conseil de sécurité des Nations Unies, FMI, Banque mondiale, format effectif d'un G20 qui compte 35 participants et ne remplace pas le G8 maintenu) s'impose, même si les obstacles viennent souvent plus de la rivalité entre les aspirants eux-mêmes (Chine

Les conséquences de la crise sur l'Europe de la Défense



contre Inde et Japon, Mexique et Argentine contre Brésil, indécision en Afrique) que des puissances établies.

Ces modifications de perception de l'état du monde et d'un risque de déclassement géopolitique de l'Europe ont pesé négativement sur le sentiment d'une urgence à renforcer les capacités européennes de défense autonome et d'action extérieure.

Vers un désarmement structurel ?

Les sondages successifs de l'Eurobaromètre (notamment n° 71 de 2009) dénotent une attitude constante des opinions publiques européennes : la puissance n'est pas récusée dans ses dimensions économique et même politique mais jamais la puissance militaire et donc « la politique de défense » ne sont jugées prioritaires. La sécurité des Européens reste largement déléguée à l'OTAN, c'est-à-dire aux États-Unis (Transatlantic Trends, German Marshall Fund¹). L'effet somnifère de la « tisane transatlantique », naguère encore diagnostiquée par Jean-Claude Casanova², semble se prolonger.

Une enquête d'opinion réalisée dans cinq grands États européens (Royaume-Uni, France, Italie, Espagne, Allemagne) après la guerre russo-géorgienne de l'été 2008³ révélait la contradiction entre la conscience de menaces réelles à la stabilité globale (Russie, Chine, Iran, etc.) et le double refus d'augmenter les dépenses de défense aux dépens de celles relevant de la santé et de la sécurité sociale et de se porter solidaires des États baltes, membres de l'UE et de l'Alliance atlantique, en cas de menace russe. Il a fallu, comme on le sait maintenant, rassurer les Baltes par un accord de réassurance de l'Alliance.

D'autres signaux plus concrets illustrent cette tentation du « désarmement structurel ». Citons la fin de la conscription (Allemagne, Suède), les pressions en faveur du retrait des forces engagées sur des théâtres extérieurs (l'Espagne, qui avait montré la voie en quittant l'Afghanistan, sera suivie par d'autres, Pays-Bas, Allemagne) et surtout la baisse drastique des budgets de défense, variable d'ajustement tentante dans la réduction des déficits publics (baisse de 25% sur quatre ans au Royaume-Uni, de 3 à 5 milliards € en France sur trois ans). Le risque est alors que le dimensionnement des capacités soit imposé par les seules contraintes budgétaires. Comme l'indiquait le chef d'état-major des armées françaises, la décision de différer des programmes d'équipement et de réduire les formats des forces signifie que les responsables politiques estiment que rien de sérieux ne se produira dans les cinq prochaines années dans le champ de la sécurité.

Les réductions budgétaires en Europe et les réticences croissantes des opinions sur les engagements extérieurs contrastent avec l'effort accru de défense dans les nouveaux centres d'influence (qui, paradoxe cruel pour les pro-Européens, offre de nouveaux débouchés aux industries européennes en difficulté sur leurs marchés domestiques). Ce jeu de ciseau nourrit l'hypothèse d'un « rétrécissement stratégique » européen. Il est heureux que plusieurs chefs d'État et de gouvernement en soient conscients, à Paris, Londres, Berlin, Stockholm et Varsovie ainsi qu'à Bruxelles, et décidés à le conjurer.

1. *Transatlantic Trends* 2010, http://www.gmfus.org/trends/doc/2010_English_Key.pdf. L'enquête est basée sur l'opinion publique de cinq pays de l'UE (France, Allemagne, Espagne, Italie, Pays-Bas), ainsi que sur celle des États-Unis et du Canada.

2. Jean-Claude Casanova, « Le temps est venu pour l'Europe de s'émanciper des États-Unis », in *Le Monde*, 17 novembre 2009.

3. Harris pour le *Financial Times*, 22/09/2008

Vers un réengagement stratégique

Le président stable du Conseil européen, Herman Van Rompuy, ne doute pas que l'UE puisse devenir un acteur plus impliqué sur la scène internationale et soit mieux armée pour faire face aux défis prévisibles et aux surprises dans une période qu'il qualifie à juste titre de transition entre la phase économique de la mondialisation et sa phase politique dès lors que la puissance des pays émergents se cristallise en force politique. Ce diagnostic le conduit à mettre davantage l'accent sur la réciprocité et les intérêts mutuels dans les relations de l'UE avec ses partenaires stratégiques. Et à souligner sa capacité à conduire douze opérations militaires et civiles de gestion de crise.

La première condition préalable à un réengagement stratégique des Européens réside donc dans leur analyse lucide de l'état du monde tel qu'il est et de leurs intérêts propres dans ce contexte. La capacité à enrayer les attaques contre l'euro et, pour ne citer qu'un exemple, la prise de conscience que des intérêts stratégiques réels sont à protéger dans des secteurs industriels sensibles, en dépit de la rhétorique naïve du laissez-faire ultralibéral encore en vogue dans de nombreux cercles de la Commission, les ont fait progresser sur cette voie.

Une deuxième condition tient à la prise de conscience que les Européens devront, sous l'impulsion paradoxale des États-Unis préoccupés des tensions croissantes sur d'autres théâtres stratégiques, songer à prendre en charge leur propre sécurité, bref à contribuer de manière croissante à la sécurité du territoire européen et pas seulement à projeter des forces à l'extérieur. La présidence polonaise du Conseil de l'UE au 2e semestre 2010 en fait sa priorité autour des sujets de spécialisation et de coordination militaires entre États européens qui le peuvent et le veulent.

Les deux traités (un traité d'ensemble et un traité spécifique sur la simulation nucléaire), la déclaration sur dix-sept projets industriels et la lettre d'intention sur la coopération des forces armées signés le 2 novembre 2010 entre Londres et Paris ne s'inscrivent pas dans un effort présenté comme ayant une portée européenne immédiate. L'approche est bilatérale et a été endossée comme telle par les forces politiques, surtout à Londres. Mais dès lors que ces deux puissances assurent plus de la moitié du budget de la défense des 27 États membres, les deux tiers de l'effort de recherche et développement et une part majoritaire des interventions extérieures, il faut en attendre des effets pratiques structurants.

La coopération bilatérale est entr'ouverte à ceux qui sont en mesure de contribuer effectivement au renouvellement des capacités militaires d'ici 2020 à des coûts partagés et réduits. La démarche est fondée non sur des principes mais sur des projets. Il est probable qu'elle sera complétée par d'autres projets communs avec Berlin (sur le spatial par exemple). De même le document de réflexion germano-suédois de trois pages du 7 novembre 2010 invite à un surcroît de coopération sur « l'impératif européen de la coopération militaire ». L'objectif est d'amener les États membres à dire clairement dans quels secteurs ils veulent conserver leur totale liberté de mouvement (unités combattantes, frégates, chasseurs) et dans quels autres ils sont prêts à partager tout ou partie de leurs capacités (transports aériens, sujet déjà acté avec l'état-major aérien commun de Maastricht ; logistique, entraînement et instruction) et ceux où ils accepteraient une certaine interdépendance dans le cadre d'un partage des tâches. Berlin et Stockholm encouragent la coopération sur la R&D de nouveaux matériels.

On notera qu'un conseil sur le développement des capacités militaires s'est tenu à Bruxelles, dans le cadre du Conseil des affaires étrangères, le 9 décembre 2010, dont les conclusions appellent à « transformer la crise financière et ses conséquences pour les budgets nationaux de défense en une chance à saisir, le but étant de donner un nouvel élan au développement des capacités militaires européennes afin de pouvoir atteindre le niveau d'ambition fixé », le Haut représentant étant invité à rapporter sur l'état d'avancement des travaux d'ici la mi-2011.

Si l'interopérabilité sur le terrain est une nécessité vitale où les progrès enregistrés sont considérables, il s'en faut que les opérateurs industriels jouent pleinement le jeu et privilégient le cadre européen aux dépens de tentations d'alliances extérieures (cas des chantiers navals allemands alliés avec un fonds d'investissement des Emirats plutôt qu'avec le partenaire français naturel). Bref, les leçons de la crise commencent à être tirées dans des domaines relevant de la souveraineté nationale. Dans le domaine de la défense, il s'agit simplement de savoir quel degré d'interdépendance les États sont capables d'accepter politiquement et de gérer à moindres coûts.

Une confiance réciproque réaffirmée politiquement, expliquée aux opinions et incarnée dans des projets militaires et industriels concrets est la seule réponse stratégique à la tentation du désarmement moral et du rétrécissement stratégique, qui ne seraient d'ailleurs dans l'intérêt de personne.

L'Union européenne face à la menace d'Al-Qaida

Jean-Pierre FILIU

Les algarades régulièrement proférées par Oussama Ben Laden ou par ses partisans à l'encontre des pays européens continuent de susciter une émotion légitime et bénéficient d'une considérable couverture médiatique. Pourtant le terrorisme de type jihadiste ne constitue qu'une infime partie de la menace terroriste dans l'espace de l'UE : sur les 294 actes terroristes recensés par EUROPOL en 2009, un seul relève du registre islamiste. Il s'agit de l'attaque, le 12 octobre 2009, d'une caserne milanaise par un ressortissant libyen, vite maîtrisé, et cette agression, d'initiative apparemment individuelle, ne présente pas de lien direct avec Al-Qaida, dont elle n'épouse d'ailleurs pas la logique de la terreur de masse.

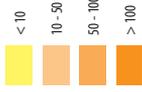
La coopération policière, qu'elle soit intra-européenne, transatlantique ou transméditerranéenne, a joué un rôle déterminant dans la prévention de la violence jihadiste au sein de l'UE. Mais l'embarquement à Amsterdam d'un terroriste nigérian d'Al-Qaida, le 25 décembre 2009 (qui n'a heureusement pas pu actionner sa charge sur un vol à destination de Detroit) ou la découverte au Royaume-Uni, le 29 octobre 2010, de colis piégés (sur un avion-cargo en partance pour les États-Unis) soulignent qu'il serait prématuré de baisser la garde. Depuis son sanctuaire dans les zones tribales du Pakistan, la direction d'Al-Qaida continue d'inspirer des complots terroristes dans l'espace européen et sa branche « au Maghreb islamique » a pour mission explicite de frapper les « Croisés » au nord de la Méditerranée. Enfin, les sites jihadistes sur Internet visent à encourager au passage à l'acte terroriste et mobilisent entre autres à cet effet des radicaux convertis.

La base du Waziristan

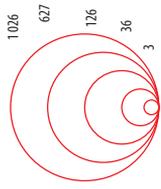
La direction d'Al-Qaida, réfugiée dans les zones tribales du Nord-Ouest pakistanais depuis l'hiver 2001-2002, a reconstitué dans ce nouveau sanctuaire tout un réseau de camps d'entraînement, de structures de soutien et d'officines de propagande. Le Waziristan pakistanais, à la frontière de l'Afghanistan, apparaît comme l'épicentre de ce jihad

Les actes terroristes dans l'Union européenne 2007-2009

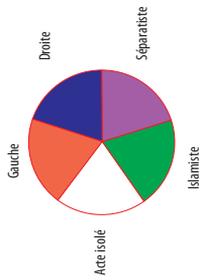
Nombre d'attaques et tentatives d'actes terroristes 2007-2009



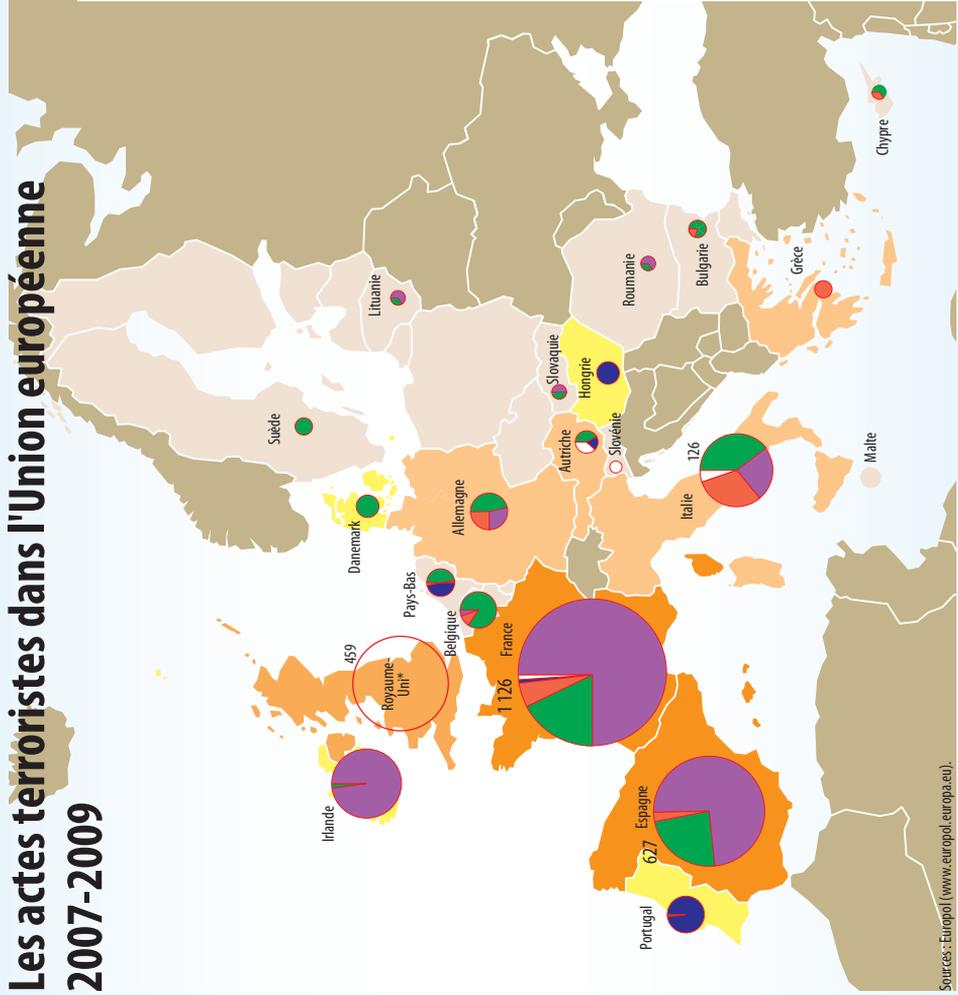
Nombre de personnes arrêtées



Affiliation des personnes arrêtées



* Les affiliations ne sont pas spécifiées pour le Royaume-Uni



Sources : Europol (www.europol.europa.eu).

à vocation planétaire et les principales entreprises terroristes de ces dernières années en Europe impliquent un séjour plus ou moins prolongé dans ces confins pakistanais. C'est là que le responsable britannique des attentats du 7 juillet 2005 à Londres a reçu sa formation opérationnelle et a enregistré sa revendication posthume. C'est là que la « cellule du Sauerland », composée de deux Allemands convertis et d'un immigré turc, a été programmée par l'Union du Jihad Islamique (UJI) pour perpétrer des attentats à Francfort et Ramstein, déjoués par la police allemande en septembre 2007.

Al-Qaida s'est efforcée de peser sur le scrutin législatif de septembre 2009 en Allemagne, en menaçant de « punir » la RFA pour son engagement en Afghanistan. Mais cette tentative de renouveler le chantage terroriste, qui, dans le cas de l'Irak, avait ensanglanté les élections espagnoles de mars 2004, a fait long feu et l'organisation de Ben Laden a recentré sa propagande comme sa planification sur le territoire américain, ainsi que l'a démontré la tentative d'attentat de Manhattan, le 1^{er} mai 2010, elle aussi conçue à partir du Pakistan. Les conspirations en Europe paraissent dès lors déléguées aux formations partenaires d'Al-Qaida comme l'UJI, dissidence du Mouvement islamique d'Ouzbékistan, les talibans pakistanais du TTP, inspirateurs d'un complot contre le métro de Barcelone en janvier 2008, ou le Parti islamique du Turkestan, désigné par les polices norvégienne et allemande après les arrestations coordonnées, en juillet 2010, de trois militants jihadistes (un Norvégien d'origine ouïgoure, formé au Pakistan, et ses deux complices ouzbèke et irakien).

Ce passage obligé par les zones tribales pakistanaises a accentué la vigilance des services européens dans cette direction. Certes, cette terre de jihad suscite beaucoup moins de vocations européennes que l'Irak quelques années plus tôt, d'autant qu'Al-Qaida et ses partenaires ont largement délaissé le théâtre afghan pour concentrer leurs frappes contre le régime pakistanais et ses soutiens. Mais les jihadistes ainsi formés, pour être moins nombreux, sont aussi déterminés qu'aguerris et le risque à leur retour en Europe est pris très au sérieux, comme en témoignent les interpellations menées en Italie en septembre 2010, ou en France, deux mois plus tard. Sur place en revanche, c'est l'armée pakistanaise qui mène les opérations terrestres, tandis que les États-Unis bombardent fréquemment des cibles jihadistes dans les zones tribales, par le biais de drones Reaper ou Predator. Le mois de septembre 2010, avec 22 raids meurtriers de ce type, a été particulièrement intense et cette escalade des frappes américaines s'est accompagnée de révélations sur un complot multiforme, attribué à Al-Qaida, et impliquant des attaques dans différentes villes européennes, sur le modèle de celles qui avaient ensanglanté Bombay en novembre 2008.

Le Maghreb islamique

Lorsque Ben Laden accepte, en janvier 2007, l'allégeance des jihadistes algériens du Groupe salafiste pour la prédication et le combat (GSPC), il les transforme en Al-Qaida pour le Maghreb Islamique (AQMI) et il leur assigne pour mission de frapper les « Croisés » en Europe. La propagande d'AQMI se distingue très vite par une virulente agressivité à l'encontre de la France et de l'Espagne, accusées de toujours contrôler les régimes « apostats » d'Afrique du Nord. Mais les réseaux de l'ex-GSPC en Europe, qui s'étaient reconvertis dans le soutien à l'insurrection anti-américaine en Irak, peinent à se mobiliser au profit des maquis jihadistes d'Algérie, même après leur intégration dans Al-Qaida. Et la vague d'attentats-suicides qui secouent l'Algérie en 2007-2008 suscite l'horreur des populations maghrébines, aggravant le rejet des thèses de Ben Laden et l'isolement de ses partisans.

Incapable de projeter sa terreur au nord de la Méditerranée, AQMI se rabat sur des cibles occidentales dans son environnement immédiat (assassinat de quatre touristes

français en Mauritanie, en décembre 2007, et d'un ingénieur français en Algérie, en juin 2008), tandis que ses commandos jihadistes, très mobiles dans tout le Sahara, font preuve de plus en plus d'agressivité. Une philippique d'Ayman Zawahiri, le numéro deux d'Al-Qaida, à l'encontre de la France, en août 2009, est suivie de l'attaque de l'ambassade de France à Nouakchott par un kamikaze d'AQMI (qui est la seule victime de cet attentat). La direction d'Al-Qaida pousse aussi à la mise à mort des otages occidentaux dont le GSPC, puis AQMI, préféraient jusque là négocier la libération contre celle de partisans emprisonnés ou le versement de rançons. C'est ainsi qu'un touriste britannique et un humanitaire français sont tués par AQMI, respectivement en mai 2009 et juillet 2010.

Cette violence jihadiste, relativement circonscrite en Algérie, est de plus en plus pré-occupante pour la Mauritanie, le Mali ou le Niger, où elle compromet le développement touristique et les investissements étrangers. L'enlèvement par AQMI, le 15 septembre 2010, de sept expatriés, dont cinq Français, sur le site d'AREVA à Arlit, dans le Nord du Niger, représente à cet égard une escalade substantielle. Ben Laden s'est lui-même emparé de l'affaire, le 27 octobre, en sommant la France de retirer ses troupes d'Afghanistan et d'abroger la récente loi d'interdiction du voile intégral. L'impact médiatique de ces prises d'otages ne doit cependant pas faire oublier que la plus grande partie des victimes de la terreur d'AQMI sont des Musulmans, civils ou militaires. La coopération ouverte des commandants jihadistes avec les groupes mafieux, engagés dans divers trafics, accroît encore le discrédit du message d'Al-Qaida. Pour recruter en-dehors du Maghreb et du Sahel, AQMI en est réduite à compter sur Internet, où ses rabatteurs écument les forums jihadistes pour y repérer d'éventuels sympathisants. Ceux-ci sont alors invités à rejoindre des espaces cryptés, où peuvent se dérouler des échanges plus substantiels, voire des transmissions de consignes.

Le défi virtuel

Internet est effectivement devenu le vecteur majeur de la doctrine et des orientations d'Al-Qaida, tout en offrant à ses organisations affiliées ou partenaires une tribune virtuelle d'une intensité inégalée. Outre les opportunités de recrutement, évoquées pour AQMI, la Toile permet à ces différents groupes (ou groupuscules) de nourrir l'illusion de leur puissance et d'amplifier leur rhétorique militante. AQMI met en avant son chef, Abdelmalek Droukdal, auréolé d'une interview exclusive au *New York Times* en juillet 2008. Les groupes basés au Pakistan mobilisent pour leur part des jihadistes convertis, qui s'adressent à un public européen dans leur langue maternelle. Le plus fameux d'entre eux, l'Allemand Eric Breining (1987-2010), s'est engagé au sein de l'UJI sous le nom de guerre d'Abdulgaffar al-Almani, avant de périr dans les zones tribales pakistanaïses.

Ce matraquage sur Internet vise d'abord à contourner la condamnation islamique d'Al-Qaida, partout accusée d'être une secte « déviante », voire « hérétique » par les docteurs de la loi, qu'ils soient des muftis pro-gouvernementaux ou des cheikhs contestataires. Cette propagande virtuelle cible des personnalités isolées, à la culture religieuse faible, voire nulle, auprès de qui Al-Qaida se présente comme une avant-garde autoproclamée, détentrice de la vérité absolue. L'Internet attire particulièrement les convertis ou les *born again*, car il structure leur parcours individuel de rédemption ou d'affirmation, tout en nourrissant le sentiment fallacieux d'une communauté militante. Les sites jihadistes constituent ainsi un espace privilégié, non pas de liberté d'expression, mais de préparation au passage à l'acte terroriste et il devient urgent que cette dimension soit prise en compte au niveau européen, dans une logique de prévention.

De manière plus générale, la redoutable dialectique d'Al-Qaida doit être clairement mise en lumière. Ben Laden et ses partisans entretiennent un projet totalitaire à l'encontre de leurs supposés coreligionnaires, cet « ennemi proche » qu'ils veulent soumettre

pour mieux le « purifier ». L'Amérique et l'Europe ne sont qu'un « ennemi lointain », de nature tactique, dont il faut provoquer l'intervention directe, et si possible armée, pour mieux affaiblir « l'ennemi proche ». L'écrasante majorité des victimes d'Al-Qaida ont beau être des Musulmans tués dans des pays musulmans, Al-Qaida continue de détourner à son profit une partie du débat européen sur l'Islam, comme si l'organisation de Ben Laden représentait le stade ultime de la « radicalisation » islamique. En termes de contre-terrorisme, l'enjeu est pourtant moins la promotion d'un Islam « modéré » aux dépens d'un Islam « radical » (notions dont un passé récent a montré le caractère fluide) que l'application rigoureuse d'un certain nombre de règles d'ordre public, les mêmes pour toutes et pour tous. En Europe comme ailleurs, Al-Qaida représente un défi de sécurité, et non de société.

Grand entretien

Herman VAN ROMPUY Président du Conseil européen

- 1. Est-ce qu'en ce début d'année 2011, on peut déjà tirer une première leçon de votre travail au sein du Conseil européen et à la tête de la Task Force ? Le premier exemple de ce que l'on met à votre crédit, c'est votre action dans la gestion de la crise de la dette. Est-ce que vous êtes optimiste sur la manière dont la zone euro va surmonter la crise de la dette ? Et vaincre les doutes des marchés financiers ? Quelles sont les premières conclusions que vous pouvez tirer de cette année 2010 agitée ?**

Je peux tirer plusieurs leçons.

Nous avons hérité d'une monnaie commune, que je considère comme une prouesse. Dans l'histoire de l'Union européenne, la création de l'euro est une réussite révolutionnaire, au même titre que le lancement de la CECA¹ en 1950. C'est un moment exceptionnel de l'histoire de l'Union. Cela ne s'est jamais vu dans l'histoire de l'humanité. On a connu des pays avec dix-sept monnaies et un gouvernement et maintenant on a l'inverse. C'est un héritage formidable.

Hélas nos prédécesseurs n'ont pas tiré toutes les conclusions qu'imposait une monnaie commune. Ils se sont contentés du Pacte de stabilité et de croissance, qui n'a pas été respecté d'ailleurs. Ils n'ont pas créé une vraie politique économique convergente entre les membres de la zone euro. Sur le plan macro-économique par exemple, il n'y a aucun instrument pour combattre les bulles immobilières ou certains excès comme les augmentations inconsidérées des salaires dans le secteur public. Il manque une convergence, une coordination des politiques économiques.

On peut donc dire que l'euro a été prisonnier de ses propres succès. Il est devenu une monnaie forte et, au terme de cette première décennie, on peut affirmer que l'euro est un succès. Cependant la crise financière est survenue et elle a ramené à la surface tous les problèmes économiques structurels de certains pays. Et on n'avait aucun instrument pour agir. Comme nous n'avons pas connu de problèmes pendant les dix premières années, nos prédécesseurs n'ont pas agi et même s'ils avaient voulu agir, ils ne disposaient pas des instruments pour le faire. La crise financière a montré très clairement les faiblesses de la zone euro dans certains États membres. Il a donc fallu inventer certains instruments. Par exemple, pour aider la Grèce nous avons dû trouver un mécanisme de soutien financier. Le Conseil européen de mars 2010 m'a donc demandé de mettre sur pied une gouvernance économique plus solide. J'ai mené ce travail à bien et en octobre

1. Communauté européenne du charbon et de l'acier

j'ai proposé quelques pistes. Il nous reste à traduire ce consensus en acte législatif, à travers des propositions de la Commission et l'accord des co-législateurs que sont le Parlement et le Conseil [des ministres], mais nous avons abouti. Nous avons réalisé qu'il fallait combattre la crise et mettre en place les instruments nécessaires pour le faire, car en 60 ans, nous avons imaginé un projet avec davantage d'unification européenne mais sans l'infrastructure économique requise pour ce grand projet politique.

2. Il y a les instruments mais il y a aussi la volonté politique. Est-ce que vous sentez de la part des chefs d'État et de gouvernement une véritable volonté politique d'aller plus loin ?

Premièrement, il nous a fallu inventer, en haute mer, les instruments nécessaires pour vaincre la tempête.

Deuxièmement, l'euro est fort et stable sur un plan général, mais il est aussi fort et aussi faible que le dernier maillon de la chaîne. Personne ne savait que les problèmes d'un pays pouvaient devenir les problèmes de tous les autres. Par le biais des participations bancaires, des institutions financières internationales, des obligations d'État qui ne sont plus détenues par les seuls nationaux, le problème d'un État est même devenu le problème des autres pays et donc de la zone euro dans son ensemble. Avec la crise financière, il est devenu clair que la situation d'un pays dépend aussi de l'état de santé de ses banques. A un moment donné, le problème de l'euro devient même un problème mondial. Le problème de l'euro vient des divergences de politiques au sein de la zone euro, plutôt que la situation économique générale mondiale et cet aspect n'avait jamais été imaginé par personne.

Troisièmement, nous avons sous-estimé deux genres d'approche.

Quand il y a une crise dans un pays, il faut prendre des mesures et entreprendre des réformes qui mettent à l'épreuve le gouvernement de ce pays. Il est difficile d'affronter l'opinion publique pour réformer le marché du travail, augmenter l'âge de la retraite et assainir le budget. Prendre ses responsabilités tant budgétaires que structurelles, ce n'est pas facile dans un climat alors que rôde partout le populisme.

Mais dans les autres pays qui doivent venir à l'aide d'un pays en difficulté, il faut aussi affronter l'opinion publique, pour expliquer comme, par exemple en Allemagne, que les réformes portent leurs fruits, l'assainissement des finances a été entrepris mais qu'il est nécessaire d'aider certains pays qui ont des problèmes budgétaires importants faute de réformes ! Ce sont des problèmes politiques difficiles dans un climat ambiant de populisme, largement anti-européen ou eurosceptique.

Certains observateurs ont douté de la volonté des gouvernements à défendre l'euro. Je ne crois pas qu'il y ait eu parmi les membres du Conseil européen un seul instant de doute. Peut-être la perception a-t-elle été différente, mais je puis témoigner que, dans la réalité, dans la tête et l'esprit des membres du Conseil européen, il y a eu cette conviction, désormais installée très fortement, que l'avenir de l'euro c'est l'avenir de l'Union européenne. Les deux sont liés, ils sont « un et indivisibles ». La chancelière allemande l'a d'ailleurs déclaré clairement il y a quelques mois.

Même si tout le monde n'est pas encore membre de la zone euro, le Traité de Lisbonne prévoit qu'à l'exception du Royaume-Uni tous les États seront candidats obligatoirement.

Le plus grand acquis des derniers mois, c'est la volonté exprimée par les plus hauts responsables que nous utiliserons tous les moyens pour sauvegarder l'Union et l'euro. C'est d'ailleurs l'une des conclusions du Conseil européen de décembre 2010. Cela montre notre détermination : la caravane de l'euro passera, les chiens aboieront.

Ces mesures doivent être crédibles, c'est-à-dire être incarnées dans des mesures et des politiques tangibles. Il ne suffit pas de faire un acte de foi dans l'euro, il faut que les

actes concrets suivent. Nous l'avons fait. Avec la Task Force, plusieurs questions ont été évoquées et traitées : la gouvernance économique, le mécanisme temporaire de crise, le mécanisme permanent de crise. Si nous devons faire davantage, nous le ferons. Parce que nous sommes convaincus qu'il en va du projet européen. Il n'y a pas d'alternative.

3. Pensez-vous qu'on arrivera à convaincre cette nébuleuse sceptique, voire eurosceptique qu'on appelle les marchés financiers ?

Certains n'ont jamais pardonné à l'Europe d'avoir une monnaie unique. Et bien sûr il existe un phénomène de jalousie et d'envie. Pendant 10 ans l'euro a fonctionné sans problème et il est devenu un rival d'autres monnaies de réserve dans l'économie mondiale. Dans la crise, ces mêmes milieux, qui n'ont jamais pardonné l'existence de l'euro, se sont empressés de faire une campagne d'intoxication avec des slogans du style « nous avons raison, c'était prévu, on vous l'avait bien dit, c'était infaisable ». Cela ne m'impressionne pas.

Bien sûr, nous avons donné quelques arguments à certains acteurs des marchés qui voyaient d'un mauvais œil l'avènement de l'euro, puisque nous n'avions pas tiré, dès le début, toutes les conclusions d'une monnaie commune. Comme dans le catéchisme, où les circonstances qui conduisent au péché sont aussi importantes que le péché lui-même, nous avons donc péché en ne respectant pas toujours nos propres règles et nous avons dû rectifier le tir et en tirer toutes les conséquences. Pour cela, la Task Force est d'une extrême importance et, si cela s'avère nécessaire, nous irons plus loin encore dans la coordination économique.

4. Quels sont les objectifs de la Task Force ?

Elle propose notamment d'exercer une mission de surveillance à partir de certains critères qui sont souvent peu discutés comme la dette publique, le déficit, la compétitivité. Mais au-delà de la coordination économique, sont évoqués aussi les marchés du travail, les systèmes de sécurité sociale et les systèmes de pension. Ces sujets sont délicats et sensibles et nous avons dû trouver une méthode pour éviter les débats idéologiques au niveau européen, mais aussi une méthode pour avoir davantage de convergence économique parmi les États membres sans entrer dans une discussion gauche-droite. Nous avons fait un pas supplémentaire avec la création du « semestre européen » ; avec l'examen des règles au niveau des finances publiques et de la compétitivité, nous sommes plus loin dans la coordination économique.

5. Pour convaincre de la pertinence de tous ces instruments inventés par les chefs d'État et de gouvernement, êtes-vous prêt à vous exprimer davantage comme la voix de l'Union pour témoigner de l'engagement des 27 ?

Beaucoup estiment que le Président du Conseil européen doit avoir plus de visibilité. Je connais bien le problème. En effet mon expérience de responsable politique belge m'a amené à la conclusion qu'il y a souvent une tension entre visibilité et consensus et qu'il faut donc faire un choix. Je n'ai pas de vanité mal placée, donc je ne cherche pas à me mettre en avant, car si on se met trop sur le devant de la scène cela constitue un

handicap pour trouver un consensus. C'est une conviction profonde et ancienne, qui s'est affirmée depuis ma prise de fonction il y a un an.

Par ailleurs, quand il s'agit de mettre sur pied un mécanisme de soutien financier on est dans l'intergouvernemental, avec notamment deux pays qui représentent la moitié de la zone euro. Toute avancée supplémentaire dépend donc d'eux. Et même si l'intérêt national et l'intérêt européen coïncident de plus en plus, ce n'est pas le Président du Conseil européen, mais bien, par exemple, la Chancelière allemande et le Président français qui, *in fine*, décident. Ils sont élus et disposent de la légitimité démocratique dans leur pays. Il ne faut pas créer un mythe fictif ou artificiel ou se bercer d'illusions, le président du Conseil européen ne ressemble pas au Président de la République française. Et s'il en avait l'ambition, cela ne fonctionnerait pas très longtemps ! Donc il me faut vraiment mesurer ma place dans les institutions. Trop de discrétion peut nuire, mais une exposition trop importante nuirait davantage. Cela créerait des risques énormes pour l'efficacité de la fonction. Je crois être parvenu à trouver un bon équilibre et je suis certain que mes successeurs n'auront pas d'autre choix.

6. Justement, un an après l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, quel regard portez-vous sur la manière dont se sont mises en place les nouvelles institutions ? Comment définiriez-vous notamment votre fonction ?

Une année est un délai un peu court pour porter un jugement définitif et il nous faudra encore du recul pour vraiment apprécier les apports du Traité de Lisbonne. De surcroît vous comprendrez qu'il m'est difficile d'être totalement objectif en évoquant la fonction que j'occupe. Néanmoins, je peux vous donner mon sentiment. Le Président du Conseil européen préside une réunion qui se tient normalement quatre fois par an. Cependant on a voulu lui donner une image équivalente à celle du Président américain ou du Président russe, or ce n'est pas le cas. Le Président du Conseil européen parle au nom des 27 États membres, et non en son nom propre. Il n'a aucune emprise sur le Conseil des ministres, sur la Commission européenne ou sur l'Eurogroupe et il ne dispose d'aucune administration, y compris celle du Secrétariat Général du Conseil, où il n'exerce ni pouvoir hiérarchique ni pouvoir de nomination.

Cette nouvelle présidence du Conseil européen est donc bien « cadrée ». D'abord dans sa durée, deux ans et demi, renouvelable une fois. Ensuite sur le plan institutionnel, c'est une construction assez particulière qui résulte d'un compromis, que je dois assumer, tout comme Mme Ashton doit le faire pour sa fonction, elle est à la fois Haute représentante, vice-présidente de la Commission et présidente du Conseil « Affaires étrangères ».

Si on avait vraiment voulu créer une fonction de type présidentiel, on aurait dû fusionner la présidence de la Commission européenne et la présidence du Conseil européen. Mais cela pose bien d'autres problèmes. Le Traité de Lisbonne a créé cette fonction institutionnelle particulière, pour ne pas dire bizarre, et ce que j'ai fait, de ma propre initiative, a consisté à remplir les cases vides pour que les institutions fonctionnent au mieux.

Ainsi, je vois toutes les semaines, à mon initiative, le Président de la Commission européenne, pour faire le point de l'agenda et des mesures à prendre. On le fait en pleine concertation et je crois que cela fonctionne afin qu'il n'y ait pas de rivalité entre institutions et personnes. Bien sûr, cela a pris un peu de temps avant que chacun trouve sa place, mais nous y sommes parvenus. Il y a bien encore quelques animosités par moment mais cela fonctionne bien. Je suis tout à fait satisfait.

Avec la Présidence tournante du Conseil des ministres, c'est la même chose. La présidence présente un programme avant chaque Présidence et présente un rapport à

l'issue. Le ministre des Affaires étrangères du pays concerné préside le conseil « Affaires générales », qui prépare le Conseil européen. Le Président du Conseil européen assiste informellement au conseil « Affaires générales », pendant un déjeuner ou un dîner avant le Conseil européen prévu. Avec la présidence tournante, nous nous retrouvons chaque mois pour faire le point sur l'état d'avancement des dossiers et surtout pour être sur la même longueur d'onde, pour qu'il n'y ait aucune frustration et instaurer une vraie concertation au sein des institutions. Je n'hésite pas à me déplacer dans les capitales dès que cela est utile pour atteindre ce but.

Avec le Parlement européen, j'ai pris l'initiative d'organiser une rencontre avec les chefs des groupes politiques, immédiatement après chaque Conseil européen en leur donnant tous les éléments nécessaires quant aux décisions prises, tout en respectant la confidentialité de nos débats, car le débat en séance plénière, prévu par le Traité, intervient souvent plusieurs semaines, voire un mois après la réunion du Conseil européen, et cela peut paraître trop tardif. Je participe néanmoins à un débat au Parlement quatre fois par an (six en 2010) après la réunion du Conseil européen. Je n'y présente pas de programme, mais je fais une introduction et dis ce qui ne va pas.

En ce qui concerne la Task Force, j'ai pris l'initiative d'organiser un débat avec les parlementaires européens, les chefs de groupes politiques et les présidents de commission afin de les tenir informés. Par exemple, au mois de septembre j'ai fait le même exposé pour les parlementaires et la Présidence tournante du Conseil que celui que j'avais fait pour le Conseil européen sur l'état d'avancement des travaux de la Task Force.

Je vois aussi régulièrement le président de l'Eurogroupe, Jean Claude Juncker.

Mon rôle est de combler les lacunes du Traité de Lisbonne sur une base informelle pour qu'il y ait davantage de coordination avec tous les acteurs sur le plan européen et pour que les institutions ne soient pas un facteur de complication mais un facteur de simplification. Je suis dans un rôle naturel de coordonnateur, de facilitateur de consensus et de compromis entre les 27.

Par ailleurs, je suis, selon le Traité de Lisbonne, le représentant de l'Union sur le plan externe et celui de la politique étrangère, de défense et de sécurité de l'Union. Je représente donc l'Union sur le plan externe. Cependant M. Barroso le fait aussi dans d'autres domaines comme le commerce international. De fait, nous avons conclu un accord écrit au mois de mars 2010 pour agir le plus possible ensemble. L'exemple le plus concret est celui de l'économie qui comporte à la fois un aspect communautaire et un aspect intergouvernemental. Normalement, l'économie c'est plutôt le domaine de la Commission. Mais dans les réunions du G20 on a réparti les rôles sans difficultés. C'est moi qui m'exprime. Nous recherchons toujours des solutions pragmatiques et flexibles, des règles qui précisent certains articles du Traité qui ne sont pas toujours très clairs. S'agissant des sommets avec les pays tiers, - il y en a eu une quinzaine en 2010 - je les préside mais toujours en étroite collaboration avec la Commission.

Mon jugement n'est donc pas définitif, mais à ce jour, c'est bien le pragmatisme qui s'est imposé. On me le reproche parfois, mais mon but est avant tout que les institutions fonctionnent.

Ce n'est d'ailleurs pas plus difficile maintenant que dans le passé ou par rapport à d'autres pays. Quand on parle de climat, de défense, croyez-vous qu'aux États-Unis ou en Russie, les choses soient plus claires ? Chaque pays - et l'Union européenne n'en est même pas un - a ses propres contraintes et chaque institution, au sein de l'Union européenne comme ailleurs, a sa spécificité. Le seul facteur de complication spécifiquement européen, c'est le fait qu'il existe à la fois des institutions européennes et des États membres. C'est le travail de chaque jour de tout mettre en œuvre pour, non pas forcément parler d'une seule voix, mais avoir un seul message. C'est la grande spécificité de l'Europe.

6. Vous avez vu fonctionner le couple franco-allemand. Pouvez-vous nous donner votre vision du travail fait en commun par la France et l'Allemagne ?

D'abord, il s'agit d'une très longue tradition. L'histoire européenne commence avec Robert Schuman, homme des frontières et sa proposition de réconciliation entre la France et l'Allemagne le 9 mai 1950. La réconciliation franco-allemande a été le déclenchement de l'idée européenne : « plus jamais de guerres entre la France et l'Allemagne ». Et toute l'histoire européenne est jalonnée d'exemples d'une entente franco-allemande profonde : De Gaulle/Adenauer, Giscard d'Estaing/Schmidt, Kohl/Mitterrand, même Chirac/Schröder et maintenant Merkel/Sarkozy, il y a donc une très longue tradition de coopération.

L'entente franco-allemande est une condition nécessaire mais elle n'est pas suffisante pour l'action européenne. Les dirigeants français et allemands sont très exposés aux médias. Il n'est pas toujours nécessaire de médiatiser toutes les rencontres et les nombreux accords franco-allemands, parce que cela peut être contre-productif.

Pendant cette crise, j'ai entrepris tout ce que j'ai pu pour jouer le jeu de cette entente franco-allemande. Quand il y a eu un accord au sujet de la crise grecque - et cela n'était pas gagné d'avance - il fallait d'abord un accord franco-allemand et je crois y avoir contribué. Cet accord a été ensuite avalisé par tous les autres États membres. Il y en a eu aussi un autre au mois de décembre sur la modification du Traité de Lisbonne, et notamment sur la formulation du texte du Traité. Et là encore cet accord est devenu l'accord de tous les États membres. A chaque fois la décision est entérinée par l'ensemble des Chefs d'État et de gouvernement. Ils sont totalement libres de ne pas être d'accord, mais l'absence d'accord soulèverait un grand problème. Il est important pour moi de respecter et de faciliter cette relation entre deux pays qui représentent aussi deux sensibilités différentes au sein de l'Union. Un Belge comprend cela mieux que tout autre, parce que notre pays est en quelque sorte à la frontière de ces différences de sensibilités et il les connaît donc bien!

7. Si la richesse est encore en Europe, la croissance est plutôt ailleurs et, par voie de conséquence, la morosité est plutôt parmi les Européens alors que le dynamisme frappe dès que vous êtes en Asie, en Amérique latine, et même en Afrique. Pensez-vous que le projet européen ait un peu perdu de son âme ? Comment peut-on essayer de redonner un peu d'espoir et d'enthousiasme aux Européens ?

Il convient de remettre tout cela en perspective. Lorsque j'ai commencé ma carrière professionnelle au cabinet de Léo Tindemans, dont un fameux rapport² avait regretté que l'idée européenne ne rencontre plus le même enthousiasme qu'à ses débuts, et qu'elle avait perdu son parfum d'aventure. Cette lassitude actuelle n'est pas si nouvelle puisque le même constat était fait il y a 35 ans. L'idée européenne est, en quelque sorte, victime de ses succès. L'idée européenne fait partie inhérente de notre vie quotidienne, nous ne connaissons qu'elle contrairement aux Pères fondateurs. Après la guerre, elle incarnait la réconciliation et elle était réellement neuve et formidable. Nous ne pouvons pas attendre de nos petits-fils et petites-filles, qui sont les arrières petits-enfants des Pères fondateurs, le même enthousiasme. L'enthousiasme, cela existe toujours au début, puis viennent la routine et les problèmes...

Il est vain de croire qu'on réinstallera l'enthousiasme des Pères fondateurs. Autre chose est de combattre l'anti-européanisme et l'eurosepticisme. Je crois que c'est une tâche primordiale et l'anti-européanisme fait partie d'un vaste mouvement non défini qu'on peut

2. Décembre 1975

décrire comme le populisme. L'anti-européanisme n'est qu'une partie de ce populisme. Je ne veux pas réinventer l'Europe car il y a 60 années d'expérience européenne, mais je veux que l'idée européenne demeure et soit défendable, présente et défendue dans l'avenir.

8. Que représente, selon vous, l'avenir de l'Union européenne sur la scène mondiale ?

L'Europe représente toujours une force par rapport aux autres continents. Bien sûr, il est tout à fait naturel que la croissance économique, dans une première phase, soit beaucoup plus forte par rapport aux économies avancées. Il y a un effet rattrapage. Notre croissance économique de 2% est l'équivalent d'environ 6% dans de nombreux pays émergents, en termes de prospérité par tête. Pour réduire l'écart en termes absolus, ils doivent avoir une croissance beaucoup plus grande que nous.

Avoir 8 ou 9 % de croissance pendant une certaine période cela constitue une prouesse que je salue parce que cela permet à des centaines de millions de gens de sortir de la pauvreté. Mais techniquement, une fois qu'un certain stade de développement est dépassé, il devient de plus en plus dur d'obtenir de telles performances. Tout simplement parce que les États doivent veiller au bien-être des populations, adopter des lois sociales, environnementales, etc. qui freinent en quelque sorte la croissance économique pour donner davantage d'espace à la protection sociale et à la dimension humaine. Cela a un coût économique important. Il ne faut pas se faire d'illusion : le jour où la Chine instaurera des lois sociales (salaire minimum, retraites, sécurité sociale), elle n'aura plus une croissance de 8 ou 10 %.

Si l'Europe n'est plus un modèle pour elle-même, soit par esprit de morosité, soit par masochisme, l'Europe est un modèle pour le reste du monde. Un modèle non seulement sur le plan économique, mais aussi sur le plan humain, ou sur le plan social. C'est ce que le Traité de Lisbonne désigne sous le vocable d'« économie sociale de marché ».

La croissance économique structurelle de l'Europe est, bien sûr, trop faible avec des niveaux proches de 1 % et si cela continue nous ne pourrions pas financer notre modèle social. Mais c'est un leurre de croire que nous atteindrons une croissance structurelle de 4%. Les pays émergents auront bientôt de nouveaux problèmes liés à leur développement. Ils auront même dans certains pays, comme la Chine, des problèmes de vieillissement plus aigus que chez nous.

Dans cette phase transitoire, l'Europe doit investir dans une croissance économique non pas de manière défensive et pour nous protéger mais de manière offensive pour créer de la valeur ajoutée. L'Allemagne a ainsi réussi à se spécialiser dans des produits d'investissement qui sont à la pointe et qui s'exportent. L'Allemagne a mieux profité de la reprise en 2010, parce qu'elle possède une production compétitive, de loin la meilleure d'Europe. Cet exemple montre qu'il est tout à fait possible d'avoir une valeur ajoutée, à la condition d'investir. La stratégie « Europe2020 » de l'Union européenne est un pas important dans le renforcement de nos structures économiques et industrielles.

Quand on parle d'Europe avec un supplément d'âme, on rencontre une écoute³, on intéresse. Il ne faut pas se décourager malgré les temps difficiles, il faut même parler de nos motivations, car les Européens ont besoin d'espoir. Et ne nous y trompons pas, l'Europe a beaucoup plus d'audience qu'on ne le pense. La rhétorique a une grande importance, et les actions aussi. Mais il faut savoir dépasser la technique et faire rêver. L'Europe reste un grand projet et ma mission est de maintenir le cap.

Entretien réalisé le 10 janvier 2011

3. Discours de Berlin, le 9 novembre 2010. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/118813.pdf

Synthèse de l'Europe politique et juridique

Les urnes européennes confirment le déclin de la social-démocratie européenne et la montée du populisme

Corinne DELOY

Le cycle électoral de l'année 2010 en Europe peut être résumé en une phrase : la droite s'est imposée dans chacun des 8 pays ayant organisé des élections parlementaires.

Trois États ont choisi de reconduire les gouvernements de droite au pouvoir (la Suède, la République tchèque et la Lettonie). Trois autres ont basculé de gauche à droite (la Slovaquie, le Royaume-Uni et la Hongrie). Les Pays-Bas, gouvernés depuis près de 4 ans par une coalition rassemblant droite et gauche, ont donné, en 2010, une claire majorité aux forces de droite. Enfin, la Belgique s'est divisée : les indépendantistes et la droite se sont imposés en Flandre et les socialistes ont été victorieux en Wallonie. Hormis ce pays, la droite est désormais au pouvoir dans 20 États membres, la gauche dans 6¹.

Partout, y compris en Belgique, les questions sociales ont largement dominé les campagnes électorales.

1. La Belgique n'a pas été prise en compte dans cette typologie.

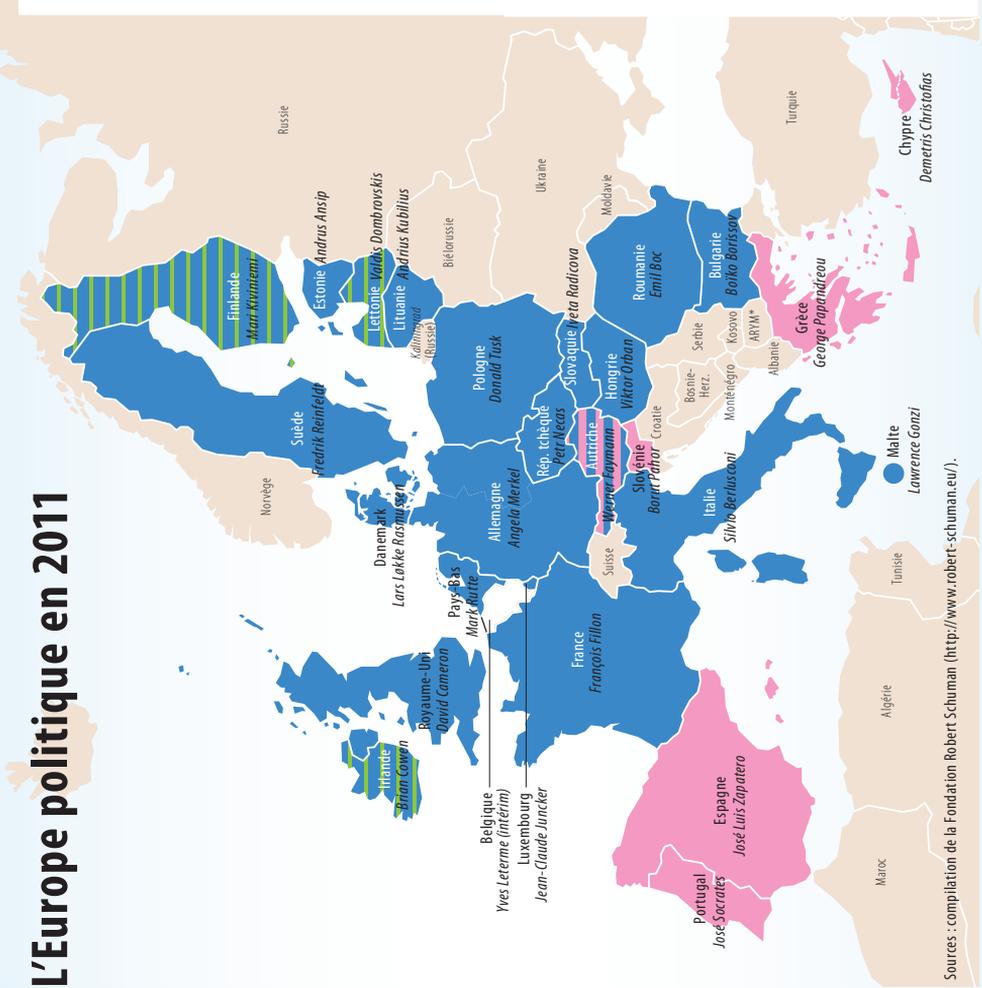
L'Europe politique en 2011

Couleur politique des gouvernements

- gauche
 - droite
 - coalition gauche / droite
 - coalition droite / Verts
 - pas de gouvernement nommé au 31 décembre 2010
- Andrus Ansip Premier ministre

Élections prévues en 2011 :

- 23 janvier : Portugal, présidentielle
- 6 mars : Estonie, législatives
- 11 mars : Irlande, législatives
- 17 avril : Finlande, législatives
- Mai : Chypre, législatives
- Mai : Lettonie, présidentielle
- Juillet : Turquie, législatives
- Octobre : Bulgarie, présidentielle
- Octobre : Irlande, présidentielle
- Octobre : Pologne, parlementaires
- Novembre : Danemark, législatives



Sources : compilation de la Fondation Robert Schuman (<http://www.robert-schuman.eu/>).

*Ancienne République yougoslave de Macédoine

Les majorités de gouvernement au sein de l'Union européenne au 31/12/2010

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

Percée de l'extrême droite aux Pays-Bas et en Hongrie

Avec 20,4% des suffrages, le Parti populaire pour la liberté et la démocratie (VVD) a devancé de très peu le Parti du travail (PvdA) qui a recueilli 19,6% des voix lors des législatives néerlandaises du 9 juin. Le Parti de la liberté (PVV) de Geert Wilders arrive en troisième position (15,5%). L'Appel chrétien-démocrate (CDA) du Premier ministre sortant, Jan Peter Balkenende, est le grand perdant du scrutin (13,7%). La participation s'est élevée à 74,5%.

Réduction du déficit public à zéro en baissant de 10% les dépenses annuelles de l'État, suppression des indemnités chômage après un an, recul de 2 ans de l'âge de la retraite, telles sont quelques unes des mesures du programme du VVD. Les Néerlandais, conscients de la nécessité de tels efforts, ont choisi d'accorder leur confiance aux Libéraux, plus crédibles au plan économique. La formation du gouvernement a cependant été longue et difficile. Mark Rutte, premier Libéral à être nommé Premier ministre depuis 1913, a formé une coalition avec le CDA. La nouvelle équipe bénéficie du soutien des populistes du PVV au Parlement. Ce dernier parti a pâti du fait que les questions socioéconomiques ont détrôné l'immigration et le rapport à l'islam, ses deux principaux chevaux de bataille, dans la liste des préoccupations des Néerlandais.

En Hongrie, l'Alliance des jeunes démocrates (Fidesz) emmenée par Viktor Orban est arrivée largement en tête des législatives (11 et 25 avril) avec 52,7% des suffrages au scrutin proportionnel du premier tour et 263 sièges, soit la majorité des deux tiers au Parlement, un fait sans précédent en Europe centrale et orientale. Elle devance le Parti

socialiste (MSZP), au pouvoir depuis 8 ans et grand perdant du scrutin, qui obtient 19,3% des voix. Les élections ont été marquées par la percée des extrémistes du Mouvement pour une meilleure Hongrie (Jobbik) qui a recueilli 16,7% des suffrages. La participation s'est élevée à 64,3% au premier tour. La Hongrie a été l'un des États membres de l'Union européenne les plus touchés par la crise économique internationale et le premier à avoir bénéficié de l'aide du Fonds monétaire international (FMI). Contraction de l'économie, inflation élevée, chômage supérieur à 10% de la population active, déficit budgétaire et dette publique les plus élevés d'Europe centrale et orientale, telle est la situation de l'économie hongroise dont les fondamentaux sont en outre particulièrement vulnérables. Viktor Orban s'est fait élire sur sa promesse d'un leadership fort et d'un retour aux valeurs tels que le travail, la famille, l'ordre et le nationalisme qu'il aura bien du mal à concilier avec l'obligation de poursuivre la consolidation budgétaire.

Au printemps, Tchèques et Slovaques choisissent la droite

Si le Parti social-démocrate (CSSD) est arrivé en tête des législatives tchèques des 28 et 29 mai avec 22,1% des suffrages, les forces de droite sont cependant les véritables vainqueurs du scrutin (47,7%). Le Parti démocrate-civique (ODS) a obtenu 20,2% des voix, Tradition, responsabilité, prospérité 09 (TOP 09), 16,7% et le Parti des Affaires publiques (VV), 10,8%. La participation s'est élevée à 62,6%. Les Tchèques ont exprimé leur mécontentement à l'égard des deux « grands » partis de la scène politique, qui ont obtenu leur plus faible résultat depuis 1996, et donné leur chance à de nouvelles formations. La hausse des dépenses publiques qui figurait au cœur du programme de la gauche ne les aura pas convaincus. Le CSSD a également pâti de la confusion qu'il a entretenue vis-à-vis du Parti communiste de Bohême et Moravie, et souffert de l'impopularité de son leader, l'ancien Premier ministre Jiri Paroubek.

La formation du Chef du gouvernement slovaque sortant, Robert Fico, Direction-Démocratie sociale (SMER-SD), est arrivée largement en tête des législatives du 12 juin avec 34,8% des suffrages. Le principal parti d'opposition, l'Union démocratique et chrétienne-Parti démocratique (SDKU-DS) recueille 15,4% des voix. Elle est suivie par Liberté et solidarité (SaS) qui obtient 12,1%, le Mouvement chrétien-démocrate (KDH) 8,5% et Most-Hid (Pont), nouveau parti représentant les minorités ethniques, 8,1%. La participation s'est élevée à 58,8%. A l'heure de l'austérité, les Slovaques ont exprimé leurs doutes sur la politique sociale des sociaux-démocrates, qui ont fortement aggravé le déficit budgétaire pour répondre à la crise. A l'issue du scrutin, Iveta Radicova, qui fut la première femme sociologue de son pays, est devenue la première femme à accéder au poste de Premier ministre.

A l'automne, reconductions historiques de la droite en Suède et en Lettonie

Les législatives suédoises du 19 septembre ont été historiques. D'une part, la coalition sortante des forces de l'Alliance a remporté un deuxième mandat consécutif, une première dans un pays dominé durant tout le xx^e siècle par la social-démocratie. La coalition de l'Alliance emmenée par le Premier ministre sortant Fredrik Reinfeldt a recueilli 49,3% des suffrages, échouant de 3 sièges à obtenir la majorité absolue. Elle devance la coalition gauche-verte qui a obtenu 43,7% des voix. Par ailleurs, avec 5,7% des suffrages, l'extrême droite fait son entrée au Parlement. La participation s'est établie à 82,1%. Economie en pleine reprise et finances publiques saines, le bilan économique de l'Alliance était honorable même si les coupes dans les dépenses sociales ont fragilisé une partie des Suédois. Fredrik Reinfeldt a dominé une campagne centrée sur la baisse des impôts. La coalition

rouge-verte n'est pas parvenue à incarner un réel programme alternatif et a souffert de son hétérogénéité, de son manque de stratégie et d'un problème de leadership, Mona Sahlin (SAP) restant peu populaire.

Deux semaines après les Suédois, les Lettons ont choisi de reconduire la coalition Unité (Vienotoba) emmenée par le Premier ministre sortant Valdis Dombrovskis lors des législatives du 2 octobre. Cette alliance de trois partis – Nouvelle ère (JL), l'Union civique (PS) et la Société pour une autre politique (SCP) – a recueilli 30,7% des suffrages. Le Centre de l'harmonie (SC), coalition d'opposition de gauche, est arrivé en deuxième position, en nette progression par rapport au précédent scrutin de 2006, avec 25,7% des voix. La participation s'est établie à 62,6%. Économie la plus dynamique d'Europe il y a quelques années, la Lettonie a été sauvée de la faillite en 2008 par les prêts du FMI et de l'Union européenne. Le gouvernement de Valdis Dombrovskis a mis en place une politique de grande austérité (sévères coupes budgétaires, diminution des pensions de retraite de 10% et des salaires des fonctionnaires de 35%, réduction drastique du nombre de ces derniers, hausse des impôts), et fait preuve d'une rigueur et d'un sérieux qui ont finalement convaincu les électeurs. Le Centre de l'harmonie a recueilli les voix de nombreux russophones, qui représentent environ 30% de la population. En Lettonie, chaque parti défend en effet les intérêts d'un groupe ethnique déterminé ; le clivage droite-gauche y est moins pertinent que celui séparant les partis défendant les Russes de ceux protégeant les Lettons.

La demi-victoire des conservateurs britanniques

Le 6 mai, le Parti conservateur (Cons) est arrivé en tête des élections britanniques avec 36,1% des suffrages mais a raté de 20 sièges la majorité absolue. Le Parti travailliste (Lab) s'est classé deuxième avec 29% des voix, et les Libéraux-Démocrates (Lib-Dem), 23%. La participation s'est élevée à 65,1%. À l'issue de ce scrutin, le Royaume-Uni s'est donc retrouvé avec un *hung Parliament* (Parlement suspendu), une déception pour tous les partis.

Le pays a énormément souffert de la crise économique internationale et n'est sorti de la récession que plusieurs mois après les États-Unis, la France ou l'Allemagne. Comment réduire les dépenses en préservant les services publics ? Telle était la question qui figurait au cœur de ces élections. Côté conservateur, David Cameron s'est fait le défenseur d'un « conservatisme compassionnel » proposant d'établir une *Big society*, soit « une redistribution massive, profonde et radicale des pouvoirs : de l'État vers le citoyen, du gouvernement vers le Parlement, des juges vers le peuple, de la bureaucratie vers la démocratie ». Promettant « du sang, des larmes et de la sueur », les Conservateurs ont également défendu un programme de grande rigueur qui a finalement séduit des Britanniques, et mis fin à 13 ans de travaillisme, soit la plus longue période d'opposition pour les Tories.

Les forces de gauche, qui ne sont toujours pas parvenues à s'adapter à la transition économique et à la globalisation, rencontrent les mêmes difficultés dans toute l'Europe. Ironie du sort, ce déclin se produit alors que le modèle social-démocrate s'est imposé sur l'ensemble du continent, porté par une droite, jugée économiquement plus crédible, qui n'hésite pas à se poser en défenseur du modèle social européen et à mettre en avant la nécessité de l'intervention de l'État dans l'économie.

En Belgique, une crise qui s'éternise et se durcit

La Nouvelle alliance flamande (N-VA) de Bart de Wever a été la grande gagnante des élections belges du 13 juin. Elle recueille 17,4% des suffrages à la Chambre des représentants et 19,6% au Sénat, un résultat sans précédent. Le Parti démocrate-chrétien flamand (CD & V) du Premier ministre sortant Yves Leterme recueille 10,8% des voix à la Chambre des représentants (10% au Sénat) ; les Libéraux et démocrates flamands (Open VLD) obtiennent 8,6% des suffrages (8,2% au Sénat). La formation d'extrême droite, le Vlaams Belang (VB), recueille 7,8% des suffrages (7,6% au Sénat) et son homologue de la Liste Dedecker, 2,3% des voix (2% au Sénat). En additionnant les voix de la N-VA, du VB et de la Liste Dedecker, les partis indépendantistes représentent 44,1% de l'électorat flamand (27,5% au niveau national).

En Wallonie, le Parti socialiste (PS) redevient la première force politique avec 13,7% des suffrages à la Chambre des représentants (13,6% au Sénat). Le Mouvement réformateur (MR) obtient 9,2% des suffrages dans les deux Chambres et le Centre démocrate humaniste (CDH) en recueille 5,6% (5,1% au Sénat), devançant les Verts (Ecolo) qui obtiennent 4,8% des suffrages (5,4% au Sénat).

La participation, bien qu'obligatoire, a été exceptionnellement peu élevée : 66,8% pour la Chambre des représentants et 66,5% pour le Sénat, en baisse de respectivement 24,2 points et 24,5 points par rapport aux précédents scrutins de 2007.

La Belgique sort divisée de ces élections entre une Flandre fortement ancrée à droite et une Wallonie où prédominent les socialistes. Loin de dénouer la crise, le résultat du scrutin a accru la polarisation de la classe politique et aggravé la crise de confiance entre communautés dans un pays qui ne parvient pas à sortir de la tourmente.

Cinq élections, trois nouveaux Présidents en Europe

Trois nouveaux Présidents ont été élus en 2010 en Europe (deux par le Parlement national, le troisième au suffrage universel), deux autres ont été reconduits à leur poste.

Le 29 juin, Pal Schmitt a succédé à Lazlo Solyom à la tête de la Hongrie : le candidat de la majorité au pouvoir (Fidesz) a été élu par 263 voix.

Le lendemain, Christian Wulff (Union chrétienne-démocrate, CDU) est devenu le plus jeune (51 ans) Chef de l'État de l'histoire de la République fédérale d'Allemagne avec 625 voix lors d'une présidentielle anticipée consécutive à la démission surprise du Président Horst Köhler. Cette victoire au troisième tour de scrutin a montré la fragilité du gouvernement en place. La Chancelière Merkel a échoué à imposer sa candidate (Ursula von der Leyen, CDU) et peiné à mobiliser l'ensemble de sa coalition.

Quelques jours plus tard (4 juillet), Bronislaw Komorowski (Plateforme civique, PO) a remporté l'élection présidentielle polonaise avec 52,6% des suffrages contre 47,4% à son adversaire, Jaroslaw Kaczynski (Droit et justice, PiS), frère jumeau du Président de la République sortant, Lech, décédé accidentellement le 10 avril.

Carolos Papoulias a été réélu à la tête de la Grèce le 3 février à la quasi unanimité des parlementaires, aucun adversaire ne se présentait contre le Chef de l'État sortant qui était assuré du soutien des deux grands partis politiques – le Mouvement socialiste pan-hellénique (PASOK) du Premier ministre George Papandréou et la Nouvelle démocratie (ND).

Le mois suivant (25 avril), le Président autrichien sortant, Heinz Fischer, a été largement réélu avec 78,9% des suffrages, loin devant la candidate d'extrême droite du Parti libéral (FPÖ), Barbara Rosenkranz, qui a obtenu 15,6% des voix. Pour la première fois dans l'histoire du pays, le Parti populaire (ÖVP), principal parti d'opposition, avait renoncé à présenter un candidat.

Récapitulatif des résultats des élections législatives de l'année 2010 dans l'Union européenne en %

Pays	Participation	Extrême gauche	Gauche de gouvernement	Droite de gouvernement	Extrême droite	Autres
Hongrie*	64,3	0	19,3	55,1	16,7	8,9
Royaume-Uni	65,1	0,6	30,4	36,1	5	27,9
Rép. Tchèque	62,6	11,3	22,1	52,1	3,7	10,8
Slovaquie	58,8	0	34,8	36,1	5,1	24
Belgique**	66,8***	1,9	31,4	34,2	10,8	21,7
Pays-Bas	74,5	9,9	26,2	41	15,5	7,4
Suède	82,1	0	43,7	49,3	5,7	1,3
Lettonie	62,6	1	25,7	55,1	10,1	8,1

* Compte tenu de la complexité du mode de scrutin hongrois, seuls les résultats du 1^{er} tour au scrutin proportionnel ont été ici pris en compte

** La participation est obligatoire dans ce pays

*** Seuls les résultats des élections à la Chambre des représentants ont été pris en compte

Les mouvements électoraux en Europe en 2010

	Élections précédentes	Élection 2010
Hongrie	Gauche	Droite
Royaume-Uni	Gauche	Droite
Rép. Tchèque	Droite	Droite
Slovaquie	Gauche	Droite
Belgique	Droite	?
Pays-Bas	Droite (coalition droite-gauche)	Droite
Suède	Droite	Droite
Lettonie	Droite	Droite

Élections prévues en 2011

Corinne DELOY

Calendrier des élections dans l'UE et dans les pays candidats en 2011

Date	Pays	Élection
23 Janvier	Portugal	Présidentielle
11 Mars	Irlande	Législatives
6 Mars	Estonie	Législatives
17 avril	Finlande	Législatives
Mai	Chypre	Législatives
Mai	Lettonie	Présidentielle
Juillet	Turquie	Législatives
Octobre	Bulgarie	Présidentielle
Octobre	Irlande	Présidentielle
Octobre	Pologne	Parlementaires
Novembre	Danemark	Législatives

L'Europe au féminin

Pascale JOANNIN

La question « féminine », à savoir la place et le rôle des femmes dans la société, s'impose de plus en plus dans les débats. Chaque responsable politique, dirigeant d'entreprise, journaliste, etc. prend peu à peu conscience que la situation actuelle ne peut plus perdurer car les femmes représentent plus de la moitié de la population mondiale. Récemment, les médias économiques titraient sur les femmes – à titre d'exemples, « Women at the Top » *Financial Times* 17 novembre 2010, « Female Factor » *International Herald Tribune* 27 novembre 2010 et « le pouvoir des femmes » *l'Expansion* janvier 2011 – qui étudient, travaillent, consomment et, malgré les résistances qui subsistent encore, s'imposent aux sommets.

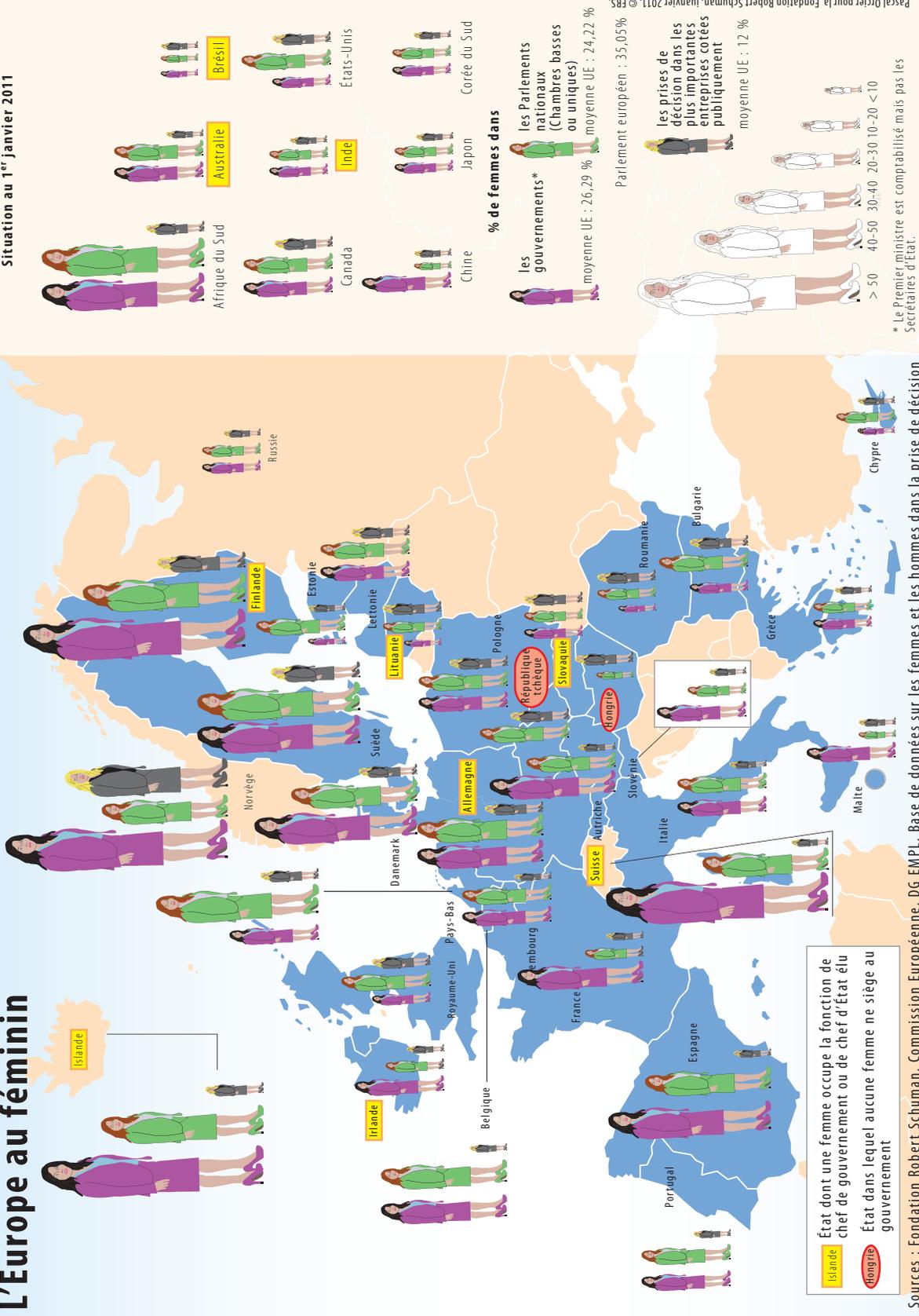
La nouvelle décennie qui s'ouvre devrait donc voir les choses évoluer. Il convient toutefois de rester très vigilantes car les choses ne vont malheureusement pas de soi et les tentations existent de maintenir certains freins ou « plafonds de verre ». En effet, il est flagrant, par exemple, de voir qu'une des rares grandes entreprises françaises dirigée par une femme (Anne Lauvergeon chez Areva, classée 15^e sur les 50 femmes du classement du FT) fasse l'objet d'intenses manœuvres orchestrées uniquement par des hommes pour la mettre dehors et, en fin de compte, lui prendre sa place.

Certes l'année 2010 a vu éclore en France notamment mais partout en Europe et dans le monde, la question de la représentation des femmes dans les conseils d'administration/ de surveillance des entreprises. Partant du modèle de la Norvège qui est le seul pays à afficher un taux de féminisation supérieur à 40% dans les postes de dirigeants des entreprises, les acteurs économiques sont contraints de rattraper leur retard et d'afficher une situation bien meilleure que celle de leurs concurrents, en nommant à tour de bras des femmes dans leurs instances dirigeantes. Il était temps. Que ne l'ont-ils pas fait plus tôt ?

Dans le domaine politique, deux femmes ont été élues Premier ministre de leur pays en Europe en 2010 (Iveta Radicova en Slovaquie et Mari Kiviniemi en Finlande) portant ainsi à 3, sur 27, le nombre de femmes chefs de gouvernement dans l'UE ; elles rejoignent ainsi Angela Merkel qui n'est plus seule. Au Brésil, Dilma Rousseff a été élue présidente et Laura Chinchilla Miranda au Costa Rica. Micheline Calmy-Rey préside la Confédération helvétique en 2011. Toutefois, là encore, la vigilance s'impose car les vieux démons machistes restent vivaces. En Hongrie, malgré une victoire écrasante le 25 avril dernier,

L'Europe au féminin

Situation au 1^{er} janvier 2011



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

Pascal Order pour la Fondation Robert Schuman, janvier 2011, © FRIS

le Premier ministre Viktor Orban n'a pas désigné une seule femme ministre de plein exercice ! Idem en République tchèque après les élections des 28 et 29 mai derniers ! On a peine à y croire !

L'Europe est pourtant pour beaucoup de femmes un modèle, mais si nous n'y prêtons pas attention et nous n'y mettons pas toutes nos forces, l'étoile européenne va pâlir. Nos dirigeants seraient bien inspirés de participer volontairement au changement avant de se le faire imposer.

Car, en fin de compte, promouvoir les femmes, c'est vraiment l'un des moyens les plus efficaces de faire progresser la civilisation, de contribuer au progrès et de conforter la démocratie.

Les femmes dans la vie économique

Les femmes ont peu à peu conquis tous les secteurs professionnels partout dans le monde.

Elles sont de plus en plus nombreuses à travailler ; dans l'Union européenne par exemple¹, en moyenne 62,5% des femmes travaillent. Cependant, 31,2% d'entre elles travaillent à temps partiel, soit un pourcentage quatre fois plus élevé que chez les hommes. Par ailleurs, à qualification égale, les femmes restent encore trop souvent moins bien payées que les hommes (écart moyen de 17,8% 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. 29% de femmes en moyenne occupent des postes à responsabilité dans l'Union. Dans les banques, une étude révèle que 5 d'entre elles connaissaient au 30 septembre 2010 un taux de féminisation proche ou supérieur à 30%².

Dans les entreprises les plus importantes cotées en bourse, 12% des femmes en moyenne (26% en Suède et en Finlande) siègent dans les conseils d'administration ou de surveillance des entreprises européennes et 3% seulement en sont les présidentes (13% en Bulgarie). Seule la Norvège en totalise près de 40% grâce à une loi adoptée en 2004. La France a adopté le 13 janvier 2011³ une loi équivalente. Et d'autres pays pourraient suivre.

On semble désormais à un tournant car nombreuses sont les études qui montrent tous les avantages qu'il y a à compter davantage de femmes dans ses équipes et instances dirigeantes.

Ainsi, selon une étude du World Economic Forum⁴, sur les 10 pays où la place des femmes est la mieux assurée et donc où l'on vit le mieux, 7 sont en Europe dont 4 États membres de l'UE (Finlande, Suède, Irlande et Danemark).

La Commission européenne, dans son rapport « Plus de femmes aux postes à responsabilité, une clé pour la stabilité et la croissance économique »⁵ estime que l'économie gagnerait à ce que les femmes comme les hommes soient dûment représentées dans les postes de haut niveau et démontre qu'il existe un lien positif entre la proportion de femmes qui occupent des postes à responsabilité et les résultats des entreprises.

Enfin, l'ONU a créé, le 1^{er} janvier dernier, une agence pour l'égalité des sexes et l'auto-nomisation de la femme⁶, dirigée par l'ancienne présidente du Chili, Michelle Bachelet.

Il semblerait donc que le temps des femmes soit enfin venu.

1. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0491:FIN:FR:PDF>

2. [http://www.globewomen.org/CWDI/tOP%20bANKS%20\(w\).pdf](http://www.globewomen.org/CWDI/tOP%20bANKS%20(w).pdf)

3. <http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/ta/taO592.pdf>

4. <http://members.weforum.org/pdf/gendergap/report2010.pdf>

5. http://bookshop.europa.eu/is-bin/INTERSHOP.enfinity/WFS/EU-Bookshop-Site/fr_FR/-/EUR/View-Publication-Start?PublicationKey=KE3109271

6. <http://www.unwomen.org/fr/2011/01/un-women-begins-its-work/>

Femmes chefs d'entreprises (PME)

	Pays	Nombre de femmes chefs d'entreprise	% femmes chefs d'entreprises
1	Espagne	413	36
	France	287	36
	Lettonie	19	36
4	Italie	556	35
5	Royaume-Uni	331	34
	Estonie	20	34
7	Allemagne	317	33
	Pologne	166	33
9	Lituanie	19	32
10	Bulgarie	49	31
11	Pays-Bas	168	30
	Grèce	121	30
	Belgique	81	30
	Portugal	74	30
	Autriche	47	30
	Hongrie	33	30
	Slovaquie (2009)	19	30
18	République tchèque	48	29
	Roumanie	40	29
20	Suède	24	27
	Slovénie	14	27
22	Danemark	22	25
23	Irlande	35	22
	Luxembourg	2	22
25	Malte	1	20
26	Finlande	17	18
27	Chypre	1	14
	TOTAL UE	2 914	29

Source : <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=779&langId=fr&intPagelId=680>

Femmes dirigeantes dans les entreprises cotées en bourse

	Pays	Nombres d'entreprises étudiées	% d'entreprises présidées par des femmes	% dirigeantes
	Norvège	16	13	39
1	Finlande	24	4	26
	Suède	26	0	26
3	Lettonie	33	9	23
4	Slovaquie	10	10	22
5	Roumanie	10	0	21
6	Danemark	18	0	18
7	Pays-Bas	21	0	15
8	Hongrie	13	8	14
9	Allemagne	30	3	13
	Royaume-Uni	49	0	13
	Lituanie	28	3	13
12	Pologne	19	5	12
	France	36	3	12
	République tchèque	11	9	12
15	Bulgarie	15	13	11
16	Belgique	19	0	10
	Espagne	34	3	10
	Slovénie	17	6	10
19	Autriche	19	0	9
20	Irlande	19	5	8
21	Estonie	14	7	7
22	Grèce	19	0	6
23	Italie	38	3	5
	Portugal	19	0	5
25	Chypre	19	5	4
	Luxembourg	10	0	4
27	Malte	18	6	2
	TOTAL UE	588	3,77	12,25

Source : <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=777&langId=fr&intPagelD=675>

Les femmes dans la vie politique

Dans les assemblées qui sont censées représenter l'ensemble de la population, les femmes restent encore sous-représentées : selon l'Union interparlementaire (UIP)⁷ au 30 novembre 2010, sur les 45 169 membres que comptent les parlements dans le monde (chambres basses et hautes confondues), on dénombre seulement 8 324 femmes, soit une proportion de 19,2%.

L'Union européenne (24,2%) devance les Amériques (23,1%), les autres pays européens (20,1%), l'Asie (18,7%), l'Afrique subsaharienne (18,3%), les États du Pacifique (12,6%) et les pays arabes (12,4%).

Pour le nombre de femmes élues dans les Parlements, les pays européens occupent 6 des 10 premières places du classement mondial. Selon l'UIP⁸ au 30 novembre 2010, sur ces 6 pays, 4 sont des États membres de l'UE (Suède, Pays-Bas, Finlande, Belgique). Pour le nombre de femmes qui président une des chambres du Parlement, sur les 40 femmes recensées par l'UIP⁹ au 30 novembre 2010, 14 sont Européennes dont 10 issues d'États membres de l'UE (Allemagne, Autriche, Bulgarie, Estonie, Lettonie, Lituanie, Pays-Bas, République tchèque, Royaume-Uni, Roumanie), 9 représentent des États d'Afrique, 7 des États des Amériques, 6 des îles des Caraïbes et 4 des États d'Asie.

Depuis le 1^{er} janvier, la moyenne des femmes au sein des Parlements de l'Union européenne s'établit à 24,22%.

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	2010	349	161	46,13
2	PAYS-BAS	Tweede Kamer	2010	150	60	40
	FINLANDE	Eduskunta	2007	200	80	40
4	BELGIQUE	La Chambre	2010	150	59	39,33
5	DANEMARK	Folketinget	2007	179	67	37,43
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	RÉPUBLIQUE TCHÈQUE	Poslanecka Snemovna	2010	200	44	22

7. <http://www.ipu.org/wmn-f/world.htm>

8. <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>

9. <http://www.ipu.org/wmn-f/speakers.htm>

	État membre	Parlement	Date de l'élection	Sièges totaux	Nombre de femmes	%
12	ROYAUME-UNI	House of Commons	2010	649	142	21,88
13	BULGARIE	Narodno Sabranie	2009	239	51	21,34
14	ITALIE	Camera dei Deputati	2008	630	134	21,27
15	POLOGNE	Sejm	2007	460	94	20,43
16	LETTONIE	Saeima	2010	100	20	20
	LUXEMBOURG	Chambres des Députés	2009	60	12	20
18	LITUANIE	Seimas	2008	141	27	19,15
19	FRANCE	Assemblée Nationale	2007	577	109	18,89
20	GRÈCE	Vouli	2009	300	52	17,33
21	SLOVAQUIE	Narodna Rada Slovenskej Republiky	2010	150	23	15,33
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	12,5
25	ROUMANIE	Camera Deputatilor	2008	334	38	11,38
26	HONGRIE	Az Orszag Haza	2010	386	35	9,07
27	MALTE	Kamra Tad Deputati	2008	69	6	8,70
	TOTAL			7121	1725	24,22

Source : Fondation Robert Schuman ©

Dans les gouvernements, les femmes représentent en moyenne au 1^{er} janvier dans l'Union européenne 26,29% des ministres. La Finlande est le seul pays qui compte plus de ministres femmes que de ministres hommes (55%). Deux gouvernements européens ne comprennent aucune femme : la Hongrie et la République tchèque.

8 femmes sont actuellement Premier ministre de leur pays, dont 5 en Europe – 3 dans l'UE (Allemagne, Finlande, Slovaquie), Croatie et Islande –, 1 en Australie, 1 au Bangladesh et 1 à Trinidad et Tobago.

10 femmes sont Présidentes dont 4 en Europe (Irlande, Finlande, Lituanie, Confédération helvétique), 1 en Argentine, 1 au Brésil, 1 en Inde, 1 au Libéria, 1 au Costa Rica et 1 au Kirghizistan.

Femmes ministres* au sein des 27 gouvernements

	État membre	Date de l'élection	Ministres membres du gouvernement*	Nombre de femmes	%
1	FINLANDE	2007	20	11	55
2	DANEMARK	2009	19	9	47,37
3	SUÈDE	2010	24	11	45,83
4	ESPAGNE	2008	16	7	43,75
5	AUTRICHE	2008	14	6	42,86
6	ALLEMAGNE	2009	16	6	37,50
7	FRANCE	2007	23	8	34,78
8	BELGIQUE	2008	15	5	33,33
9	SLOVÉNIE	2008	19	6	31,58
10	PORTUGAL	2009	17	5	29,41
11	POLOGNE	2007	18	5	27,78
12	LUXEMBOURG	2009	15	4	26,67
13	MALTE	2008	9	2	22,22
14	ITALIE	2008	23	5	21,74
15	LETONNIE	2010	14	3	21,43
	PAYS-BAS	2010	14	3	21,43
17	IRLANDE	2008	15	3	20
18	CHYPRE	2008	11	2	18,18
19	ROYAUME-UNI	2010	23	4	17,39
20	GRÈCE	2009	18	3	16,67
21	SLOVAQUIE	2010	14	2	14,29
22	LITUANIE	2008	15	2	13,33
23	ROUMANIE	2009	17	2	11,76
24	BULGARIE	2009	18	2	11,11
23	ESTONIE	2007	13	1	7,69
26	RÉPUBLIQUE TCHÈQUE	2010	15	0	0
	HONGRIE	2010	10	0	0
	TOTAL		445	117	26,29

Source : Fondation Robert Schuman © -

* N.B.: Le Premier ministre est comptabilisé mais pas les Secrétaires d'État.

Au Parlement européen dont le rôle et les pouvoirs s'accroissent notamment avec le traité de Lisbonne, les femmes y président 9 commissions et 8 délégations. 6 en sont vice-présidentes et 2 questeurs. Elles sont beaucoup plus présentes au Parlement européen (35,05%) que dans les Parlements nationaux (24,22%). 1 seul État membre (Malte) n'y a pas envoyé de femmes.

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	47,22
6	France	72	34	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
	TOTAL	736	258	35,05

Peu à peu les femmes investissent les instances dirigeantes politiques et économiques. Certes, cela est encore trop souvent timide et les mesures incitatives sont nécessaires pour accompagner le mouvement. Il convient de changer les mentalités et l'éducation, ce qui prend du temps. Mais si le mouvement ne s'amplifie pas de manière délibérée, il le sera par la force des choses et sous l'empire de la nécessité. Car les femmes, diplômées et compétentes, sont prêtes à relever les défis. On aurait bien tort de se priver de leurs savoir-faire et talents.

La décennie qui commence, et cette 2^e décennie a été déterminante aux XIX^e et XX^e siècles, pourrait être celle de l'accès des femmes aux postes clés de tous les secteurs d'activité, car le XXI^e siècle est celui de l'avènement du pouvoir féminin.

La production normative de l'Union en 2010

« Le début d'un nouveau cycle »

Pierre-Antoine MOLINA

La production normative de l'UE en 2009 avait été marquée par les transitions résultant des élections européennes, de l'expiration des pouvoirs de la Commission Barroso I et de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, incitant les institutions à finaliser les travaux législatifs en cours¹. 2010 se présente comme la première année d'un nouveau cycle, caractérisé par les premiers pas du nouveau collège et le début de la mise en œuvre du nouveau traité. Un tel contexte était peu propice à une production législative abondante. En revanche, la mise en place du nouveau cadre institutionnel s'est traduite par un certain nombre d'innovations dans l'activité normative qui concernent principalement les modes de production des normes.

Un « creux » cyclique dans la production législative

Sur le plan quantitatif, l'année 2010 apparaît d'abord caractérisée par un « creux » de la production législative. Une cinquantaine de textes législatifs seulement ont été adoptés entre le 1^{er} décembre 2009 et le 1^{er} décembre 2010, contre 160 environ sur les 12 mois précédents. Ce fléchissement paraît avant tout lié au cycle qui vient d'être évoqué. Si les institutions avaient cherché, en 2009, à finaliser rapidement les procédures en cours, 2010 a été marquée par un redémarrage progressif de la production législative. Encore celui-ci a-t-il été ralenti par le fait que, jusqu'au 1^{er} février 2010, la Commission, réduite à gérer les « affaires courantes » faute de mise en place du nouveau collège, n'adopta quasiment aucune proposition d'acte législatif. Elle en adopta près d'une vingtaine au cours des deux mois suivants. Une part importante de ces nouveaux textes n'a pu être

1. Cf. notre présentation de la production normative de l'Union en 2009 dans le *L'état de l'Union 2009. Rapport Schuman sur l'Europe*, Paris, Lignes de Repères, 2009.

définitivement adoptée en 2010. Par ailleurs, le nouveau collègue chercha avant tout, dans un premier temps, à établir le programme de son action, ce dont témoigne notamment l'adoption le 3 mars de la « Stratégie Europe 2020 », ainsi que de communications déclinares certaines de ses initiatives-phares².

Au plan qualitatif, la matière des textes définitivement adoptés en 2010 reflète à la fois les priorités du moment et les tendances de plus long terme de la production législative de l'UE.

Ainsi, la vague de réformes de la réglementation des activités financières, entamée en 2008 à la suite de la « crise financière », s'est poursuivie avec l'adoption du paquet « supervision financière », qui institue trois agences européennes de régulation, compétentes à l'égard des banques, des assurances et des marchés financiers³ et de la directive « hedge funds », qui introduit la première réglementation de ces activités à l'échelle européenne⁴. Des textes relatifs aux agences de notation et aux exigences en fonds propres des banques (occasion de réglementer certaines rémunérations perçues par leurs cadres)⁵ ont en outre été adoptés.

La production législative est restée très marquée, par ailleurs, par la construction du marché intérieur, au sens large. A cet égard, il convient de relever l'adoption d'une nouvelle directive ayant pour objet de réduire les délais de paiement, notamment des organismes publics à l'égard de leurs co-contractants, dans le souci de faciliter l'activité des PME⁶. De nombreux textes ont été adoptés dans les domaines des transports et de l'énergie : un règlement relatif aux droits des passagers dans le transport par autobus et autocar, une directive sur la prévention des accidents et des incidents ainsi que plusieurs textes visant à améliorer l'efficacité énergétique⁷. Dans le domaine de l'environnement, l'adoption d'une nouvelle directive sur les émissions industrielles⁸, qui vise à réduire les émissions autres que celles de Co₂, ces dernières étant régies par le paquet « énergie-climat », mérite d'être relevée.

Par ailleurs, le 4 juin 2010, le Conseil « Justice/Affaires Intérieures » décidait le lancement de la première coopération renforcée de l'histoire de la construction européenne, qui portait sur la désignation de la loi applicable au divorce. Cette première a conduit les institutions à se pencher sur la mise en œuvre concrète d'une procédure qui, si elle est prévue par le traité, n'en recelait pas moins certaines zones d'ombre.

2. Cf. les communications sur la « stratégie numérique », adoptée le 19 mai, ou sur la « stratégie commerciale », le 9 novembre.

3. Cf. les règlements du 17 novembre instituant une Autorité européenne de surveillance (Autorité bancaire européenne), une Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles et une Autorité européennes des marchés financiers ainsi que la Directive adoptée le 17 novembre modifiant les directives 98/26/CE, 2002/87/CE, 2003/6/CE, 2003/41/CE, 2003/71/CE, 2004/39/CE, 2004/109/CE, 2005/60/CE, 2006/48/CE, 2006/49/CE et 2009/65/CE en ce qui concerne les compétences de ces autorités.

4. Cf. Directive du Parlement européen et du Conseil sur les gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs.

5. Cf. les modifications apportées au règlement 1060/2009 et aux directives 2006/48 et 2006/49

6. Refonte de la directive 2000/35 sur les retards de paiement dans les transactions commerciales.

7. Modification du règlement (CE) n° 663/2009 établissant un programme d'aide à la relance économique, afin d'utiliser le reliquat de ce programme en faveur de l'efficacité énergétique, refonte de la directive sur la performance énergétique des bâtiments et de directive sur l'étiquetage énergétique des produits.

8. Refonte de la directive sur la prévention et la réduction intégrées de la pollution.

L'adaptation progressive des modes de production normative au traité de Lisbonne

Compte tenu de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, l'activité normative de l'année a été en partie consacrée à la mise en place des nouvelles institutions. Certaines réformes nécessitaient l'intervention d'actes de droit dérivé, comme la mise en place du Service Européen d'Action Extérieure (SEAE). La décision instituant le SEAE est intervenue le 26 juillet dernier⁹ et les institutions se sont accordées, à l'automne, sur la révision du règlement portant statut du personnel et du règlement financier nécessaires à la mise en place du SEAE. Le comité prévu à l'article 255 TFUE, qui est chargé d'émettre un avis sur les candidatures aux fonctions de juge ou d'avocat général à la Cour de Justice et au tribunal de l'UE a été mis en place le 25 février 2010¹⁰. Autre réforme prévue par le traité de Lisbonne, la mise en place de « l'initiative citoyenne » supposait l'adoption d'un règlement qui a été débattu tout au long de l'année. En décembre 2010, un accord est intervenu entre les institutions à ce sujet.

Au-delà, ce sont les modes de production des normes qui ont porté la marque des changements prévus par le traité, lesquels ont affecté l'ensemble de la hiérarchie des normes.

Le droit primaire

Quelques jours à peine après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, une première procédure de révision de celui-ci était lancée. Il s'agissait de traduire dans un protocole les engagements pris lors des Conseils européens de décembre 2008 et juin 2009 de faire immédiatement bénéficier de députés européens supplémentaires les 12 États membres dont la représentation devait s'accroître en vertu des dispositions arrêtées lors de la conférence intergouvernementale¹¹. Cette première application de l'article 48 TUE permit de mesurer l'importance du pouvoir, attribué au Parlement européen, d'approuver la décision de ne pas réunir de convention préalablement à la conférence intergouvernementale. Ce fut en effet avec difficulté que le Parlement européen, dont certains membres contestaient les modalités prévues pour désigner les députés supplémentaires, approuva la dispense demandée. Or, plusieurs exercices de révision des traités sont envisagés, qu'il s'agisse d'inscrire dans des protocoles les garanties données à l'Irlande¹² et à la République tchèque¹³ à l'occasion de la ratification du traité de Lisbonne, de la « révision limitée » envisagée par certains États membres pour renforcer la gouvernance de la zone euro ou des projets du député européen Andrew Duff en vue de l'élection de certains députés européens dans une circonscription paneuropéenne¹⁴. Il n'est donc pas à exclure que la production normative de l'UE n'implique, au cours des années qui viennent, de nouveaux actes de droit primaire.

9. Décision du Conseil du 26 juillet 2010 fixant l'organisation et le fonctionnement du Service européen pour l'action extérieure (2010/427/UE).

10. Décisions 2010/124 et 125.

11. Le nouveau traité fixait à 751 le nombre maximal de députés européens et leur répartition entre les États membres pour la législature 2009-2014 avait été formalisée par un projet de décision du Conseil européen agréé par le Parlement européen le 11 octobre 2007 ainsi que par la déclaration n° 4 annexée à l'acte final de la conférence intergouvernementale qui avait approuvé le traité de Lisbonne.

12. Cf. Conclusions du Conseil européen du 12 décembre 2008 (doc. 17271/08).

13. Cf. Conclusions du Conseil européen du 30 octobre 2009 (doc. 15265/1/09REV 1).

14. Rapport proposant une modification de l'Acte de 1976 portant sur l'élection des membres du Parlement européen débattu en commission affaires constitutionnelles le 12 juillet dernier (INI/2009/2134).

Les accords internationaux

Les modifications apportées en matière de conclusion des accords internationaux de l'Union se sont fait sentir. Ainsi, la procédure de négociation des accords d'association a-t-elle été adaptée, comme l'illustre l'adoption du mandat en vue de la négociation d'un tel accord avec la Géorgie. Ces accords demeurent mixtes car ils couvrent certaines compétences partagées non exercées par l'UE ainsi que certaines matières ne relevant pas, au plan externe, de sa compétence exclusive. Ils portent à la fois sur la PESC et les autres compétences de l'Union. Le Conseil a donc décidé, en application des nouvelles dispositions de l'article 218 TFUE, de former une « équipe de négociations » et désigné la Commission, en raison du caractère prédominant du volet « communautaire », comme chef de cette équipe. De son côté, celle-ci s'est engagée à ce que la Haute représentante assure la coordination des négociations, tâche pour laquelle elle sera assistée par le SEAE. Un tel compromis permettait donc à la fois de maintenir la compétence des États membres, dont les parlements n'auraient, dans le cas contraire, pas pu ratifier l'accord, de tirer les conséquences de l'attribution à l'UE d'une personnalité juridique unique, d'assurer l'unité de la représentation extérieure de l'UE et de conforter, dans leur rôle, la Haute représentante et le SEAE.

Le renforcement des prérogatives du Parlement européen, qui résulte notamment de l'extension du champ des accords soumis à son approbation, a été immédiatement perceptible. Le refus du Parlement européen d'approuver, dans un premier temps, l'accord SWIFT¹⁵ relatif aux informations sur les transferts bancaires fournies aux États-Unis dans un but de lutte contre le terrorisme, a illustré toute l'influence que celui-ci entendait exercer en matière d'engagements internationaux, en s'appuyant sur le « droit de veto » qui lui est accordé.

Les actes législatifs

Le nouveau traité n'a, en revanche, guère modifié la procédure de codécision, devenue la « procédure législative ordinaire », tout en élargissant significativement son champ. Fort logiquement, la proportion d'actes législatifs relevant de la codécision s'est accrue, passant de 58 % des textes examinés par le Conseil du 1^{er} décembre 2008 au 1^{er} décembre 2009 à 71 % sur les douze mois suivants. Dans le même temps, la proportion de textes législatifs relevant d'une procédure d'approbation, dont le champ a également été élargi, passant de 4 à plus de 9 %, alors que la proportion de textes législatifs sur lesquels le Parlement était seulement consulté passait de 38 à moins de 20 %.

Les nouvelles bases prévoyant la codécision ont été utilisées dès 2010. Tel a notamment été le cas de l'article 43 § 2 TFUE, relatif à la politique agricole commune et à la politique commune de la pêche, avec pas moins de 8 textes examinés par le Parlement européen en 2010, majoritairement liés à la préservation des ressources halieutiques, l'article 114 (ex-article 95) concernant le rapprochement des législations dans le domaine du marché intérieur, avec 6 textes, ou de l'article 212 § 2 TFUE relatif à la mise en œuvre des actions de coopération et d'assistance financière à l'égard des pays tiers¹⁶. Le Parlement a également étrenné ses habits de co-législateur dans les domaines de la politique

15. Le Parlement européen a approuvé une nouvelle mouture de l'accord SWIFT le 8 juillet 2010 après le rejet intervenu en février.

16. V. Les Décisions n° 388/2010/UE et n° 938/2010/UE du Parlement européen et du Conseil accordant une assistance macrofinancière, respectivement, à l'Ukraine et à la Moldavie.

commerciale¹⁷, des fonds structurels¹⁸, de l'asile et du contrôle aux frontières, ainsi qu'à l'égard du statut des agents des institutions¹⁹.

Indépendamment même de la procédure en cause, certaines bases juridiques nouvelles résultant du traité de Lisbonne ont été utilisées pour la première fois en 2010, comme l'article 194 § 2 relatif à la politique de l'énergie²⁰, l'article 189 § 2 en matière de politique spatiale avec l'adoption en première lecture du programme européen de surveillance de la terre (GMES)²¹ ou l'article 82 § 2 permettant à l'Union d'adopter des règles minimales en matière pénale, avec le vote en première lecture de la directive relative au droit à l'interprétation et à la traduction dans le cadre des procédures pénales²².

Il convient de relever que le protocole n° 2 annexé aux traités, relatif au contrôle du principe de subsidiarité par les parlements nationaux, a été mis en œuvre dès sa première année d'application. Du moins plusieurs assemblées parlementaires ont-elles adopté des avis motivés prévus par l'article 7 de ce protocole, estimant qu'une proposition d'acte méconnaissait le principe de subsidiarité²³.

Les actes délégués et les mesures d'exécution

Le traité de Lisbonne induit, par ailleurs, une réforme profonde des procédures dites de « comitologie » par lesquelles la Commission met en œuvre la législation européenne. Le nouveau traité établit en cette matière une distinction entre les « actes délégués » prévus à l'article 290 TFUE, qui ont pour objet de « modifier ou compléter les éléments non-essentiels » d'un acte législatif et les mesures d'exécution²⁴ régies par l'article 291 TFUE.

Après avoir engagé la concertation avec le Conseil et le Parlement européen, la Commission a publié le 9 décembre 2009 une communication présentant la méthode qu'elle entendait suivre dans la préparation des projets d'actes délégués, s'engageant notamment à consulter de manière systématique les experts des États membres. Cet engagement revêtait une grande importance étant donné que ces actes requièrent, bien souvent, une expertise essentiellement localisée dans les administrations nationales et qu'ils peuvent revêtir une grande sensibilité politique²⁵. La communication comprenait, en annexe, des « clauses standard » censées servir de modèles pour le législateur. La mise en œuvre de ce « mode d'emploi » s'est toutefois révélée laborieuse et l'adoption de plusieurs législations en fut retardée au début de l'année 2010. Les premiers textes renvoyant à des actes délégués²⁶ ont cependant permis de « roder » la pratique législative, en apportant quelques aménagements aux « clauses standard ». En outre, le Parlement européen a proposé à

17. V. not. le vote en première lecture le 21 octobre du règlement relatif à l'indication du pays d'origine de certains produits.

18. V. Règlement (UE) n° 539/2010 modifiant le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion.

19. V. Supra le Règlement (UE, Euratom) n° 1080/2010 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 modifiant le statut des fonctionnaires.

20. V. Directives 2010/30 et 2010/31 précitées.

21. V. Règlement (UE) n° 911/2010 du concernant le programme européen de surveillance de la Terre (GMES) et sa mise en œuvre initiale (2011-2013).

22. V. Directive 2010/64 relative au droit à l'interprétation et à la traduction dans le cadre des procédures pénales.

23. V. par ex. l'avis motivé adopté par le Sénat français sur la proposition de décision créant un label du patrimoine européen.

24. S'agissant de cette distinction, voir les Arrêts CJCE « Meroni » du 13 juin 1958 dans l'affaire C-02/58 et « Köster » du 17 décembre 1970 dans l'affaire 25/70

25. V. pour un ex., la controverse ayant précédé le vote du parlement européen le 18 mai 2010 s'opposant, dans le cadre d'une procédure de PRAC, à l'utilisation de la thrombine dans les produits carnés.

26. Voir. Directive 2010/31/UE sur la performance énergétique des bâtiments ou encore Règlement (UE) n° 438/2010 sur les mouvements non commerciaux d'animaux de compagnie.

ses partenaires du « triangle institutionnel » la conclusion d'un accord informel sur ce sujet qui reprendrait, moyennant quelques adaptations supplémentaires, le contenu de la communication de décembre 2009. Fin 2010, les négociations sur ce texte semblaient sur le point d'aboutir.

S'agissant de la mise en œuvre de l'article 291 TFUE, la Commission a adopté le 9 mars 2010 une proposition de règlement²⁷ relatif aux modalités de contrôle de ses compétences d'exécution par les États membres. Dans l'attente de son entrée en vigueur, les institutions s'étaient entendues, afin d'assurer la continuité du processus législatif, pour continuer à insérer dans les textes adoptés après le 1^{er} décembre 2009 des renvois aux procédures prévues par la décision « comitologie », à l'exception de la procédure de réglementation avec contrôle (PRAC)²⁸. En décembre 2010, un accord est intervenu entre les institutions sur la proposition de règlement. Selon cet accord, le nombre de procédures sera réduit à deux : la procédure consultative sera maintenue, les procédures de gestion et de réglementation prévues par les articles 4 et 5 de la décision comitologie étant remplacées par une nouvelle procédure « d'examen ». Le législateur demeurera libre de choisir la procédure à laquelle il entend renvoyer dans chaque acte législatif, même si des critères de choix sont indiqués. Le Conseil n'aura plus de rôle décisionnel dans ces procédures mais la Commission ne pourra pas prendre les mesures ayant fait l'objet d'un avis défavorable adopté à la majorité qualifiée par le comité ou, dans certaines matières sensibles, celles sur lesquelles aucun avis n'aura été émis. Dans ce cas, elle pourra saisir un « comité d'appel » dont elle assurera la présidence et qui sera composé de représentants des États membres. Celui-ci ne pourra s'opposer à l'adoption des mesures proposées qu'à la majorité qualifiée. Ce compromis, sensiblement éloigné de la proposition initiale de la Commission, tout en permettant des procédures plus rapides et plus souples, maintient la capacité des États membres à soumettre à un débat politique les mesures controversées dans les domaines sensibles²⁹.

Si ces règles s'appliqueront aux nouveaux textes législatifs, l'acquis communautaire devra être progressivement adapté. Les modalités de cet « alignement » restent débattues à la fin 2010, même si la Commission s'est publiquement engagée à procéder en priorité à la révision, des législations qui, ne relevant de la codécision que depuis le 1^{er} décembre 2009, ne comportent pas de renvois à la PRAC, notamment pour y insérer des renvois à des actes délégués.

Au-delà de la production normative, 2010, première année de la législature et de la mise en œuvre du traité de Lisbonne, fut donc caractérisée par la mise en place des nouvelles institutions et procédures et par plusieurs exercices de programmation destinés à fixer les priorités de l'Union européenne pour les années à venir. Les prochains exercices devraient donc permettre de mieux apprécier le fonctionnement du dispositif et la capacité de l'UE à mettre en œuvre ces priorités.

27. Proposition de Règlement établissant les règles et principes généraux relatifs aux modalités de contrôle par les États membres de l'exercice des compétences d'exécution par la Commission (doc. COM (2010) 83 final)

28. Les mesures relevant de son champ pouvant désormais faire l'objet d'actes délégués.

29. On se souvient en effet des polémiques ayant des décisions prises en comitologie à propos du coupage du vin rosé (décembre 2008), du poulet chloré (mai 2008) ou des sauvegardes OGM (février et mars 2009).

La protection européenne des droits de l'Homme en 2010 : vers une Europe des droits de l'Homme enfin unie

Olivier DORD

La protection européenne des droits de l'Homme est assurée, à titre principal, par deux organisations : le Conseil de l'Europe (47 pays) et l'Union européenne (27 pays).

Dans le cadre du Conseil de l'Europe créé en 1949, une vingtaine de conventions européennes a été ratifiée par les États parties. Parmi celles-ci, la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales est la plus célèbre. Elle consacre les principales libertés civiles et politiques. Elle est surtout dotée de son propre mécanisme de protection juridictionnelle : la Cour européenne des droits de l'Homme. Sise à Strasbourg, cette juridiction supranationale peut être saisie par tout justiciable après épuisement des voies de recours internes. Elle peut condamner un État pour violation d'une liberté consacrée par la Convention.

Au sein de l'Union européenne, qui succède aux Communautés européennes, la protection des droits de l'Homme est assurée par les politiques mises en œuvre par les principales institutions que sont le Parlement européen, le Conseil des ministres et la Commission européenne. Sise à Luxembourg, la Cour de justice de l'Union européenne veille au respect par les actes juridiques de l'Union (règlements, directives, décisions) des droits fondamentaux des individus qui découlent de sa jurisprudence et des traités¹.

Proches par les valeurs qu'ils défendent et les États membres qu'ils ont en commun, ces deux systèmes supranationaux vont bientôt être liés au plan institutionnel grâce à l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'Homme. C'est une nouvelle page de l'Europe des droits de l'Homme qui s'écrit.

1. Il s'agit désormais, d'une part, du traité sur l'Union européenne (TUE) et, d'autre part, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

La modification des traités européens en matière de droits de l'Homme

L'Union européenne

L'entrée en vigueur du traité de Lisbonne le 1^{er} décembre 2009 permet deux évolutions majeures dans la garantie de droits et libertés par l'UE.

En premier lieu, le traité accorde à la Charte des droits fondamentaux la « *même valeur juridique que les traités* » (art. 6, § 1 TUE). Adoptée le 7 décembre 2000, la Charte proclame, en six chapitres (Dignité, Liberté, Égalité, Solidarité, Citoyenneté, et Justice), les droits et principes que l'UE garantit à ses citoyens. Sa portée était jusque-là seulement déclaratoire. Grâce au traité de Lisbonne, la Charte devient juridiquement contraignante pour les institutions européennes comme pour les États membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit européen². Ce changement de statut constitue une étape supplémentaire dans la garantie des valeurs qui inspirent la construction européenne. Invocables par tout justiciable devant la Cour de justice, les dispositions de la Charte le sont aussi devant les juridictions de chaque État lorsque le litige en cause entre dans le champ d'application du droit européen.

En second lieu, le traité de Lisbonne offre une base juridique pour l'adhésion de l'UE à la Convention européenne des droits de l'Homme (art. 6, § 2 TUE)³. Comme ses États membres, l'Union européenne soumet ses institutions et son droit au respect des exigences de la Convention européenne. Elle renforce ainsi les garanties offertes aux justiciables qui pourront saisir la Cour de Strasbourg en cas de violation des droits de l'Homme par l'UE. Elle favorise aussi la cohérence des deux systèmes européens dont les contradictions potentielles sont difficilement surmontées par les États membres. Les négociations pour l'adhésion de l'UE à la Convention européenne se sont ouvertes en juillet 2010.

La Convention européenne des droits de l'Homme

Les 60 ans de la Convention européenne des droits de l'Homme sont marqués par l'entrée en vigueur, le 1^{er} juin 2010, de son 14^e protocole additionnel. Il procède à une nouvelle réforme du fonctionnement de la Cour de Strasbourg qu'un nombre croissant de requêtes menace d'asphyxie⁴. L'objectif poursuivi est de garantir l'efficacité à long terme de la Cour, en optimisant le filtrage et le traitement des requêtes et en assurant une meilleure exécution de ses arrêts. Les principales modifications introduites sont au nombre de trois :

- en matière d'organisation de la Cour, des formations nouvelles composées d'un juge unique se substituent aux comités de trois juges pour rejeter les requêtes individuelles manifestement irrecevables. Les comités de trois juges statuent désormais à la fois sur la recevabilité et le fond des requêtes dans les affaires manifestement bien fondées ou pour lesquelles il existe une jurisprudence établie. Auparavant, ils examinaient uniquement la recevabilité des requêtes. Les affaires étaient traitées au fond par les chambres de sept juges ou par la Grande Chambre.

2. Le protocole n° 30 du traité de Lisbonne admet toutefois une dérogation en faveur du Royaume-Uni et de la Pologne. Pour permettre la ratification du traité par la République tchèque, le Conseil européen accepte aussi en octobre 2009 d'étendre à cet État le bénéfice du protocole n° 30.

3. Elle est aussi prévue par l'art. 59, § 2 de la Convention européenne des droits de l'Homme telle qu'amendée par le protocole n° 14.

4. De 5200 en 1990, ce nombre est passé à 35000 en 2002 et 57000 en 2009. Au 1^{er} janvier 2010, le stock d'affaires en souffrance dépasse les 100.000.

– en matière de recevabilité, la Cour dispose d'un critère nouveau qui lui permet de privilégier les affaires qui soulèvent de réels problèmes en matière de droits de l'Homme. Elle peut déclarer irrecevable une requête lorsque le requérant n'a subi aucun préjudice important si, au regard du respect des droits de l'Homme, celle-ci ne soulève aucune question sérieuse d'application ou d'interprétation de la Convention ou du droit national.

– s'agissant enfin du suivi de l'exécution des arrêts de la Cour, le rôle du Comité des ministres du Conseil de l'Europe est renforcé. Outre le traditionnel rapport qu'il rédige sur l'état d'exécution des arrêts par les États, le Comité est doté de nouveaux pouvoirs. D'une part, il peut demander à la Cour d'interpréter un arrêt définitif dont l'exécution s'avère difficile. D'autre part, le Comité peut exceptionnellement introduire devant la Grande Chambre de la Cour un recours en manquement afin d'obliger l'État condamné à exécuter l'arrêt initial. Au terme de cette procédure, la Cour rend un autre arrêt portant sur le défaut d'exécution effective.

Les droits de l'Homme dans les politiques de l'Union européenne

Les traités font du respect des droits de l'Homme un devoir général pour les institutions communautaires et l'objet particulier de politiques publiques spécifiques (protection des données personnelles, égalité entre hommes et femmes, non discrimination, etc.). Les tensions intervenues au second semestre 2010 entre la France et la Commission européenne à propos des Roms montrent la permanence des questions que pose le respect des droits fondamentaux en Europe.

Au titre de ses priorités stratégiques pour 2010, la Commission européenne souhaite « *construire une Europe des citoyens* ». Celle-ci implique notamment l'adoption de la proposition de règlement sur l'initiative citoyenne⁵, la préparation de l'adhésion de l'UE à la Convention européenne des droits de l'Homme et le renforcement des droits procéduraux des citoyens. Une communication du 10 octobre 2010 insiste sur la mise en œuvre effective de la Charte des droits fondamentaux. Pour que l'Union européenne soit exemplaire, la Commission prévoit trois mesures. D'abord, respecter les droits fondamentaux durant le processus pré-législatif et législatif européen. Ensuite, informer le citoyen sur les droits offerts par la Charte. Enfin, publier régulièrement un rapport pour rendre compte des progrès réalisés.

Par ses résolutions, le Parlement européen manifeste sa préoccupation traditionnelle en matière de droits de l'Homme⁶. Comme co-législateur avec le Conseil, il est aussi acteur de cette protection comme le montre l'adoption de la directive du 20 octobre 2010 relative au droit à la traduction et à l'interprétation dans les procédures pénales qui renforce le droit des justiciables européens à un procès équitable.

Enfin l'Agence européenne des droits fondamentaux fait depuis 2007 un travail important d'aide et d'information des institutions et des États. Ses publications sont d'un grand intérêt. Dans deux rapports de 2010, elle analyse ainsi, sous l'angle des discriminations, l'exclusion sociale et le sport⁷.

5. Le traité de Lisbonne permet à un million de citoyens européens issus d'un nombre significatif d'États d'inviter la Commission à présenter au Parlement européen une initiative législative particulière (art. 11, § 4 TUE)

6. V. résolutions du 9 sept. 2010 sur la situation des Roms et la libre circulation des personnes dans l'Union européenne et du 25 nov. 2010 sur le Tibet – Projet visant à imposer le chinois comme principale langue d'enseignement

7. Le premier s'intitule : « Expérience de discrimination, marginalisation sociale et violence : une étude comparative des jeunes musulmans et non-musulmans dans trois États membres de l'UE » et le second : « Racisme, discrimination ethnique et exclusion des migrants et minorités dans le sport : une vue comparative d'ensemble de la situation dans l'Union européenne » (www.fra.europa.eu)

La protection juridictionnelle des droits fondamentaux

La Cour européenne des droits de l'Homme

Durant la période considérée, trois arrêts méritent d'être retenus. Le premier renforce la liberté d'expression, le deuxième refuse d'étendre la protection de la Convention au mariage des homosexuels et le dernier pose la question de l'indépendance du parquet français au regard du droit à la liberté et la sûreté.

Dans l'affaire *Sanoma Uitgevers B.V. c/Pays-Bas*, la Cour renforce la protection de la liberté d'expression des journalistes ainsi que le droit à la protection de leurs sources⁸. Elle condamne en l'espèce les Pays-Bas pour violation de l'article 10 de la Convention pour avoir contraint les journalistes d'un magazine à livrer à la police des informations permettant d'identifier leurs sources. En raison des conséquences graves qu'entraîne cette divulgation, la Cour précise les exigences procédurales en la matière. Elle impose le contrôle préalable d'un organisme indépendant chargé d'apprécier si un impératif d'intérêt public justifie de déroger à la protection des sources. La décision de ce contrôleur doit reposer sur des critères clairs et être proportionnée à la situation. Enfin le contrôleur doit pouvoir trier parmi les sources celles dont l'identité peut être divulguée.

Dans l'affaire *Schalk et Kopf c/Autriche*⁹, la Cour juge pour la première fois que le droit au mariage garanti par l'article 12 de la Convention ne concerne pas les couples de même sexe. De même, elle refuse de voir une discrimination au sens de l'article 14 de la Convention dans le refus de l'Autriche d'accorder à ces couples un statut juridique équivalent au mariage. L'arrêt laisse toutefois entrevoir une possible évolution. Le raisonnement de la Cour repose en effet sur l'absence actuelle de consensus au sein des États parties sur le mariage des homosexuels. Elle refuse surtout d'interpréter l'article 12 de la Convention comme réservant la protection du droit au mariage aux couples de sexes différents.

Dans une affaire *Medvedyev et autres c/France*, la Cour juge irrégulière la privation de liberté durant treize jours de l'équipage d'un navire étranger arraisonné par la marine nationale¹⁰. Elle condamne la France pour violation de l'article 5, § 1 de la Convention. La Cour écarte en revanche la violation de l'article 5, § 3 qui exige une présentation prompte à une autorité judiciaire de la personne arrêtée. Elle rappelle toutefois que cette autorité doit « *présenter les garanties requises d'indépendance à l'égard de l'exécutif et des parties, ce qui exclut notamment qu'il puisse agir par la suite contre le requérant dans la procédure pénale, à l'instar du ministère public* ».

Dans l'affaire *Moulin c/France* quelques mois après, la Cour examine les conditions dans lesquelles une avocate a été gardée à vue pour violation présumée du secret de l'instruction¹¹. Elle condamne cette fois la France pour violation de l'article 5, § 3 de la Convention. La Cour juge notamment que le procureur adjoint de la République devant lequel la requérante a comparu ne bénéficie pas de l'indépendance requise. La réforme programmée de la garde à vue en France laisse toutefois pendante la question du statut du parquet.

La Cour de justice de l'Union européenne

Durant la période considérée, trois arrêts peuvent être mentionnés. Le premier illustre la prise en compte par la Cour de justice de la Charte des droits fondamentaux. Le deuxième traite des rapports entre autorités indépendantes et principe démocratique.

8. Cour EDH, G.C., 14 sept. 2010, req. n° 38224/03.

9. Cour EDH, 1^{re} section, 24 juin 2010, req. n° 30141/04.

10. Cour EDH, G.C., 29 mars 2010, req. n° 3394/03.

11. Cour EDH, 5^e section, 23 nov. 2010, req. n° 37104/06.

Le dernier porte sur la conformité de la procédure française de question prioritaire de constitutionnalité (QPC) avec le droit de l'Union.

Dans l'affaire *Seda Küçükdeveci/Swedex GmbH & Co.* rendue sur renvoi préjudiciel, la Cour de justice juge que la non prise en compte par la législation allemande des périodes d'emploi avant l'âge de 25 ans pour le calcul du préavis de licenciement est contraire au principe de non-discrimination selon l'âge¹². Cet arrêt est le premier, semble-t-il, dans lequel la Cour se fonde explicitement sur la Charte des droits fondamentaux dont l'article 21, § 1 interdit toute discrimination fondée notamment sur l'âge. Cependant la Cour continue de qualifier ce principe de « *principe général du droit communautaire* » en référence à la voie prétorienne qu'elle emploie jusque-là pour consacrer, en l'absence de référence dans les traités, les droits fondamentaux. Cet arrêt témoigne sans doute d'un état transitoire durant lequel la Cour doit adapter l'état de sa jurisprudence sur les droits fondamentaux à la Charte qui jouit désormais de la même valeur juridique que les traités.

Dans l'affaire *Commission c/Allemagne*, la Cour de justice condamne l'Allemagne pour manquement aux obligations qui lui incombent en vertu de la directive du 24 octobre 1995 relative au traitement des données à caractère personnel¹³. L'indépendance avec laquelle les autorités de protection des individus en matière de traitement des données personnelles exercent leurs missions s'oppose à ce qu'elles soient contrôlées par l'exécutif qui est responsable devant le Parlement national. Elles doivent être soustraites à toute influence politique tout en restant soumises au respect de la loi, sous le contrôle des juridictions compétentes.

Dans l'affaire *Mélki et Abdeli*¹⁴, la Cour examine, sur renvoi de la Cour de cassation, la procédure de QPC qui implique pour le juge français d'examiner le grief d'inconstitutionnalité d'une loi avant celui de sa contrariété avec le droit de l'Union. Elle valide *de facto* ce mécanisme tel que l'interprète le Conseil constitutionnel dans sa décision du 12 mai 2010¹⁵. Elle juge en effet qu'il est loisible à un État membre d'instaurer une procédure incidente de contrôle de constitutionnalité des lois pour autant que les juridictions nationales assurent leur rôle de juge communautaire. Comme le rappelle la décision précitée du Conseil constitutionnel, elles doivent pouvoir saisir la Cour de justice, adopter toute mesure nécessaire à la garantie des droits conférés par le droit de l'Union et laisser inappliquée, après une procédure de constitutionnalité, une disposition législative jugée contraire au droit de l'Union.

L'entrée en vigueur quasi simultanée du traité de Lisbonne et du 14^e protocole de la Convention européenne des droits de l'Homme marque une étape nouvelle et importante dans la construction européenne. Contrairement à l'Europe économique et monétaire qui connaît une crise profonde, l'Europe des droits de l'Homme se consolide et s'unifie grâce notamment à l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'Homme.

La révision des traités européens traduit des avancées conséquentes tant au plan institutionnel (réforme de la Cour de Strasbourg notamment) que substantiel (valeur juridique de la Charte des droits fondamentaux). Celles-ci ne pourront toutefois être appréciées qu'à l'aune des modalités effectives et à venir de leur mise en œuvre.

12. CJUE, G.C., 19 janv. 2010, aff. C-555/07

13. CJUE, G.C., 9 mars 2010, aff. C-518/07

14. CC, décis. n° 2010-605 DC, *Jeux en ligne*, 12 mai 2010,

15. CJUE, 22 juin 2010, aff. C-188/10 et C-189/10.

L'Union européenne vue par les statistiques

Franck LIRZIN – Sebastian PAULO¹

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 2009 et début 2010. 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 euro ou euro à parité de pouvoir d'achat.

Liste des abréviations :

UE : Union européenne. 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 2010*.

R & D : recherche et développement.

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. Les auteurs s'expriment ici à titre personnel.

Abréviation des pays

DE	Allemagne	GR	Grèce	PT	Portugal	CA	Canada
AT	Autriche	HU	Hongrie	CZ	Rép. tchèque	US	États-Unis
BE	Belgique	IE	Irlande	RO	Roumanie	CN	Chine
BG	Bulgarie	IT	Italie	UK	Royaume-Uni	IN	Inde
CY	Chypre	LV	Lettonie	SK	Slovaquie	TR	Turquie
DK	Danemark	LT	Lituanie	SI	Slovénie	RU	Russie
ES	Espagne	LU	Luxembourg	SE	Suède	BR	Brésil
EE	Estonie	MT	Mate			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 dans le nouvel ordre mondial

L'Union européenne, première puissance économique

1.1 Poids économique et financier de l'UE et des États membres

1.1.1 PIB comparé de l'UE, des États-Unis, du Japon et de la Chine (1980-2010, et projections pour 2015)	165
Répartition du PIB mondial, à parité du pouvoir d'achat (2010).....	166
1.1.2 PIB des États membres de l'UE à parité de pouvoir d'achat et rang mondial (2010)	167
1.1.3 Capitalisation boursière des principales places financières dans le monde (2007, 2008 et 2009)	168

1.2 Poids démographique et militaire de l'UE et des États membres

1.2.1 Démographie (2010).....	169
<i>Cartes : Migrations externes et internes</i>	171
1.2.2 Dépenses militaires, forces armées et opérations extérieures	173

L'Union européenne dans la mondialisation : compétitivité et échanges

1.3 Compétitivité et productivité

1.3.1 Indicateurs synthétiques de la compétitivité et de l'innovation.....	175
1.3.2 Brevets	177
1.3.3 Productivité de la main-d'œuvre : comparaisons internationales (2009)	178
1.3.4 Dépenses de R & D dans l'UE, les États-Unis et le Japon par secteur d'exécution (2008).....	179
1.3.5 Formation initiale : dépenses annuelles par élève/étudiant et par niveau d'enseignement (2007)	180
1.3.6 Formation continue (2009)	181

1.4 Spécialisation, territorialisation

1.4.1 Désindustrialisation ou nouveau paysage industriel ? Recul de l'emploi industriel en Europe (2000-2009)	182
1.4.2 Les investissements directs étrangers en Europe et le reste du monde (2009), et évolution des investissements directs à l'étranger de l'UE (2004-2009)	183

1.5 L'Europe dans le commerce international

1.5.1 Evolution globale du commerce mondial (2005 - 2010)	184
1.5.2 L'UE dans le commerce international (2009).....	184

1.5.3 D'où viennent les importations européennes?	
Les principaux fournisseurs de l'UE (2009)	185
1.5.4 Où vont les exportations européennes?	
Les principaux clients de l'UE (2009)	185
<i>Carte : L'UE dans le commerce mondial : les échanges de marchandises</i>	186
<i>Carte : commerce intracommunautaire</i>	187

L'Union européenne et la rareté des ressources

1.6 Dépendance énergétique

1.6.1 La dépendance énergétique des États membres de l'UE :	
importations nettes d'énergie (2008).....	188
1.6.2 La production d'énergie dans l'UE (2008)	189
1.6.3 Prix de l'électricité, du gaz et de l'essence dans les États membres (2010)	190
1.6.4 Emissions de gaz à effet de serre et revenus de la fiscalité	
environnementale (2008)	191

1.7 Rareté des ressources

1.7.1 Evolution du prix du baril de pétrole, de l'or et du platine (2005-2010)	192
<i>Carte : Réserves et productions énergétiques</i>	193

2. L'Union européenne post-crise, entre homogénéité et disparités

De la crise financière à la crise des finances publiques

2.1 Crise financière et économique

2.1.1 Evolution des marchés boursiers (1995-2010)	194
2.1.2 Investissement et consommation dans la zone euro et comparaisons	
internationales (2008-2010).....	195
2.1.3 Croissance du PIB réel (2008, 2009 et 2010) :	
comparaisons internationales.....	196
2.1.4 Taux de chômage dans l'UE et comparaisons internationales (2009)	197

2.2 Crise des finances publiques et crise grecque

2.2.1 Déficit et dette publics dans les pays de l'UE (2009).....	198
2.2.2 Dégradation des finances publiques (2008-2011)	199
2.2.3 Divergence des taux d'intérêt du marché dans la zone euro (2008-2010)	200
2.2.4 L'inflation dans l'UE et comparaisons internationales (2010).....	201

Portrait de l'Union européenne post-crise

2.3 Emploi

2.3.1 Structure de l'emploi dans l'UE (2009)	202
2.3.2 Marché du travail	203s

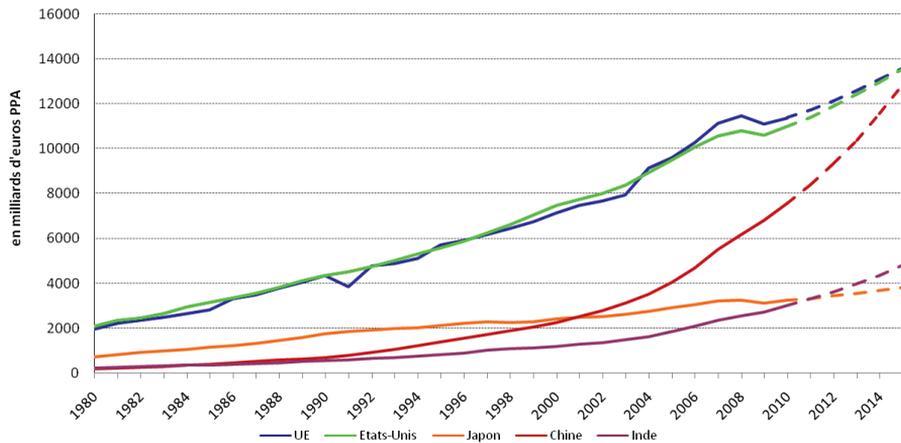
2.3.3	Dépenses publiques pour les politiques du marché du travail (PTM) et les soutiens des politiques du marché du travail (2008)	204
2.4	Pouvoir d'achat et niveau de vie	
2.4.1	PIB par habitant et taux de croissance annuel moyen du PIB (2000-2009)	205
2.4.2	Revenu moyen, revenu médian et inégalité des salaires hommes/femmes	206
2.4.3	Inégalités et pauvreté	207
2.5	Concurrence fiscale entre les États membres	
2.5.1	Fiscalité des États membres : taux d'imposition implicite sur la consommation, le capital et le travail et taux de prélèvement sur les bas salaires.....	209
2.5.2	Taux de l'impôt sur les sociétés (2010).....	210
2.6	Les mesures mises en œuvre pour sortir de la crise	
2.6.1	Taux directeur de la BCE, comparé à celui des autres banques centrales (1999-2010)	211
2.6.2	Évolution de la masse monétaire de la zone euro et des autres banques centrales (1999-2010).....	212
3.	Les outils communs : le budget de l'Union européenne et l'euro	
3.1	La monnaie commune de la zone euro	
3.1.1	Cours de l'euro face aux principales monnaies (1999-2010).....	213
	<i>Carte : Géographie de l'euro</i>	215
3.2	Le budget communautaire	
3.2.1	Cadre financier 2007-2013	216
3.2.2	Décomposition du budget communautaire par principaux postes (2010)	217
3.2.3	Budget dédié à la politique agricole, à l'environnement et au développement rural (2010)	218
3.2.4	Budget dédié aux politiques de cohésion (2010)	219
3.2.5	Budget dédié aux politiques de compétitivité (2010).....	220
3.2.6	L'UE en tant qu'acteur mondial (2010).....	221
3.2.7	Répartition du financement du budget communautaire par type de recettes (2010).....	222
	<i>Carte : Budget de l'Union européenne</i>	223

1. L'Union européenne dans le nouvel ordre mondial

L'Union européenne, première puissance économique

1.1 Poids économique et financier de l'UE et des États membres

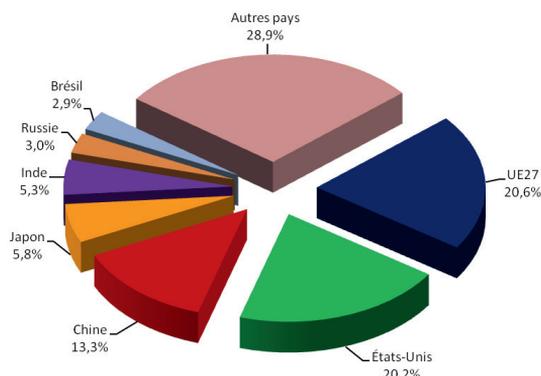
1.1.1 PIB comparé de l'UE, des États-Unis, du Japon, de la Chine et de l'Inde (1980-2010, et projections pour 2015)



Source : FMI

Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

Répartition du PIB mondial, à parité de pouvoir d'achat (2010)



Source : FMI

Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

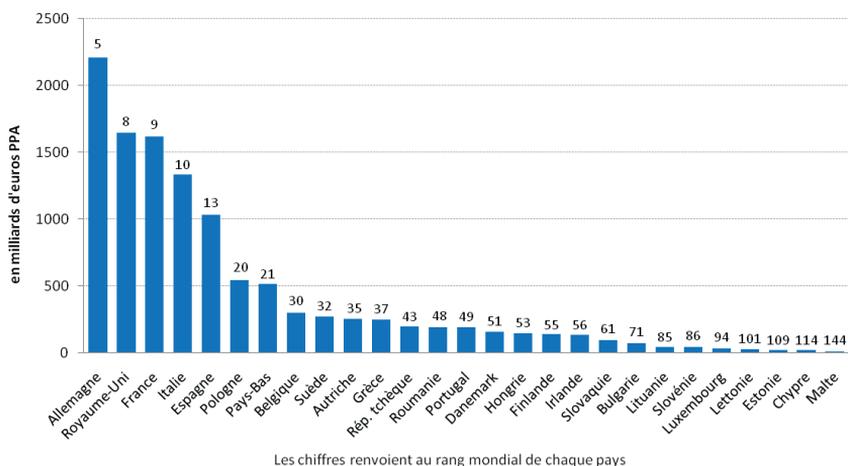
L'Union européenne et les États-Unis occupent une part comparable de l'économie mondiale : en 2009, ils représentaient respectivement 20,6% et 20,2% du PIB mondial. Ils représentent donc à eux deux plus de 40% des richesses produites dans le monde, ce qui leur confère une place centrale dans l'économie mondiale.

Cependant, leur profil de croissance est différent. L'UE a ainsi progressé par sauts, suivant le rythme des élargissements successifs, et a dépassé les États-Unis pour la première fois en 1990. Mais une croissance économique plus soutenue de l'autre côté de l'océan Atlantique a permis à l'économie américaine de systématiquement rattraper l'économie européenne, à chacune des étapes de sa progression.

À côté de ces deux géants, se sont affirmées de nouvelles puissances. D'abord le Japon après la Seconde Guerre mondiale, et jusqu'au début des années 1980, où l'éclatement d'une bulle immobilière provoquée par les déséquilibres monétaires mondiaux issus des Accords du Plaza a mortifié le système bancaire et plongé l'économie dans une longue stagnation dont le pays ne voit toujours pas l'issue. Puis, le Brésil, l'Inde et surtout la Chine, qui, en se positionnant sur des secteurs porteurs (agriculture, services informatiques, manufactures) et en adoptant une politique économique libérale et volontariste, ont très fortement bénéficié de la mondialisation. En 30 ans, la part de l'UE et des États-Unis dans le PIB des grandes puissances (Brésil, Chine, Inde, Japon, UE, États-Unis) est passée de 73% à 59%, et sera de 53% dans 5 ans, selon les prévisions du Fonds Monétaire International (FMI). La crise n'a fait qu'accélérer la tendance.

Si le paysage mondial reste dominé par ces deux géants que sont les États-Unis et l'UE, il voit émerger des puissances importantes qui viennent les concurrencer sur des secteurs qui constituent le cœur de leur activité économique, à savoir l'innovation et la haute technologie.

1.1.2 PIB des États membres de l'UE à parité de pouvoir d'achat et rang mondial (2010)



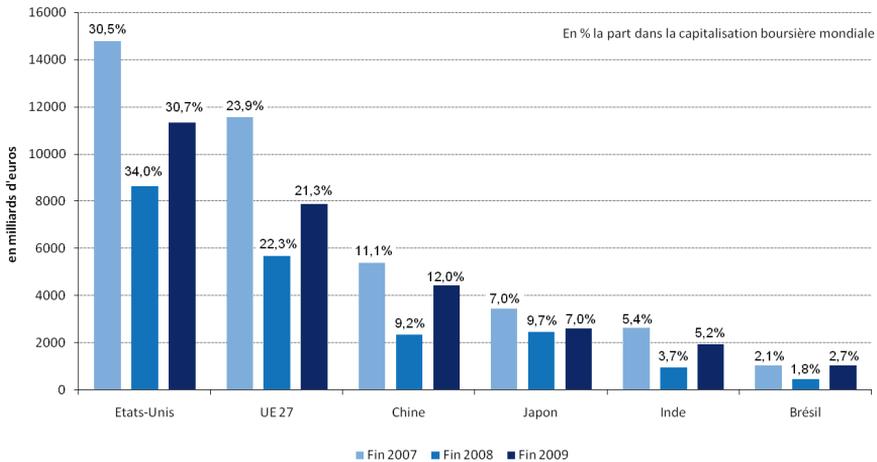
Source : FMI et calculs de l'auteur
Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

La relative puissance de l'Union européenne ne doit pas masquer la fragmentation de son paysage interne, entre grandes et petites économies. Les États membres présentent des caractéristiques économiques très hétérogènes. Il suffit pour s'en convaincre de comparer Chypre et l'Allemagne, dont les PIB se situent dans un rapport de 1 à 127.

Trois pays concentrent à eux seuls la moitié (48%) du PIB européen : l'Allemagne, le Royaume-Uni et la France. Ils sont suivis par quelques pays comme l'Espagne ou la Pologne. Suivent enfin les autres États membres.

L'approche par parité de pouvoir d'achat montre que même les plus grands pays européens sont dépassés par le Brésil, dont le PIB équivaut à celui de la France, l'Inde ou la Chine.

1.1.3 Capitalisation boursière des principales places financières dans le monde (2007, 2008 et 2009)



Source : World Federation of Exchange et calculs de l'auteur
Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

La capitalisation boursière d'un pays permet de mesurer sa capacité à attirer des investisseurs vers ses entreprises ainsi que la puissance de ces dernières. Il est notable que la part de l'UE et des États-Unis soit encore de 52%, malgré la crise, alors que leur part dans le PIB mondial est seulement de 41% actuellement. Cela s'explique par un développement plus important de leur système financier, qui leur permet de drainer l'épargne, et notamment celle des pays émergents comme la Chine. Ainsi, la puissance de l'UE et des États-Unis réside moins dans leur capacité productive et la vigueur de leur économie que dans leur capacité à faire converger vers eux les flux financiers. Il n'est pas assuré que cette transformation des économies en « *hedge funds* » soit pérenne, surtout dans un contexte de crise monétaire mondiale.

1.2 Poids démographique et militaire de l'UE et des États membres

1.2.1 Démographie (2010)

	Population en millions d'habitants (1950)	Population en millions d'habitants (2010)	Part dans la population mondiale en % (2010)	Population en millions d'habitants (prévisions 2050)	Population âgée de moins de 15 ans, en % du total (2010)	Population âgée de 65 ans et plus, en % du total (2010)	Population en âge de travailler, en % du total (2010)	Indice de fécondité (2005-2010)
Allemagne	68,40	82,06	1,19	70,50	13,35	20,47	66,18	1,32
Autriche	6,90	8,39	0,12	8,52	14,74	17,56	67,70	1,38
Belgique	8,70	10,70	0,15	11,49	16,75	17,41	65,84	1,77
Bulgarie	7,30	7,50	0,11	5,39	13,50	17,59	68,91	1,40
Chypre	0,50	0,88	0,01	1,18	17,39	13,18	69,43	1,52
Danemark	4,30	5,48	0,08	5,55	18,03	16,68	65,30	1,84
Espagne	28,00	45,32	0,66	51,26	14,94	17,16	67,90	1,43
Estonie	1,10	1,34	0,02	1,23	15,38	17,03	67,59	1,64
Finlande	4,00	5,35	0,08	5,45	16,56	17,19	66,25	1,83
France	41,80	62,64	0,91	67,67	18,39	16,96	64,65	1,89
Grèce	7,70	11,18	0,16	10,94	14,21	18,32	67,47	1,38
Hongrie	9,40	9,97	0,14	8,93	14,74	16,37	68,89	1,35
Irlande	3,00	4,59	0,07	6,30	20,77	11,35	67,88	1,96
Italie	47,10	60,10	0,87	57,07	14,17	20,44	65,39	1,38
Lettonie	1,90	2,24	0,03	1,85	13,84	17,46	68,71	1,40
Lituanie	2,60	3,26	0,05	2,58	14,62	16,37	69,00	1,34
Luxembourg	0,30	0,49	0,01	0,73	17,68	14,02	68,29	1,66
Malte	0,30	0,41	0,01	0,41	15,12	14,88	70,00	1,26
Pays-Bas	10,10	16,65	0,24	17,40	17,62	15,35	67,02	1,74
Pologne	24,80	38,04	0,55	32,01	14,76	13,51	71,74	1,27
Portugal	8,40	10,73	0,16	10,02	15,19	17,84	66,97	1,38
Rép. tchèque	8,90	10,41	0,15	10,29	14,09	15,25	70,66	1,41
Roumanie	16,30	21,19	0,31	17,28	15,22	14,87	69,92	1,32
Royaume-Uni	49,80	61,90	0,90	72,37	17,36	16,59	66,05	1,84
Slovaquie	3,50	5,41	0,08	4,92	15,17	12,27	72,56	1,28
Slovénie	1,50	2,03	0,03	1,95	13,83	16,40	69,78	1,36
Suède	7,00	9,29	0,13	10,57	16,47	18,31	65,21	1,87
UE-27	373,60	497,53	7,20	493,86	15,52	17,46	67,01	1,53
Etats-Unis	157,81	317,64	4,60	403,93	20,22	12,96	66,82	2,09
Chine	544,95	1354,15	19,60	1417,05	19,90	8,23	71,88	1,77
Inde	371,86	1214,46	17,58	1613,80	30,81	4,92	64,27	2,76
Japon	82,82	127,00	1,84	101,66	13,19	22,57	64,23	1,27
Brésil	53,98	195,42	2,83	218,51	25,47	6,90	67,63	1,90
Canada	13,74	33,89	0,49	44,41	16,31	14,12	69,56	1,57
Russie	102,70	140,37	2,03	116,10	14,97	12,91	72,12	1,37
Monde	2529,35	6908,69	100,00	9149,98	26,94	7,58	65,48	2,57
Source	ONU							

Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

La puissance de l'UE ne réside pas seulement dans son économie, mais aussi dans sa capacité à réunir plus de 500 millions d'habitants et à disposer de forces militaires importantes.

En termes démographiques, l'UE se situe juste derrière la Chine et l'Inde, et devant les États-Unis. Bien que l'indice de fécondité soit l'un des plus faibles du monde (1,53 enfant par femme)², cet équilibre devrait perdurer jusqu'en 2050, grâce à l'immigration. Cependant, certains pays comme l'Allemagne, l'Italie ou certains pays d'Europe centrale et orientale verront leur population baisser considérablement. Cette baisse sera compensée par l'augmentation des populations de pays comme la France, le Royaume-Uni ou l'Espagne.

La population européenne est vieillissante : avec le Japon, elle est le seul endroit du monde où il y a plus de personnes âgées que de jeunes. La population en âge de travailler baissera dans l'UE alors qu'elle augmentera aux États-Unis, en Inde ou au Brésil. Pour que son niveau de vie ne soit pas remis en cause, l'UE devra apprendre à mieux répartir les ressources entre ses citoyens, en opérant des transferts sociaux entre les inactifs et les actifs, et utiliser au mieux les compétences de ces derniers ainsi que les progrès techniques, afin d'obtenir des gains de productivité qui compenseront l'augmentation du nombre des inactifs.

2. On considère que, compte tenu de la mortalité infantile, il faut un taux de 2,05 enfants par femme pour maintenir une population à un niveau stable. Les pays les plus « féconds » d'Europe sont l'Irlande (1,96) et la France (1,89).

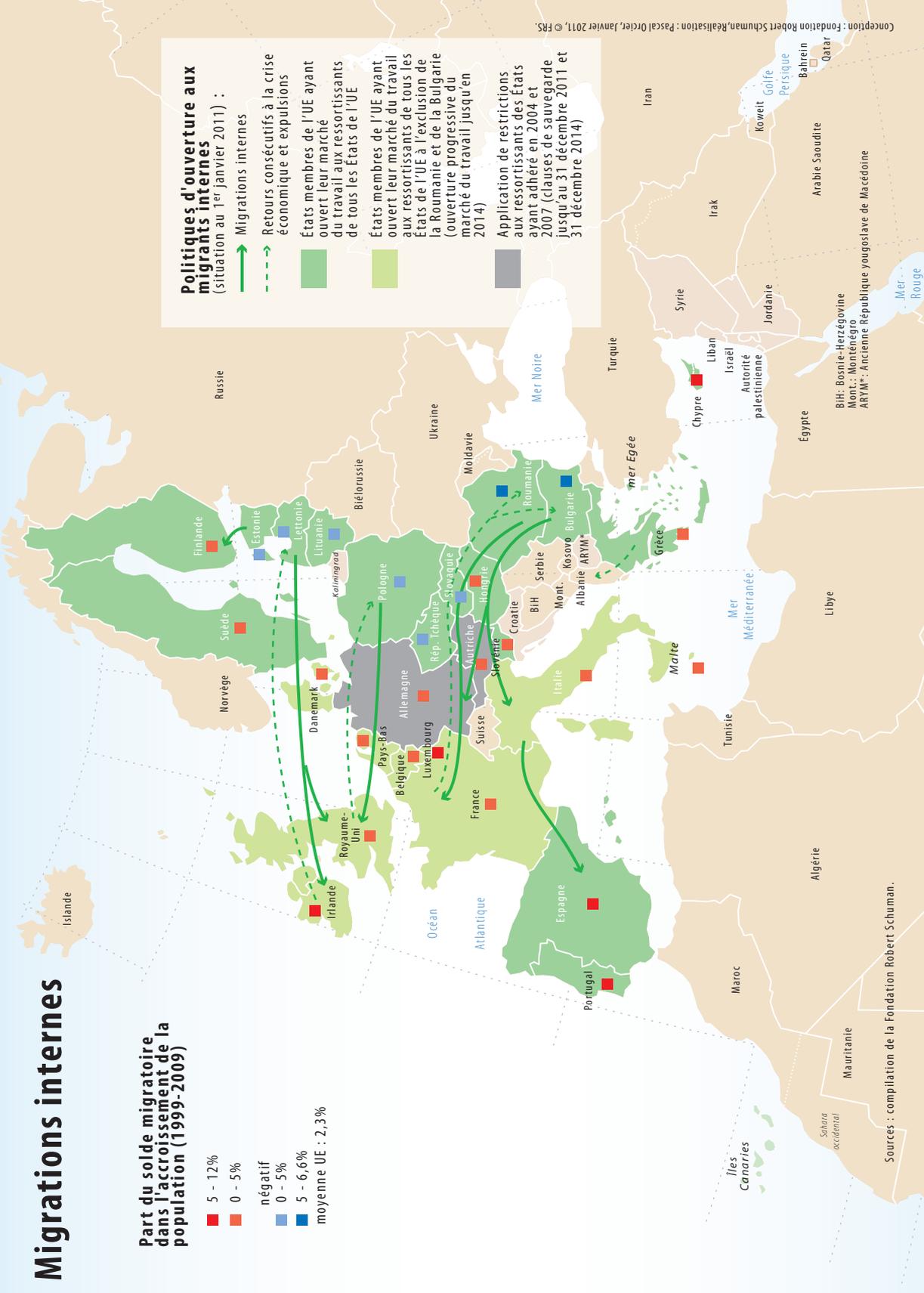
Migrations internes

Part du solde migratoire dans l'accroissement de la population (1999-2009)

- 5 - 12%
- 0 - 5%
- négatif
- 0 - 5%
- 5 - 6,6%
- moyenne UE : 2,3%

Politiques d'ouverture aux migrants internes
(situation au 1^{er} janvier 2011) :

- Migrations internes
- - - Retours consécutifs à la crise économique et expulsions
- États membres de l'UE ayant ouvert leur marché de 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 2014)
- Application de restrictions aux ressortissants des États ayant adhéré en 2004 et 2007 (clauses de sauvegarde jusqu'au 31 décembre 2011 et 31 décembre 2014)



Sources : compilation de la Fondation Robert Schuman.

1.2.2 Dépenses militaires, forces armées et opérations extérieures

	Dépenses par pays, millions de dollars courants (2009)	Part des dépenses militaires dans le PIB en % (2008)	Part des dépenses militaires mondiales en % (2009)	Personnel militaire (2008)	dont forces déployées (comparaison UE - Etats-Unis)
Allemagne	45640,3	1,3	3,0	251616	7100 (2010)
Espagne	13199,0	1,2	0,9	137800	5177
France	63876,4	2,3	4,2	347200	12008
Italie	35755,6	1,7	2,3	186956	8562
Royaume-Uni	58326,7	2,5	3,8	194330	18557
UE-27	291755,0	1,6	19,2	1823707	80177
Etats-Unis	661049,0	4,3	43,4	1401757	209700
Chine	100400,0	2,0	6,6	2255000	---
Russie	53300,0	3,5	3,5	1245000	---
Japon	51029,0	0,9	3,4	239000	---
Inde	36340,7	2,6	2,4	1325000	---
Brésil	26076,5	1,5	1,7	287000	---
Corée du Sud	24059,1	2,8	1,6	687000	---
Arabie Saoudite	41272,5	8,2	2,7	124000	---
Canada	19238,0	1,3	1,3	62000	---
Australie	19005,5	1,8	1,2	54000	---
Sources:	Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI)			Agence Européenne de Défense, US Library of Congress, Ministère fédéral de la Défense (Allemagne)	

Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

Opérations extérieures de l'UE, de l'OTAN et de l'ONU avec une participation d'États membres de l'UE (2009/2010)

Continent	Pays	Mission PESD	Mission OTAN	Mission ONU
Afrique	Côte d'Ivoire			ONUCI (1er avril 2004 - 31 décembre 2010)
	Guinée-Bissau	EU SSR Guinée-Bissau (16 juin 2008 - 30 septembre 2010)		
	Libéria			MINUL (19 septembre 2003 - 30 septembre 2011)
	République démocratique du Congo	EUSEC RD Congo (8 juin 2005 - 30 septembre 2012) EUPOL RD Congo (1er juillet 2007 - 30 septembre 2011)		MONUC (30 novembre 1999 - 30 juin 2011)
	Sahara Occidental			MINURSO (avril 1991 - 30 avril 2011)
	Somalie	EUNAVFOR Somalie - Opération ATALANTA (8 décembre 2008 - 12 décembre 2010) EUTM Somalie (depuis le 7 avril 2010)	Allied Protector (mars - août 2009) Ocean Shield (17 août 2009 - fin 2012) Assistance à l'Union Africaine (AMISOM) (7 juin 2007 - 21 février 2009)	
	Soudan			MINUS (24 mars 2005 - 30 avril 2011) MINUAD (31 octobre 2007 - 31 juillet 2011)
	Tchad/RCA	EUFOR Tchad/RCA (28 janvier 2008 - 15 mars 2009)		MINURCAT (25 septembre 2007 - 31 décembre 2010)
Amériques	Haiti			MINUSTAH (1er juin 2004 - 15 octobre 2010)
Asie et Pacifique	Afghanistan	EUPOL Afghanistan (15 juin 2007 - 31 mai 2013)	FIAS Résolution du Conseil de sécurité de l'ONU du 20 décembre 2001 (OTAN depuis le 11 août 2003) NTM-A (NATO Training Mission in Afghanistan) (depuis le 21 novembre 2009)	
	Inde/Pakistan			UNMOGIP (depuis le 1er janvier 1949)
	Timor-Oriental			MINUT (25 août 2006 - 26 février 2011)
Proche- et Moyen-Orient	Liban			FINUL (depuis le 1er mars 1978)
	Syrie			FNUOD (depuis mai 1974)
	Territoires palestiniens	EU BAM Rafah (24 novembre 2005 - 24 mai 2011) EUPOL COPPS (depuis le 1er janvier 2006)		
Europe	Bosnie-Herzégovine	EUPM (1er janvier 2003 - 31 décembre 2011) EUFOR ALTHEA (2 décembre 2004 - novembre 2010)		
	Chypre			UNFICYP (depuis mars 1964)
	Géorgie	MSUE (1er octobre 2008 - 14 septembre 2011)		MONUG (24 août 1993 - 15 juin 2009)
	Kosovo	EULEX Kosovo (16 février 2008 - 14 juin 2012)	KFOR (depuis le 12 juin 1999)	MINUK (depuis le 10 juin 1999)

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.

Il est paradoxal de constater que les armées européennes, si on les réunit, constituent la deuxième armée du monde derrière celle des États-Unis, mais que cette armée est beaucoup moins présente sur les théâtres d'opérations, et que son budget est deux fois moins élevé que de celui de la défense américaine. L'Europe de la défense a été mise en marche en 1998, par la création d'une force de réaction rapide et la conduite d'opérations militaires européennes qui ont pris place dans le développement de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD).

Les principales armées européennes restent celles de la France, du Royaume-Uni, de l'Allemagne et de l'Italie avec plus de 150 000 militaires chacune.

L'Union européenne dans la mondialisation : compétitivité et échanges

Dans un contexte de mondialisation, les économies sont de plus en plus soumises à une compétition frontale. Les secteurs industriels les plus exposés à la concurrence internationale doivent gagner en compétitivité pour rester dans la course, et permettre à tous ceux qui dépendent d'eux d'en faire autant. Cette économie-monde a induit une nouvelle répartition internationale du travail, où l'UE et les États-Unis concentrent leurs efforts sur la recherche et développement (R & D) et la production de biens à haute valeur ajoutée. C'est une société de la connaissance qui se met peu à peu en place, le plus souvent selon une logique de *clusters* (mise en relation des chercheurs, des industriels et des investisseurs) au niveau des territoires. Mais la crise et la montée en puissance de la Chine ou de l'Inde remettent en question cet ordre mondial.

1.3 Compétitivité et productivité

1.3.1 Indicateurs synthétiques de la compétitivité et de l'innovation

	Classement mondial selon l'environnement économique (2010)	Classement selon la facilité à faire des affaires (2010)	Indicateur synthétique de l'innovation (2009, *2007)	Part des emplois en sciences et technologie (2009, *2008)	Part des exportations de biens de haute technologie (2008)
	classement sur 139 pays	classement sur 183 pays	score sur 1	% de l'emploi total	% des exportations de bien manufacturés
Allemagne	5	22	0,60	44,8	12,4
Autriche	18	32	0,54	39,0	10,8
Belgique	19	25	0,52	48,2	6,8
Bulgarie	71	51	0,23	32,2	3,6
Chypre	40	37	0,48	43,0	19,1
Danemark	9	6	0,57	51,8	10,8
Espagne	42	49	0,38	39,0	4,2
Estonie	33	17	0,48	45,6	7,5
Finlande	7	13	0,62	50,7	17,3
France	15	26	0,50	43,2	16,4
Grèce	83	109	0,37	31,8	5,9
Hongrie	52	46	0,33	33,2	20,2
Irlande	29	9	0,52	44,7	24,3
Italie	48	80	0,36	34,3	6,0
Lettonie	70	24	0,26	38,9	4,6
Lituanie	47	23	0,31	41,7	6,5
Luxembourg	20	45	0,53	45,5*	35,2
Malte	50	nd	0,34	32,3	45,0
Pays-Bas	8	30	0,49	50,9	16,2
Pologne	39	70	0,32	34,9	4,3
Portugal	46	31	0,40	23,5	6,1
Rép. tchèque	36	63	0,42	37,9	14,1
Roumanie	67	56	0,29	24,1	5,4
Royaume-Uni	12	4	0,58	44,4	15,1
Slovaquie	60	41	0,33	32,0	4,8
Slovénie	45	42	0,47	40,6	5,2
Suède	2	14	0,64	49,6	13,5
UE27	n.d.	n.d.	0,48	40,1	16,6
Etats-Unis	4	5	0,55*	n.d.	19,2
Japon	6	18	0,60*	n.d.	16,3
Brésil	58	127	n.d.	n.d.	n.d.
Russie	63	123	n.d.	n.d.	n.d.
Inde	51	134	n.d.	n.d.	n.d.
Chine	27	79	n.d.	n.d.	n.d.
Sources	World Economic Forum	Banque Mondiale, "Doing Business 2011"	European Innovation Scoreboard	Eurostat	Eurostat

Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

La capacité à innover et à entreprendre est essentielle pour une économie de la connaissance. Avec les Stratégies de Lisbonne (2000) et de Göteborg (2001), l'UE s'est fixé comme objectif de devenir l'économie la plus compétitive et la plus attentive au développement durable du monde à l'horizon 2010, avec notamment un taux de recherche et développement (R & D) devant atteindre 3% du PIB. Les objectifs n'ont pas été atteints et la Stratégie Europe 2020 vise à renouveler cette ambition, en lui donnant également un objectif d'inclusion sociale plus marqué, en renforçant l'aspect environnemental, et en corrigeant les imperfections qui ont conduit à son demi-succès.

Si l'UE reste en tête des économies les plus compétitives, il y a une forte hétérogénéité entre les États membres. Les pays du Nord (Suède, Pays-Bas, Finlande, Danemark et Allemagne) sont les plus innovants et les plus compétitifs et font figure de « modèles ». A l'opposé, certains nouveaux États membres comme la Slovaquie ou la Lettonie n'ont pas encore réussi à rattraper leur retard.

1.3.2 Brevets

	Nombre de brevets accordés par l'Office européen des brevets (OEB, 2009)	Brevets de haute technologie (OEB, 2007, *2006)	Nombre de brevets accordés par le United States Patent and Trademark Office (USPTO, 2009)
	par million d'habitants	% des brevets déposés	par million d'habitants
Allemagne	138,8	8,8	126,3
Autriche	69,4	8,3	91,4
Belgique	54,2	15,7	66,1
Bulgarie	0,7	28,8*	4,9
Chypre	30,1	52,3	4,5
Danemark	79,1	10,4	98,0
Espagne	7,6	6,6	8,9
Estonie	6,0	29,6	3,0
Finlande	124,3	15,8	186,4
France	62,6	13,4	60,7
Grèce	2,1	5,7	3,5
Hongrie	3,8	11,2	4,8
Irlande	32,6	13,2	41,2
Italie	33,2	4,9	30,6
Lettonie	0,9	12,2	2,2
Lituanie	0,0	28,5	0,9
Luxembourg	170,2	4,3	114,3
Malte	29,0	15,7*	14,6
Pays-Bas	96,8	9,5	93,6
Pologne	0,9	16,8	1,1
Portugal	2,3	23,8	1,8
Rép. tchèque	3,8	5,6	4,8
Roumanie	0,2	34,7	0,4
Royaume-Uni	26,7	10,3	64,8
Slovaquie	1,7	9,1	3,0
Slovénie	13,8	13,5	13,3
Suède	141,0	12,2	132,5
UE27	50,2	9,8	53,9
Etats-Unis	35,7	11,6	298,9
Japon	74,3	17,5	299,7
B Brésil	n.d.	n.d.	0,8
Russie	0,4	n.d.	1,5
Inde	n.d.	n.d.	0,6
Chine	n.d.	n.d.	1,7
Sources	OEB et calculs de l'auteur	Eurostat	USPTO et calculs de l'auteur

Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

La protection de la propriété intellectuelle est un élément clé de l'économie de la connaissance, qui permet la protection et la diffusion de l'innovation. Les pays les plus compétitifs comme l'Allemagne, la Suède ou la Finlande ont une activité de création intellectuelle importante qui se traduit par un nombre de brevets déposés important. La concurrence étant mondiale, ils les déposent aussi bien en Europe qu'aux États-Unis et ailleurs. Si certains pays orientent de façon importante leur économie vers des exportations de haute technologie, celles-ci ne représentent pour l'UE que 16,7% du total de ses exportations, contre 26% aux États-Unis. Cette différence s'explique principalement par l'hétérogénéité des économies et par l'importance du marché intérieur européen qui absorbe une grande partie des exportations des États-membres.

1.3.3 Productivité de la main-d'œuvre : comparaisons internationales (2009)

	Productivité de la main-d'œuvre par heure travaillée (2009)	Croissance annuelle de la productivité par personne employée (1990-2009)	Nombre d'heures travaillées par an et par personne employée (2009)	Nombre d'heures travaillées par la population dans son ensemble (2009)
	% Etats-Unis*	%	heures	en millions d'heures
Allemagne	90,6%	1,1	1390,2	56,0
Autriche	87,9%	1,5	1634,4	6,7
Belgique	99,2%	1,1	1543,7	6,8
Bulgarie	26,0%	2,4	1653,0	6,2
Chypre	56,7%	2,3	1834,4	0,7
Danemark	81,3%	1,4	1529,1	4,4
Espagne	75,2%	0,9	1654,2	31,7
Estonie	40,4%	5,3	1831,3	1,1
Finlande	79,7%	2,3	1671,6	4,1
France	92,7%	1,1	1553,9	39,7
Grèce	59,0%	2,4	2119,3	9,9
Hongrie	42,9%	3,9	1967,6	7,9
Irlande	91,5%	3,1	1821,5	3,5
Italie	69,5%	0,4	1773,4	44,0
Lettonie	30,6%	2,4	1948,9	1,9
Lituanie	38,6%	2,4	1862,9	2,6
Luxembourg	126,3%	0,7	1603,3	0,6
Malte	51,0%	2,2	1891,5	0,3
Pays-Bas	100,2%	1,0	1378,4	11,9
Pologne	39,4%	5,7	2067,0	32,7
Portugal	43,4%	1,6	1931,9	9,7
Rép. Tchèque	46,9%	1,9	1890,7	9,9
Roumanie	26,2%	4,9	1875,0	17,2
Royaume-Uni	86,1%	2,5	1646,8	44,7
Slovaquie	56,9%	5,3	1693,5	3,7
Slovénie	60,8%	3,1	1687,3	1,6
Suède	84,7%	2,4	1610,9	7,2
Zone Euro	77,3%	n.d.	1591,8	231,0
UE-27	68,3%	n.d.	1662,9	366,6
Etats-Unis	100,0%	2,0	1680,5	237,7
Japon	67,7%	1,0	1713,8	108,3
Source	Groningen Growth and Development Center et calculs de l'auteur			
* en pourcentage de la productivité horaire de la main-d'œuvre des Etats-Unis				

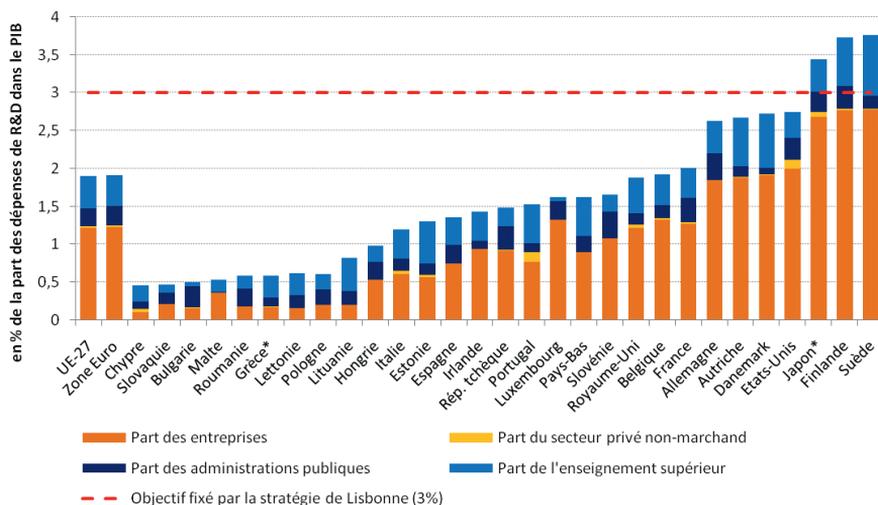
Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

Non seulement les Européens travaillent en moyenne moins que les Américains, mais ils sont également 25% moins productifs. Les Néerlandais et les Luxembourgeois sont les seuls à égaler la productivité américaine, suivis de près par le Royaume-Uni ou la France.

Les pays européens qui ont atteint un niveau élevé de productivité ont fait le choix de réduire leur temps de travail, alors que les États-Unis ont préféré augmenter leur salaire (74 500 € par personne et par an aux États-Unis contre 55 900 € en Allemagne, les Allemands travaillant en moyenne 30 jours de moins par an).

La différence entre l'UE et les États-Unis s'explique également par la forte hétérogénéité due à la présence de pays comme la Roumanie (dont la productivité correspond à 25% de celle des États-Unis) ou la Bulgarie (26%). Bien que ces pays, comme la Grèce, soient ceux qui travaillent le plus, ils parviennent à peine à compenser leur retard. Cependant, la croissance de leur productivité montre qu'ils sont en plein « rattrapage ».

1.3.4 Dépenses de R & D dans l'UE, les États-Unis et le Japon par secteur d'exécution (2008)



*Données de 2007.

Source : Eurostat

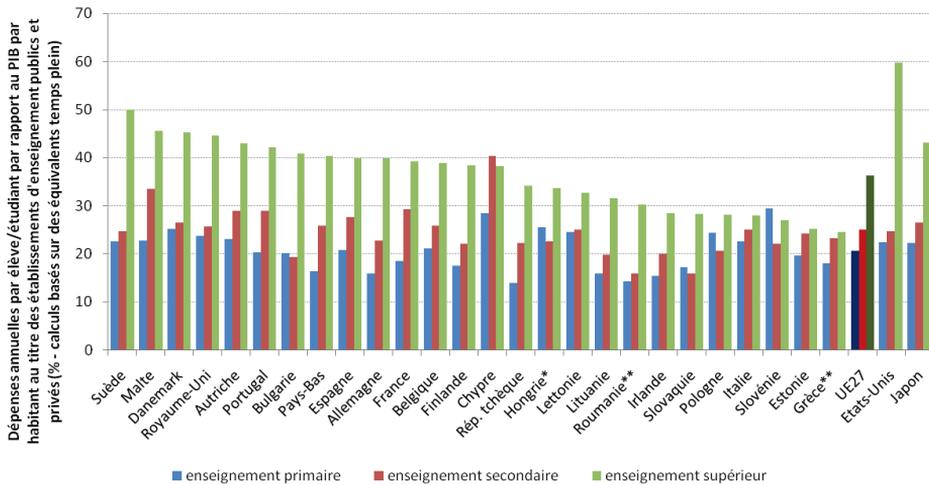
Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

La Stratégie de Lisbonne avait fixé à 3% du PIB le montant que chaque pays devait consacrer à la R & D, dépassant ainsi les États-Unis (2,76%) : seuls les pays ayant déjà ce taux, la Suède et la Finlande, y sont parvenus. En moyenne, les dépenses tournent autour de 2%.

C'est le secteur privé qui est le plus gros contributeur, 64% en moyenne de la R & D. Dans les pays les plus avancés comme la Suède, ce taux s'élève à 74%. Plus précisément, c'est l'industrie qui reste le plus important pôle de recherche : les entreprises ont les moyens financiers d'investir dans la recherche appliquée.

Mais la recherche publique et l'enseignement jouent également un rôle non négligeable, notamment par leur capacité à explorer des pistes dont les applications ne sont pas encore évidentes (recherche fondamentale) ou à initier les spin-offs et la création de start-up innovantes au travers de mécanismes de valorisation de la recherche.

1.3.5 Formation initiale : dépenses annuelles par élève/étudiant et par niveau d'enseignement (2007)



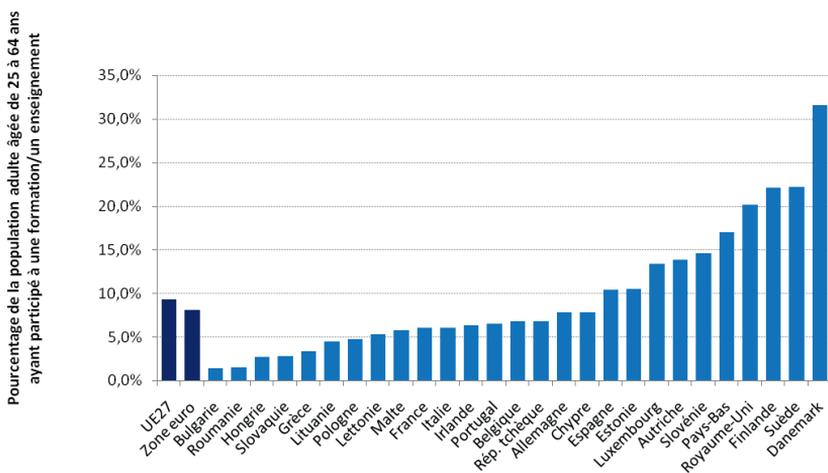
*Données de 2006 ; **données de 2005

Source : Eurostat

Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

La formation initiale représente un investissement clé de l'économie de la connaissance : les entreprises doivent s'appuyer sur les compétences élevées de leurs salariés, à tous les niveaux hiérarchiques, pour gagner en compétitivité et relever le défi de la mondialisation. La formation initiale permet en outre d'irriguer le milieu universitaire et de favoriser ainsi la recherche.

Entre 2005 et 2007, la part des dépenses annuelles par élève dans le PIB a stagné au niveau de l'Union européenne (-1,6%), cachant des disparités importantes entre des pays comme la Roumanie (+22%) et le Luxembourg (-16%). Les efforts doivent continuer pour atteindre les niveaux américain et japonais. En particulier, l'effort public reste important puisqu'en moyenne 5% du PIB des États membres est consacré à la formation. De façon surprenante, ce ne sont pas systématiquement les pays les plus innovants qui investissent le plus dans l'éducation, mais les pays avec une volonté de « rattrapage » comme le Portugal ou la Slovénie ; ce sont également les pays qui ne peuvent pas compter sur des ressources intérieures et doivent se tourner vers les métiers à haute valeur ajoutée comme Chypre ou Malte.

1.3.6 Formation continue (2009)

Source : Eurostat

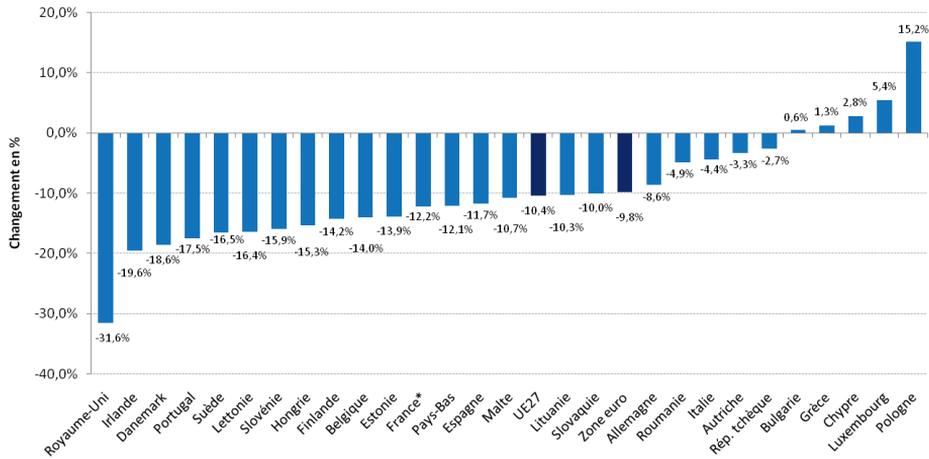
Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

Dans un monde qui évolue rapidement, la formation initiale ne suffit plus : les salariés doivent pouvoir s'adapter rapidement. La formation continue leur permet de gagner en compétence, mais aussi d'avoir des parcours professionnels plus diversifiés.

Pourtant, en moyenne, seuls 9,3% de la population en âge de travailler a suivi un enseignement ou une formation au cours de l'année passée. Et, sans surprise, on constate que les taux les plus élevés se retrouvent dans les pays les plus ouverts à la mondialisation, comme la Suède (22%), la Finlande (20%) ou le Danemark (31,6%). Les grands pays rencontrent plus de difficulté : 8% en Allemagne, 6% en France et en Italie. Après une augmentation au début des années 2000, on constate un net recul dans ces deux derniers pays et une relative stagnation au niveau européen, preuve que le chantier de la formation continue est encore immense.

1.4 Spécialisation, territorialisation

1.4.1 Désindustrialisation ou nouveau paysage industriel ? Recul de l'emploi industriel en Europe (2000-2009)



*Données pour la période 2000-2008

Source : Eurostat et calculs de l'auteur

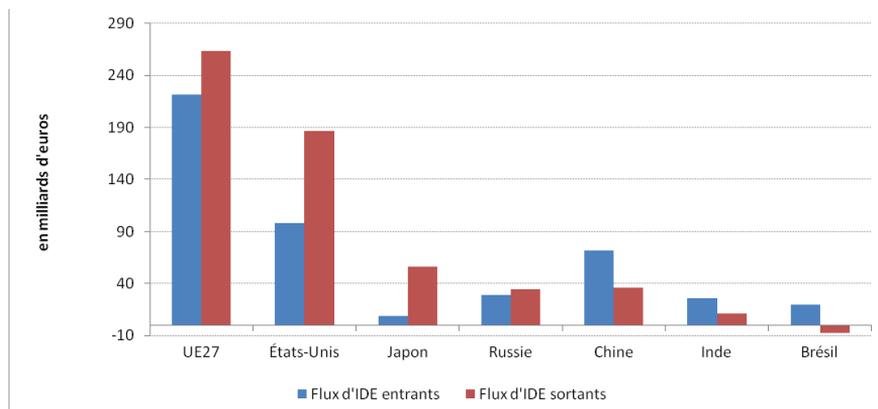
Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

La notion de désindustrialisation cache des phénomènes très différents. Tout d'abord, l'évolution des entreprises tend à dissocier de plus en plus les fonctions productives (industrie) des fonctions support (service). Ce phénomène produit une tertiarisation de l'économie, qui se traduit par une baisse des emplois industriels compensée par ailleurs par une hausse des activités de service (logistique, R & D, marketing, etc.).

L'élargissement de l'UE a également contribué à changer le paysage industriel : les pays d'Europe Centrale possèdent un appareil industriel important et des coûts de main-d'œuvre faibles, ce qui incite les industriels à délocaliser une partie de leur production dans ces pays. Au niveau de l'UE, il y a donc un transfert des activités industrielles d'un lieu à l'autre.

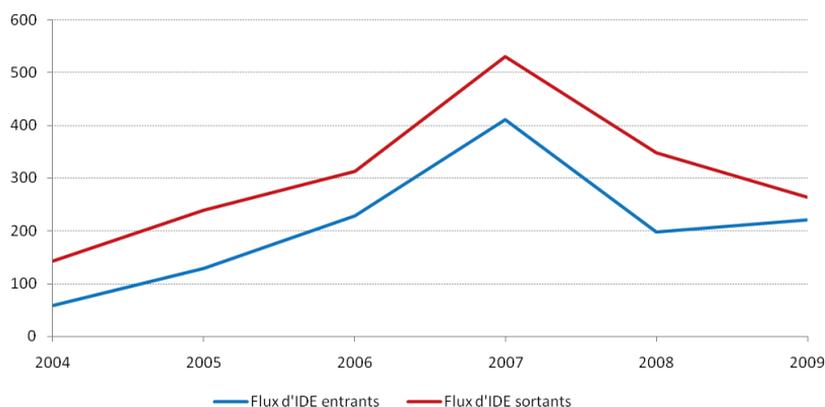
Enfin, la crise a effectivement joué un rôle dans la réduction de l'activité industrielle dans certains secteurs comme l'automobile. La production industrielle n'a pas encore retrouvé son niveau d'avant-crise.

1.4.2. Les investissements directs étrangers dans l'UE et le reste du monde (2009) et évolution des investissements directs à l'étranger de l'UE (2004-2009)



Sources : Eurostat, CNUCED

Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS



Source : Eurostat

Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

Contrairement à certaines idées reçues, l'UE est la première destination des investissements directs étrangers (IDE), très loin devant toute autre partie du monde, y compris la Chine. La qualité du cadre de vie, les transports, les infrastructures de communication, la taille du marché intérieur et l'intensité des moyens de recherche et d'innovation sont parmi les facteurs de l'attractivité de l'Europe. Certains facteurs comme le droit du travail ou la fiscalité des entreprises peuvent toutefois rendre certains pays moins attractifs. La France est la première destination des IDE en Europe, et la troisième dans le monde, derrière les États-Unis et la Chine.

L'UE est également le premier investisseur. Les États-Unis et le Japon sont tournés vers les investissements extérieurs, ce qui peut donner l'impression, fautive en réalité, qu'ils sont plus présents dans le monde que les Européens.

Les investissements étrangers sont l'occasion d'échanges et de partenariats entre les économies. A titre d'exemple, 40% des exportations françaises sont réalisées par des entreprises étrangères implantées dans le pays. Cela permet de créer de l'emploi et de l'innovation. La baisse importante des IDE suite à la crise (-57%), de même ordre de grandeur qu'après l'explosion de la bulle Internet (-52%), laisse cependant présager un refroidissement de la dynamique de la mondialisation.

1.5 L'Europe dans le commerce international

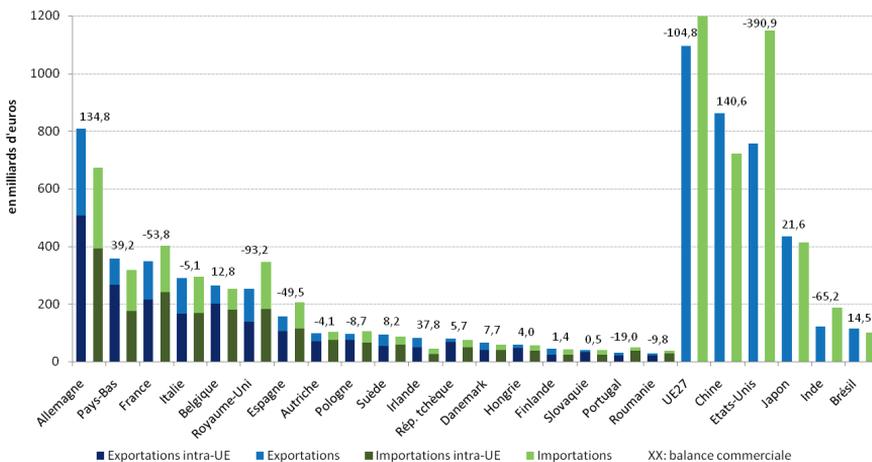
1.5.1 Evolution globale du commerce mondial (2005-2010)



Source : OMC
Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

La dynamique d'ouverture et de libéralisation des échanges, qui a permis ce qu'on appelle la mondialisation, s'est retournée pendant la crise des *subprimes*, où le volume des échanges a baissé de 12,2% en 2009, selon l'OMC, un taux jamais vu depuis 1929. La situation est revenue à la normale en 2010, principalement grâce au soutien des plans de relance. Une fois les politiques budgétaires terminées, la situation pourrait se retourner à nouveau.

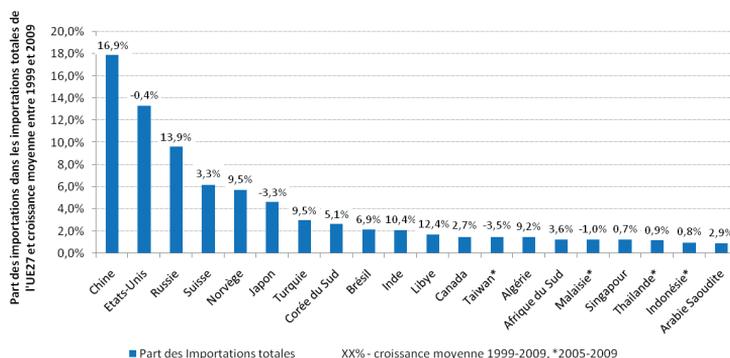
1.5.2 L'UE dans le commerce international (2009)



Sources : Eurostat, OMC et calculs de l'auteur
Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

L'UE est le plus grand marché du monde et un centre d'attraction commercial de premier rang, qui représente 20% du volume total des importations et exportations mondiales. Le commerce international est organisé autour de trois grands pôles que sont l'Amérique du Nord, l'Europe et l'Asie. L'UE s'est beaucoup investie dans les négociations du cycle du Doha de l'OMC pour mettre en place un cadre réglementaire permettant d'éviter les pratiques déloyales comme le dumping.

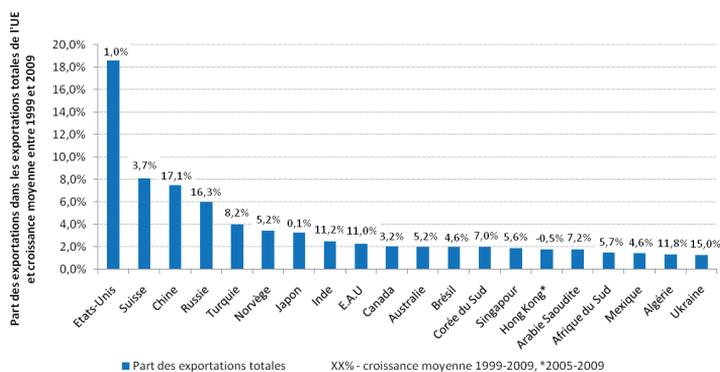
1.5.3 D'où viennent les importations européennes ? Les principaux fournisseurs de l'UE (2009)



Source : Eurostat/Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

La Chine est, de loin, le premier pays d'importation pour l'UE. Elle a gagné cette place en quelques années avec une croissance de 20% en dix ans. Cela concerne principalement les biens manufacturés, notamment le textile, les jouets et, plus récemment, les machines ainsi que le matériel électrique et électronique. En revanche, la Chine (7,5% des exportations) n'est que le 3^e pays d'exportation pour l'UE, derrière les États-Unis (18,7%) et la Suisse (8,1%). Il existe en outre un déficit commercial en valeur absolue important (133 millions € en 2009). Cependant, les exportations vers la Chine ont connu une forte progression, la Chine étant passée devant la Russie en 2009. L'Allemagne a, par exemple, réussi à conquérir le marché chinois des machines à haute valeur ajoutée. La France, en revanche, a perdu du terrain en Chine.

1.5.4 Où vont les exportations européennes ? Les principaux clients de l'UE (2009)



Source : Eurostat/Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

Le premier pays pour l'exportation reste les États-Unis, avec une balance commerciale positive de 45 millions €. Les États-Unis et l'UE représentent 40% du PIB mondial, 40% du commerce mondial et 62% du stock des investissements directs : la très forte intégration qui existe entre ces deux ensembles structure les échanges internationaux. Contrairement à une idée reçue, les investissements croisés entre les États-Unis et l'UE sont beaucoup plus importants que ceux que chacun d'eux fait dans les économies émergentes. Les biens échangés sont de toutes natures et contribuent aux projets de collaborations transatlantiques.

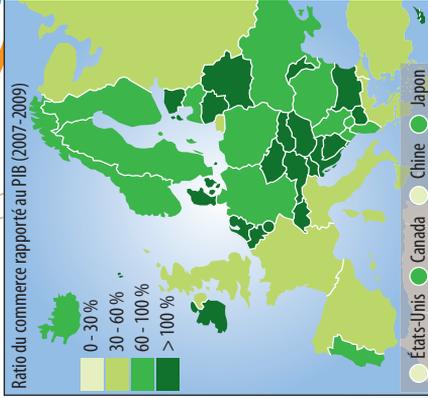
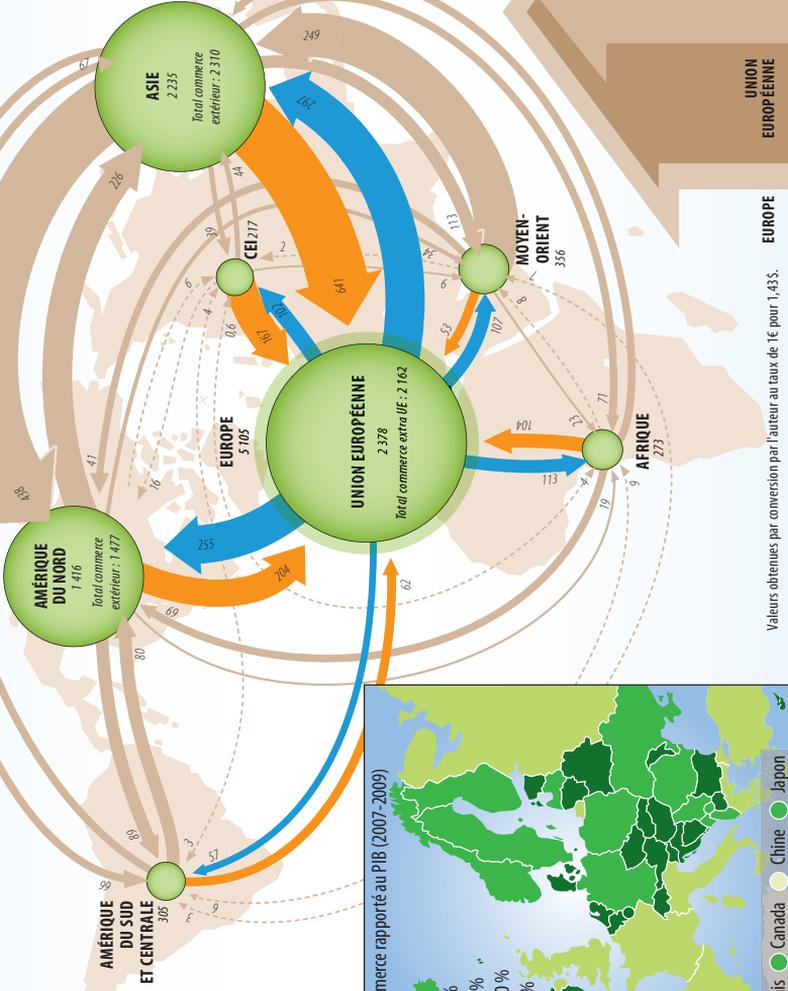
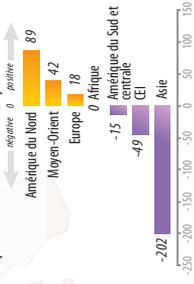
Les pays limitrophes de l'UE (Turquie, Norvège, Suisse) constituent bien entendu des partenaires commerciaux importants. Il est notable que les échanges avec l'Afrique soient aussi faibles par rapport aux autres continents, compte tenu des traditions historiques entretenues avec ces pays.

L'Union européenne dans le commerce mondial : Les échanges de marchandises, 2010

Commerce de marchandises (en milliards d'euros)

- intrarégional (surface des disques)
- ↑ interrégional (épaisseur des tracés)
- ↑ valeurs inférieures à 20 milliards d'euros
- ↑ exportations européennes
- ↓ importations européennes

Balance commerciale de l'UE (en milliards d'euros)



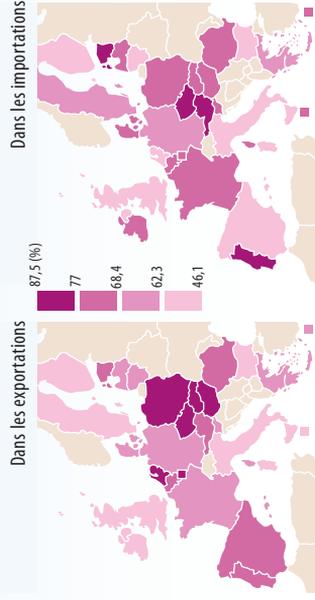
Les flèches ci-dessous permettent de comparer les flux interrégionaux (flèches sur la carte) avec les flux internes à chaque région qui, pour des raisons de lisibilité, ont été représentés par des disques proportionnels.

Valeurs obtenues par conversion par l'auteur au taux de 1€ pour 1,43\$.

Sources : Organisation mondiale du commerce (OMC), *International Trade Statistics 2010*, www.wto.org

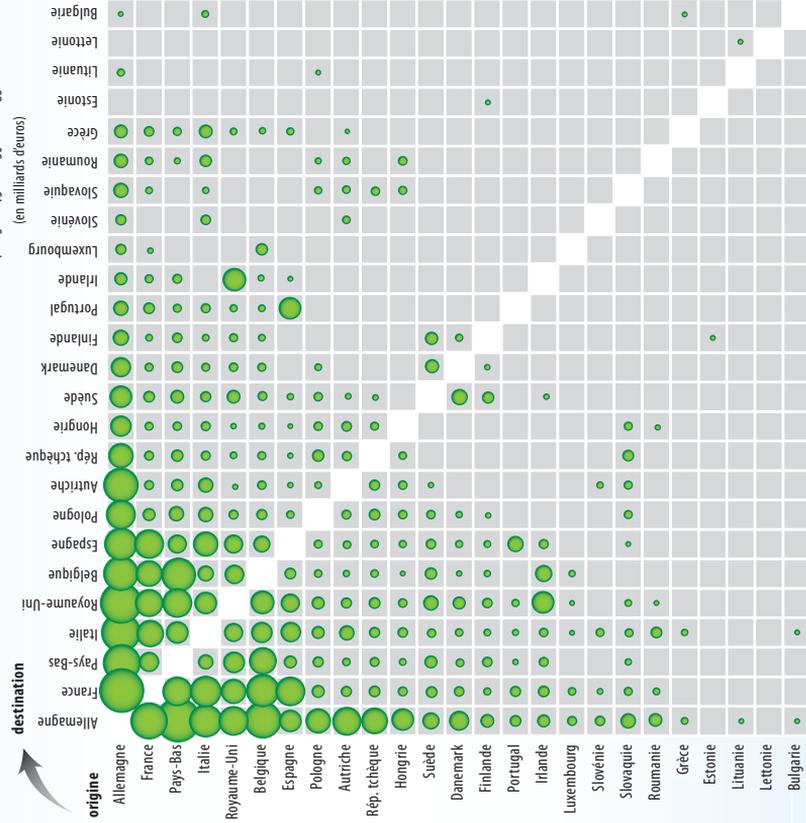
Commerce intracommunautaire, 2009

Part du commerce intracommunautaire

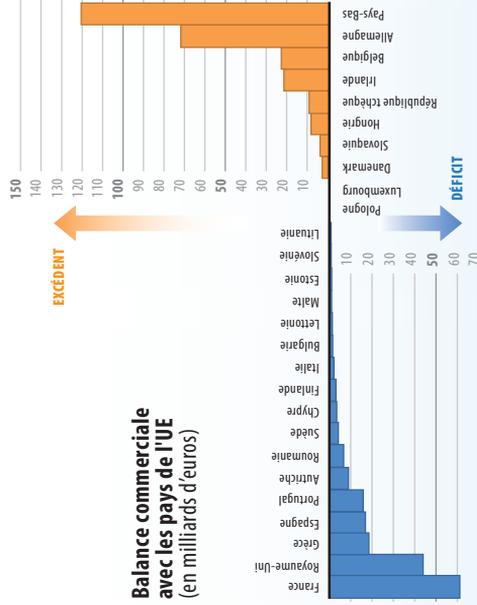


Principaux échanges commerciaux intracommunautaires

Seuls les flux commerciaux les plus importants (supérieurs à 1 milliard d'euros) sont représentés. Chypre et Malte ne figurent pas dans cette matrice.



Balance commerciale avec les pays de l'UE (en milliards d'euros)



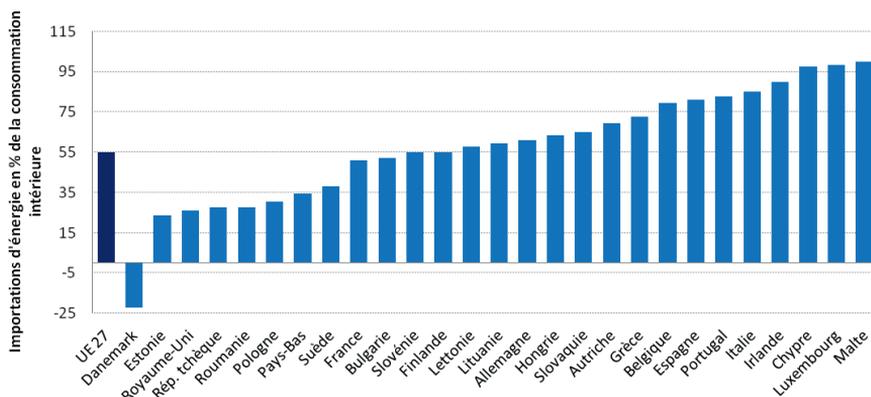
Source: Eurostat (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>)

L'Union européenne et la rareté des ressources

1.6 Dépendance énergétique

L'énergie est à la base de toute civilisation : aussi bien les industries et les entreprises, que les particuliers en ont besoin pour travailler, produire, vivre. C'est la raison pour laquelle les questions énergétiques revêtent pour les pays une importance capitale et déterminent souvent les relations géopolitiques.

1.6.1 La dépendance énergétique des États membres de l'UE : importations nettes d'énergie (2008)



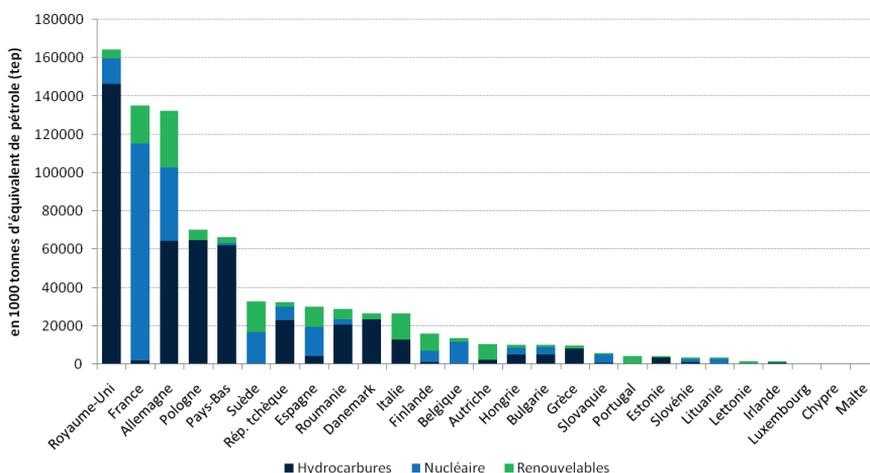
Source : Eurostat

Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

Plus un pays importera d'énergie, et plus il sera dépendant d'un producteur extérieur, ce qui le placera en situation de vulnérabilité. L'UE est pourvue d'un territoire pauvre en ressources énergétiques et elle doit importer un peu plus de la moitié de ses besoins d'énergie. Une grande partie des importations viennent de la Russie dont les conflits avec les pays limitrophes, notamment l'Ukraine, ont perturbé les approvisionnements. La sécurisation des approvisionnements et la création de nouveaux réseaux d'oléoducs (mer Baltique, mer Caspienne, Turquie) permettront à l'UE de renforcer son positionnement énergétique.

Des pays comme Malte doivent importer l'ensemble de leur énergie; d'autres, comme le Danemark, ont développé les énergies renouvelables (éoliennes, etc.) et sont exportateurs net d'énergie et donc indépendants. Le développement des énergies renouvelables ne constitue donc pas seulement une préoccupation écologique, mais aussi un enjeu géopolitique. Le taux relativement modeste de 51% affiché par la France est trompeur : il s'explique par le fait qu'elle a fait le choix de l'énergie nucléaire, les importations d'uranium n'étant pas comptabilisées.

1.6.2 La production d'énergie dans l'UE (2008)



Source : Eurostat

Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

La politique énergétique de l'UE tend à privilégier les énergies renouvelables, dont la part dans la production d'énergie a presque doublé en dix ans. Cette évolution s'est faite principalement au détriment du charbon et du pétrole. Le nucléaire produit plus du quart de l'énergie, beaucoup plus en France (environ 80%), et cette part augmente : les nouvelles générations de centrales nucléaires permettent de mieux consommer le carburant, de sorte que les réserves actuelles peuvent garantir des ressources en énergie pour le prochain millénaire. Ainsi, peu à peu, l'UE se positionne sur des énergies de long terme, à la fois pour des raisons d'indépendance énergétique, des considérations écologiques et l'anticipation du « *oil peak* », le moment où le pétrole viendra à manquer.

1.6.3 Prix de l'électricité, du gaz et de l'essence dans les États membres (2010)

	Prix de l'essence sans plomb 95 en euros par litre TTC (2010)	Part des taxes dans le prix de l'essence sans plomb 95 (2009)	Prix du gasoil en euros par litre TTC (2010)	Prix du gaz domestique en euros par gigajoule (2009)	Prix du gaz pour l'industrie en euros par gigajoule (2009, *2007)	Prix de l'électricité domestique en euros par kWh (2009, *2007)	Prix de l'électricité pour l'industrie en euros par kWh (2009, *2007/2008)
Allemagne	1,39	36%	1,19	13,48	10,86	0,14	0,10
Autriche	1,18	42%	1,09	13,13	8,91*	0,14	0,09*
Belgique	1,40	39%	1,13	13,54	8,73	0,14	0,10
Bulgarie	1,01	n.d.	0,97	10,95	8,74	0,07	0,06
Chypre	1,03	57%	0,98	n.d.	n.d.	0,13	0,12
Danemark	1,44	39%	1,20	12,40	7,38	0,12	0,07
Espagne	1,15	49%	1,06	14,64	8,70	0,13	0,11
Estonie	1,11	49%	1,09	8,99	7,30	0,07	0,06
Finlande	1,42	37%	1,12	n.d.	8,00	0,10	0,07
France	1,34	39%	1,13	13,01	9,76	0,09	0,07
Grèce	1,40	51%	1,22	n.d.	n.d.	0,11	0,09
Hongrie	1,22	47%	1,15	11,15	10,04	0,12	0,12
Irlande	1,30	46%	1,21	15,76	9,30	0,18	0,12
Italie	1,36	42%	1,20	14,16	10,40	0,17*	0,1*
Lettonie	1,08	56%	1,05	13,21	10,86	0,10	0,09
Lituanie	1,17	53%	1,01	10,00	8,73	0,08	0,09
Luxembourg	1,15	47%	0,98	12,19	11,08	0,16	0,11
Malte	1,19	56%	1,02	n.d.	n.d.	0,16	0,15
Pays-Bas	1,49	40%	1,14	14,43	9,02	0,14	0,09
Pologne	1,13	43%	1,05	8,85	7,73	0,09	0,09
Portugal	1,37	41%	1,14	15,68	9,81	0,13	0,09
Rép. tchèque	1,25	46%	1,20	11,55	8,98	0,11	0,11
Roumanie	1,05	n.d.	1,02	4,84	4,70	0,08	0,08
Royaume-Uni	1,35	37%	1,38	11,28	7,99	0,14	0,11
Slovaquie	1,24	44%	1,10	10,78	11,12	0,13	0,14
Slovénie	1,19	49%	1,13	14,44	11,34	0,11	0,10
Suède	1,33	36%	1,23	14,00	9,30	0,10	0,07
UE27	1,25	45%	1,12	12,67	9,30	0,12	0,10
Zone euro	1,29	45%	1,12	13,66	9,90	0,12	0,10
Source:	Eurostat						

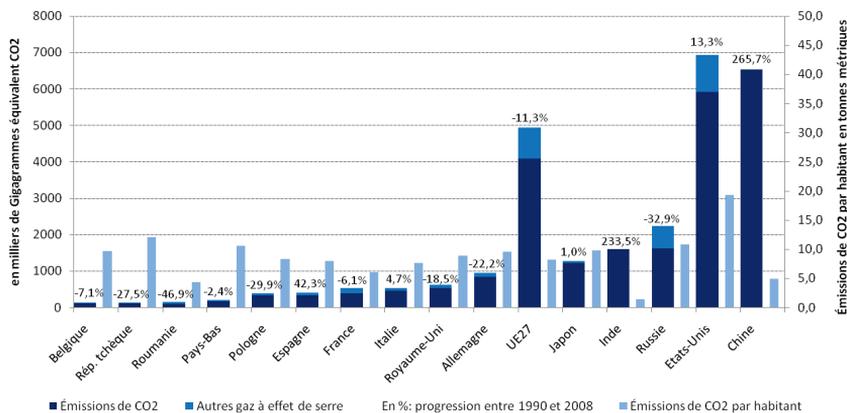
Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

Le prix de l'énergie a un impact important sur les dépenses fixes des ménages et sur les coûts fixes de la production industrielle. Or, les prix ont augmenté régulièrement ces dernières années : le prix du gaz a augmenté de 15% entre 2007 et 2009. Cette hausse crée des inégalités entre les ménages, les plus pauvres consacrant 15% de leurs revenus à la facture énergétique contre 6% pour les plus riches. Elle pénalise également les transports et la logistique.

Cette augmentation est due à la fois à la hausse du prix des matières premières, mais également à celles des taxes, qui représentent, par exemple, entre 36 et 57% du prix de l'essence sans plomb dans l'UE. Les différences de prix entre les pays européens s'expliquent en grande partie par le système de taxation et le contrôle national des prix. La libéralisation du marché de l'électricité et du gaz se met peu à peu en place au niveau européen, au moyen d'une séparation entre la production et la distribution de l'énergie.

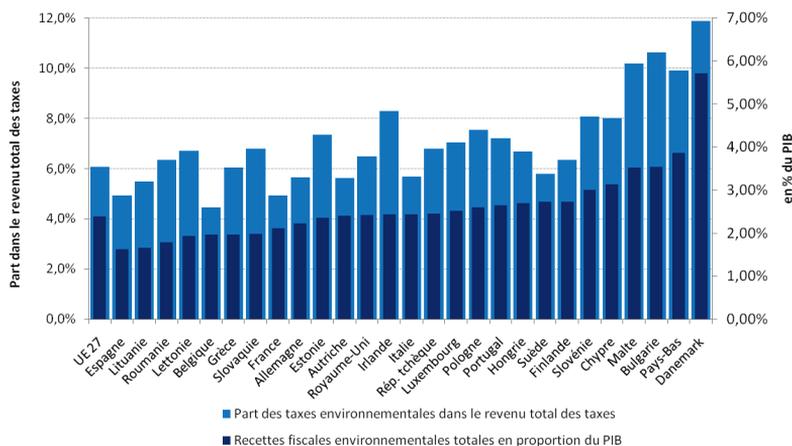
La hausse des prix accélère le passage à un mode de vie durable et une meilleure gestion de l'énergie.

1.6.4 Emissions de gaz à effet de serre et revenus de la fiscalité environnementale (2008)



*Les données pour la Chine et l'Inde portent sur la période 1990-2007 et n'incluent pas les autres gaz à effet de serre.
Sources : UNFCCC, Banque Mondiale

Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS



Source : Eurostat

Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

La réduction des gaz à effet de serre est l'un des objectifs de l'UE : ses États membres se sont engagés à réduire leurs émissions de 20% par rapport à 1990 d'ici 2020. Cet objectif a déjà été atteint par certains pays comme la Lettonie ou la Pologne. D'autres n'ont pas réussi à contrôler leurs émissions, mais en moyenne, l'UE les a déjà réduites de 11%. Elle reste néanmoins le deuxième pollueur au monde, derrière les États-Unis, dont les émissions ont augmenté.

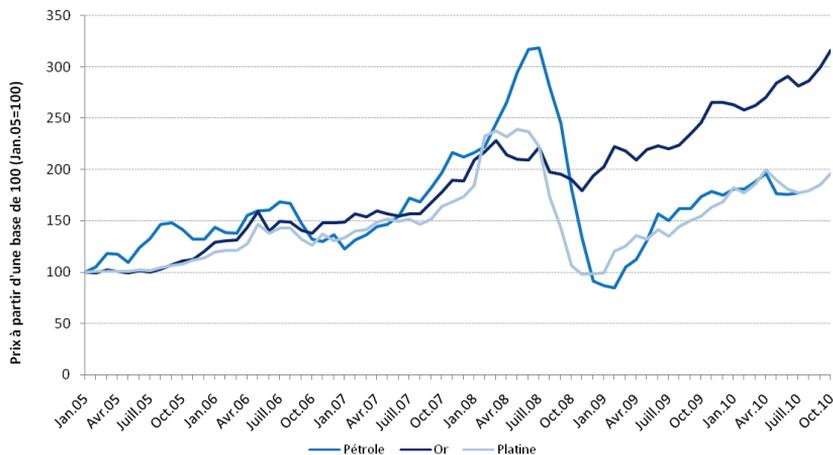
Cette baisse s'est inscrite dans les objectifs du protocole de Kyoto, mais les engagements européens ont été pris indépendamment de tout accord international. Cependant, les pays émergents à qui aucun objectif n'avait été fixé pour ne pas entraver leur croissance deviennent de gros pollueurs, à l'image de la Chine. Cependant, la conférence de Copenhague qui devait discuter de ces thématiques a été un échec, en particulier pour l'UE qui s'était présentée comme l'élève modèle.

Afin de réduire les émissions, outre le passage à des énergies renouvelables, une fiscalité incitative a été mise en place dans la plupart des pays. Ainsi, les taxes environnementales représentent au Danemark près de 6% des revenus totaux des taxes.

1.7 Rareté des ressources

Les industries de pointe (microélectronique, nanotechnologies, etc.) s'appuient de plus en plus sur des matières rares : le molybdène et l'antimoine sont utilisés dans les semi-conducteurs, le lithium dans les batteries, le platine et le palladium dans la catalyse, etc.

1.7.1 Evolution du prix du baril de pétrole, de l'or et du platine (2005-2010)



Sources : US Energy Information Administration, World Gold Council, Platinum today
Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

La demande pour ces matières est de plus en plus forte et fait monter les prix dans un contexte de libéralisation des échanges. Ainsi, la Chine a représenté plus de 50% de l'augmentation mondiale de la consommation de métaux industriels entre 2002 et 2005. Les pays qui possèdent ces nouvelles « mines d'or » courent le risque de souffrir du « mal néerlandais », c'est-à-dire de voir leur économie se tourner toute entière vers cette seule source de richesse au détriment des autres secteurs. La spéculation peut également jouer sur la volatilité des prix.

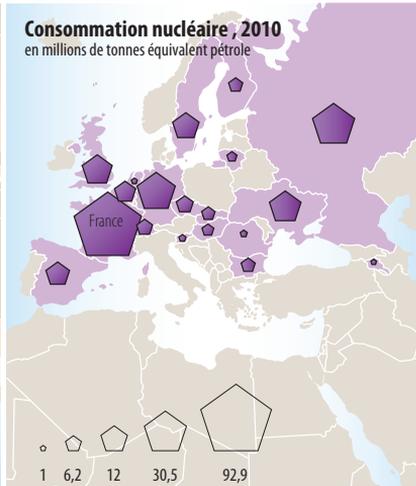
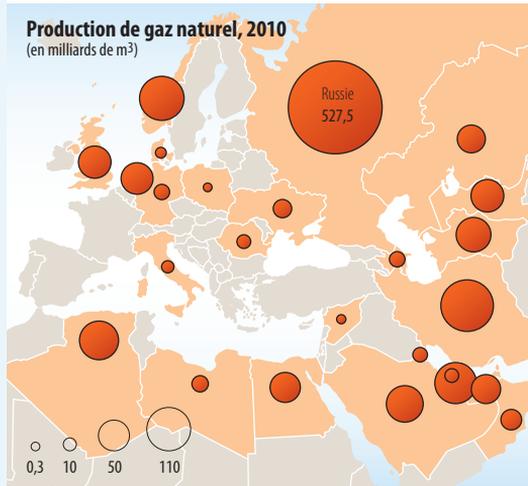
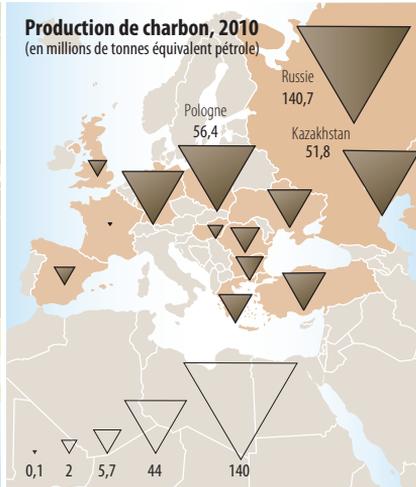
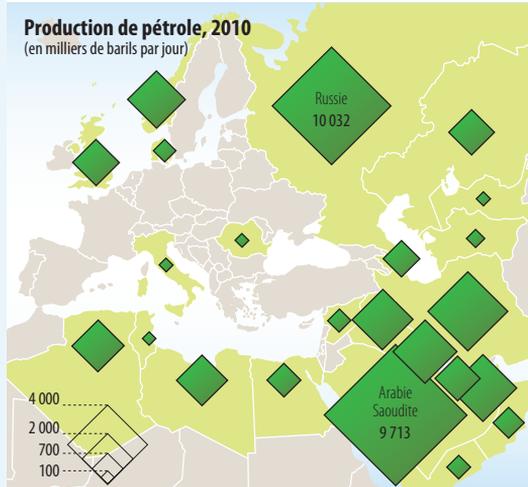
L'or voit également son prix augmenter, parce qu'il reste une « relique barbare », selon le mot de Keynes, une valeur refuge vers laquelle se réfugient les investisseurs en cas de crise pour se préserver de l'inflation et thésauriser leurs revenus. La hausse actuelle est en partie due à la crainte d'une reprise de l'inflation au niveau mondial.

Le pétrole reste la base de l'industrie, aussi bien pour la production d'énergie, la logistique que la chimie. L'épuisement des réserves fait naturellement augmenter les prix : de nouveaux champs sont découverts chaque année, comme au Brésil, mais il semble que le « *peak oil* » puisse survenir dans les années à venir. Le passage à une économie sans pétrole nécessite un changement radical de nos sociétés, mais il entraîne également des tensions géopolitiques importantes. On estime que le prix du pétrole pourrait doubler d'ici la fin de la décennie.

Entre 1995 et 2010, le prix du baril de Brent a été multiplié par plus de trois : c'est l'équivalent des chocs pétroliers des années 1970, dont les conséquences ont été longues et douloureuses. L'économie est moins directement dépendante du pétrole, mais les conséquences d'une telle hausse sont encore inconnues.

L'UE a pris conscience de ces enjeux importants pour la pérennité de ses industries et a initié en 2008 une politique commune d'accès aux matières premières. Celle-ci s'appuie principalement sur une meilleure gestion de l'énergie et le recyclage. L'UE est naturellement pauvre en matières premières et doit s'approvisionner en Amérique Latine et en Afrique, mais elle peine à mettre en place une diplomatie efficace pour avoir accès à ces ressources, notamment face aux puissances émergentes comme la Chine et l'Inde.

Réserves et productions énergétiques



RÉSERVES, fin 2009

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 2010*, www.bp.com et IAEA, Energy and Economic Database, www.iaea.org/DataCenter

2. L'Union européenne post-crise, entre homogénéité et disparités

La crise économique, qui a débuté avec l'explosion de la bulle des *subprimes*, est considérée comme la plus grave depuis la Grande Dépression des années 1930. L'insolvabilité sur le marché des *subprimes*, un produit financier destiné à financer les investissements immobiliers des ménages américains, a provoqué une panique sur les marchés financiers qui a dérégulé les systèmes bancaires. L'ensemble de l'économie, et en particulier les secteurs du bâtiment et de l'automobile, a été touché.

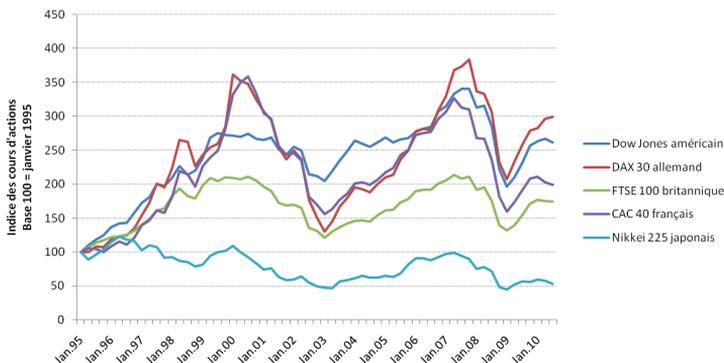
Mais tous les pays n'ont pas été touchés de la même façon : leur système bancaire était plus ou moins vulnérable et les mécanismes d'amortissement des chocs économiques plus ou moins robustes. Certains pays, peu intégrés dans les marchés financiers internationaux et dotés d'une dynamique de croissance propre, les pays « en rattrapage » de l'UE et certains pays émergents comme le Brésil, la Chine ou l'Inde, ont été relativement épargnés.

Cependant, la crise entre dans une phase de chômage élevé et persistant, mais aussi de déséquilibres des comptes publics importants qui menace à long terme la vitalité de la croissance. Par ailleurs, les difficultés rencontrées par les économies avancées auront un impact sur tous leurs partenaires commerciaux.

De la crise financière à la crise des finances publiques

2.1 Crise financière et économique

2.1.1 Evolution des marchés boursiers (1995-2010)



Source : Eurostat

Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

Les marchés boursiers sont une bonne illustration de l'évolution des mentalités des acteurs économiques. Les cours avaient recommencé à augmenter environ trois ans après l'explosion de la bulle Internet de 2000, qui avait marqué l'acmé de l'optimisme des investisseurs de la « nouvelle économie ». Il semblait alors qu'une nouvelle période de croissance venait de démarrer, fondée sur la dynamique de la mondialisation et sur des liquidités abondantes.

La hausse des taux d'intérêt directeurs américains a peu à peu étranglé cette profusion de liquidités, et provoqué la « crise des *subprimes* » qui a entraîné une chute rapide des cours. Une accélération très nette a eu lieu avec la faillite de la banque Lehman Brothers dont certains ont craint qu'elle ne provoque un *bug* systémique. Ce n'est que depuis la mise en place de plans de relance au début de l'année 2009 que les cours ont remonté pour stagner aujourd'hui.

Il faut noter la corrélation entre les cours des différents pays, qui montre l'interdépendance et des économies et des marchés financiers. Seule la bourse japonaise connaît une plus faible corrélation avec celles des pays occidentaux, en raison notamment d'un système financier en difficulté depuis la crise des années 90.

2.1.2 Investissement et consommation dans la zone euro et comparaisons internationales (2008-2010)

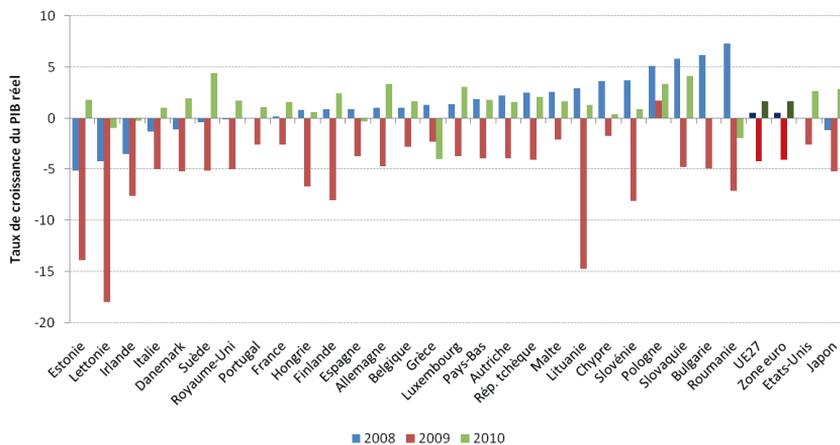
	Investissement, en % du PIB (2010)	Variation du taux d'investissement (2008-2010)	Consommation des ménages, en % du PIB (2010)	Variation du taux de consommation des ménages (2008-2010)	Consommation des administrations publiques, en % du PIB (2010)	Variation du taux de consommation des administrations publiques (2008-2010)
Allemagne	17,7	-6,8%	58,2	2,1%	20,0	10,5%
Autriche	20,7	-6,3%	54,4	4,0%	20,0	7,0%
Belgique	20,8	-7,1%	52,1	0,4%	24,6	6,0%
Bulgarie	22,7	-32,4%	64,5	-2,9%	16,3	-1,8%
Chypre	17,6	-24,5%	68,9	-0,9%	20,5	14,5%
Danemark	16,8	-19,2%	49,8	3,1%	29,8	11,6%
Espagne	21,8	-24,0%	57,6	0,7%	21,6	10,8%
Estonie	20,9	-26,9%	50,1	-9,2%	21,1	8,2%
Finlande	19,0	-12,0%	55,1	6,6%	25,2	12,0%
France	20,0	-8,3%	58,2	2,1%	24,8	6,9%
Grèce	16,7	-13,0%	74,8	0,4%	18,0	2,3%
Hongrie	21,4	0,0%	52,5	-3,0%	22,0	1,9%
Irlande	12,6	-43,0%	50,1	-1,2%	18,7	2,7%
Italie	18,9	-8,7%	60,2	1,5%	21,4	5,9%
Lettonie	19,4	-33,8%	60,2	-4,3%	18,4	-6,1%
Lituanie	17,1	-32,7%	67,3	2,4%	20,8	7,8%
Luxembourg	17,3	-14,8%	33,3	3,1%	16,8	13,5%
Malte	16,0	-4,2%	63,2	0,3%	21,8	2,8%
Pays-Bas	17,0	-17,5%	45,4	0,0%	28,7	12,5%
Pologne	21,5	-3,6%	60,5	-1,8%	18,5	0,0%
Portugal	18,4	-17,1%	66,9	-0,4%	21,6	9,6%
Rép. tchèque	22,0	-7,9%	49,8	0,2%	22,0	7,8%
Roumanie	25,7	-19,4%	62,4	-3,9%	17,4	3,0%
Royaume-Uni	14,2	-14,5%	64,8	0,9%	24,0	10,6%
Slovaquie	21,1	-14,6%	59,5	4,2%	20,2	14,8%
Slovénie	23,9	-17,0%	55,6	4,9%	20,5	13,3%
Suède	17,2	-14,4%	48,8	4,5%	27,7	6,5%
Zone euro	19,0	-12,0%	57,6	1,8%	22,2	8,3%
UE27	18,5	-12,3%	58,2	1,2%	22,6	8,7%
Etats-Unis	15,3	-16,4%	71,0	1,0%	17,2	3,6%
Japon	19,7	-15,5%	58,9	1,9%	19,7	6,5%
Source	Eurostat					

Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

Le blocage des marchés financiers et bancaires a surtout eu un impact sur les entreprises qui n'ont pu emprunter pour financer leurs investissements : les investissements privés ont baissé de 12% au sein de l'UE, de 16% aux États-Unis et de 15% au Japon en l'espace de deux ans. A court terme, les entreprises ont connu de graves problèmes de trésorerie ; à long terme, l'absence d'investissement dans de nouvelles machines et l'absence d'innovation pénalisera leur compétitivité. Les effets de la crise se feront donc sentir dans le long terme, en particulier dans les pays les plus touchés comme l'Irlande (-43%), la Bulgarie (-32%) ou la Lettonie (-34%).

En revanche, la consommation a relativement bien résisté et les investissements publics, en particulier les plans de relance, ont permis de compenser en partie la baisse des investissements privés. Cette substitution de financement a permis d'atténuer les effets de la crise sur l'économie réelle.

2.1.3 Croissance du PIB réel (2008, 2009 et 2010) : comparaisons internationales



Sources : Eurostat, FMI

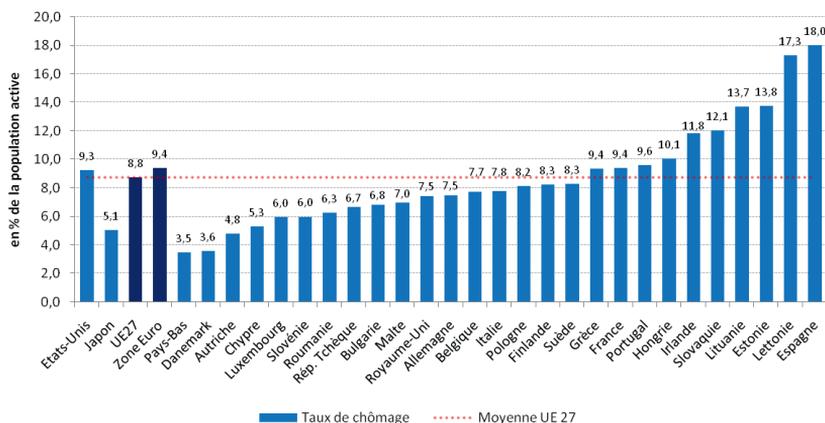
Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

Si la crise a débuté en 2007, ses effets sur l'économie réelle ne se sont fait pleinement sentir qu'en 2009. Un ralentissement de la croissance s'est produit dès 2008, en particulier en Italie, en Irlande ou au Danemark, mais l'année la plus dure a été 2009 avec une récession de 4,2% dans l'UE, (-2,6% pour les États-Unis et -5,2% pour le Japon).

L'année 2010 est une année de sortie de crise, sauf pour certains pays comme la Lettonie, la Grèce ou l'Irlande qui peinent à retrouver le chemin de la croissance. Mais c'est une croissance molle qui devrait se perpétuer au-delà en 2011.

L'UE devrait retrouver à la fin de l'année 2011 son niveau d'avant la crise (mi-2007), ce qui représentera presque quatre ans de perdus.

2.1.4 Taux de chômage dans l'UE et comparaisons internationales (2009)



Source : FMI

Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

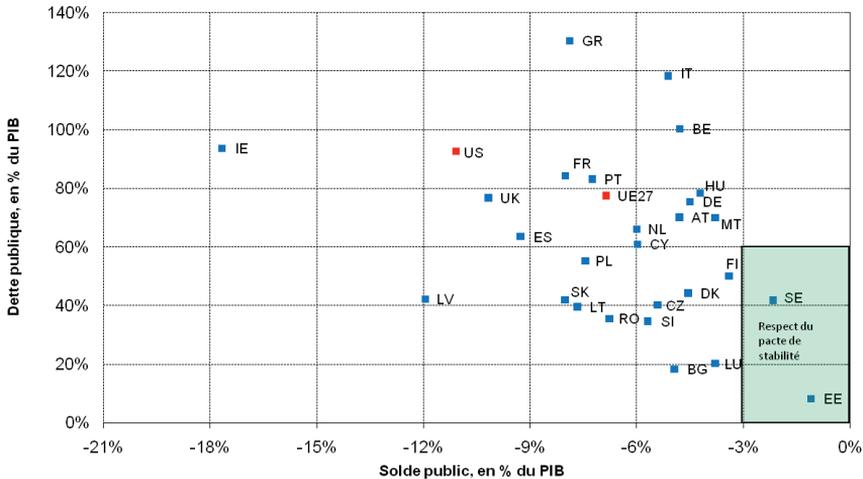
La conséquence la plus dramatique de ce ralentissement économique est la montée du chômage, alors que celui-ci avait peu à peu reculé depuis les années 2000 pour s'établir à des niveaux historiquement bas. Les entreprises, confrontées à des difficultés financières, ont été contraintes de licencier en masse. Certains pays ont eu recours à des mécanismes de chômage partiel (France, Allemagne) permettant aux salariés de revenir lorsque la conjoncture se serait améliorée. Mais cela n'a pas empêché la crise d'effacer en quelques mois les efforts des années précédentes : ainsi, le taux de chômage, qui était passé en Espagne de 14% en 2000 à 8% en 2007, a atteint le taux record de 20% en 2010. Les prévisions sont relativement pessimistes quant à la capacité des économies à absorber cette hausse du chômage dans un contexte de croissance molle.

Cependant, l'effet le plus notable de la crise a été la divergence entre les taux de chômage : en 2007, les taux varient entre 4% et 9% en moyenne, avec quelques cas extrêmes. En 2010, ils varient de 4% à 20%.

Alors qu'aux États-Unis, un chômeur peut changer d'État pour retrouver un travail, cette mobilité n'existe quasiment pas au sein de l'UE. La mobilité des travailleurs ne permet donc pas d'équilibrer les taux de chômage et la résorption du chômage ne peut passer que par des politiques sociales au niveau national. Cette hétérogénéité, qui devrait se résorber d'ici 2013, induit des politiques sociales et des pressions budgétaires très différentes d'un pays à l'autre, ce qui fragilise l'unité européenne.

2.2 Crise des finances publiques et crise grecque

2.2.1 Déficit et dette publics dans les pays de l'UE (2010)



Source : FMI

Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

Parmi les États membres de l'UE, seuls deux respectent encore les critères de Maastricht (un déficit public à 3 % du PIB et une dette publique à 60 %) : la Suède et l'Estonie. Et ils ne sont pas dans la zone euro. Le Pacte de Stabilité et de Croissance n'est donc plus respecté : il avait été mis en place pour éviter les phénomènes de « passager clandestin », c'est-à-dire qu'un pays ne profite de son appartenance à une zone monétaire commune, celle de l'euro, pour laisser filer ses déficits sans en assumer les conséquences. La crise a contraint les pays à mettre en place des plans de relance massifs, à renflouer une partie de leur système bancaire (Irlande) et a surtout fait baisser drastiquement les recettes fiscales. Les dettes comme les déficits publics ont augmenté de façon très significative. A partir de 1998, l'Espagne a mis en place les bases d'une gestion budgétaire saine qui lui ont permis de réduire en vingt ans sa dette publique, qui est passée de 67 % à 36 % du PIB. Celle-ci a retrouvé son niveau initial (63 %) et devrait atteindre 82 % en 2015. De son côté, la dette irlandaise a été multipliée par quatre, passant de 25 % en 2007 à 101 % estimé en 2011. Quatre ans ont suffi à effacer vingt années d'efforts.

Les États membres ont fait le choix de politiques d'austérité visant à réduire les déficits publics en coupant dans les dépenses (baisse du salaire des fonctionnaires, baisse des subventions) et à contrôler les dettes publiques. Les pays les plus en difficulté sont l'Espagne, l'Irlande, la Lettonie, le Royaume-Uni. La Belgique ou l'Italie ont des dettes publiques importantes depuis longtemps : cela fragilise leur croissance mais ne menace pas la crédibilité de leur système bancaire. Ce n'est pas le cas de l'Irlande ou de la Grèce.

2.2.2 Dégradation des finances publiques (2008-2011)

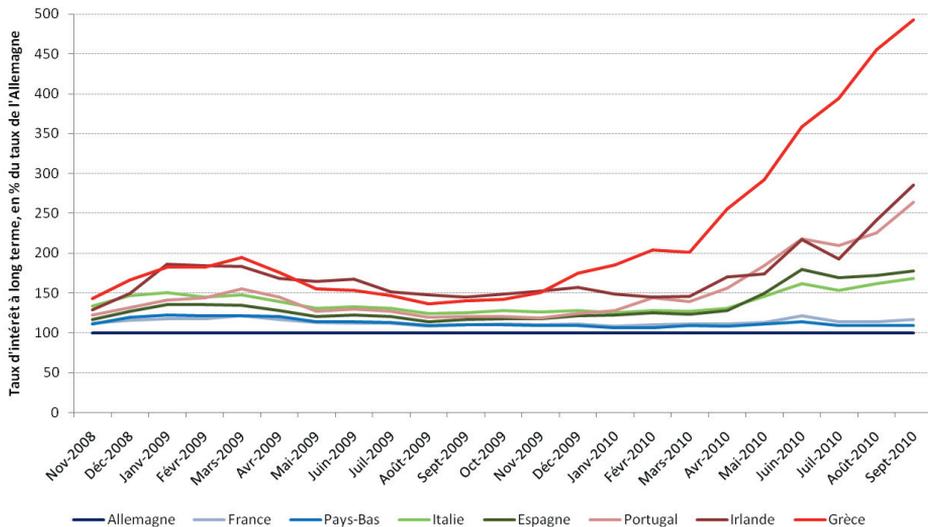
	Dettes publique en % du PIB (1998)	Dettes publique en % du PIB (2008)	Dettes publique en % du PIB (2009)	Dettes publique en % du PIB (2010)	Dettes publique en % du PIB (2011)	Variation entre 1998 et 2008	Prévision de la variation entre 2008 et 2011
Allemagne	60,3	66,3	73,5	75,3	76,5	10,0%	15,3%
Autriche	64,8	62,4	67,1	70,0	72,4	-3,7%	16,0%
Belgique	117,1	89,7	96,8	100,2	103,1	-23,4%	15,0%
Bulgarie	69,9***	16,1	16,1	18,2	21,1	-77,1%	31,2%
Chypre	51,2	48,4	56,2	60,8	64,1	-5,4%	32,4%
Danmark	72,4	42,3	41,4	44,2	46,7	-41,6%	10,6%
Espagne	64,1	39,7	53,1	63,5	70,2	-38,1%	76,8%
Estonie	5,5	4,6	7,1	8,1	7,8	-15,9%	68,9%
Finlande	48,6	34,7	43,9	50,0	52,2	-28,6%	50,6%
France	59,4	67,5	78,1	84,2	87,6	13,6%	29,7%
Grèce	96,6	99,2	115,2	130,2	139,3	2,7%	40,5%
Hongrie	58,9	72,9	78,3	78,4	78,8	23,6%	8,1%
Irlande	53,6	44,4	65,5	93,6	101,7	-17,3%	129,2%
Italie	114,9	106,1	115,8	118,4	119,7	-7,7%	12,8%
Lettonie	12,2*	17,1	32,8	42,2	49,0	39,8%	186,7%
Lituanie	23,7**	15,6	29,5	39,5	42,3	-34,1%	170,5%
Luxembourg	7,1	13,7	16,5	20,1	22,9	92,7%	67,6%
Malte	53,4	63,1	68,7	70,0	70,9	18,2%	12,3%
Pays-Bas	65,7	58,2	61,8	66,0	69,4	-11,4%	19,2%
Pologne	38,9	47,1	50,9	55,2	57,4	21,1%	21,8%
Portugal	50,4	65,4	76,3	83,1	87,1	29,7%	33,3%
Répub. tchèque	15,0	30,0	35,3	40,1	44,4	99,4%	48,3%
Roumanie	22,4***	21,3	29,9	35,5	37,7	-5,0%	77,0%
Royaume-Uni	46,3	52,1	68,5	76,7	81,9	12,5%	57,4%
Slovaquie	34,5	27,7	35,7	41,8	44,0	-19,8%	58,9%
Slovénie	21,8	22,5	29,4	34,5	37,2	3,1%	65,5%
Suède	69,9	37,6	41,6	41,7	41,3	-46,2%	9,9%
Zone Euro	72,9	69,5	79,0	84,1	87,0	-4,6%	25,1%
UE27	66,6	62,3	72,1	77,5	80,6	-6,4%	29,3%
Etats-Unis	64,5	71,1	84,3	92,7	99,3	10,3%	39,6%
Japon	120,1	194,7	217,6	225,9	234,1	62,1%	20,2%
Chine	11,4	16,8	18,6	19,1	18,9	47,4%	12,2%
Inde	65,4	72,6	74,2	71,8	71,4	10,9%	-1,6%
Russie	99,0*	7,8	10,9	11,1	12,9	-92,1%	63,8%
Brésil	66,6**	64,1	68,9	66,8	66,6	-3,9%	3,9%
Canada	95,2	69,8	81,6	81,7	80,5	-26,7%	15,4%
*1999, **2000, ***2001							
Source				FMI			

Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

Cette dégradation des finances publiques est commune aux économies développées, et notamment le Japon et les États-Unis. Mais la dette japonaise est détenue par les résidents, ce qui en fait un problème domestique, qui affecte peu les taux de change ou la capacité de financement des entreprises. La dette américaine bénéficie encore du privilège que lui confère le statut de monnaie internationale du dollar, à savoir la capacité à s'endetter sans en subir les conséquences. Cet endettement obligera les gouvernements à revoir leur *modus vivendi* et remettra en cause les fondements de l'État-providence. Il pèsera également sur la vitalité de la croissance à long terme. L'UE sera sans doute la plus touchée par cette dégradation parce que le modèle social y est très développé.

En revanche, il n'y a pas eu en Chine ni en Inde d'impact sur les finances publiques, la crise ayant moins affecté ces pays. Cette situation les place de plus en plus en grands créanciers des économies avancées.

2.2.3 Divergence des taux d'intérêt du marché dans la zone euro (2008-2010)



Source : OCDE

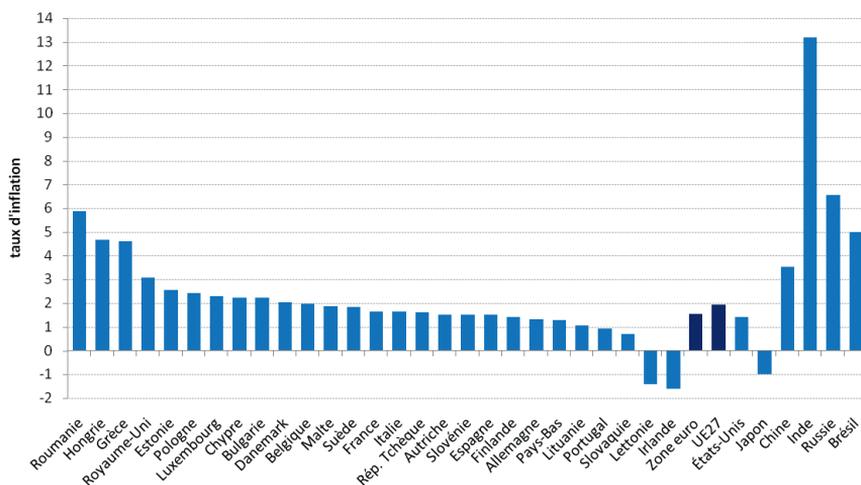
Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

Cette dégradation des finances publiques a des conséquences sur la capacité des États à emprunter sur les marchés internationaux. Les investisseurs, qui cherchent à limiter les risques, se réfugient vers les « valeurs sûres » (Allemagne, Pays-Bas, France, États-Unis), faisant monter les taux d'emprunt des économies les plus fragiles (Grèce, Irlande, Portugal) à des niveaux très élevés.

C'est un cercle vicieux : une situation économique difficile augmente les taux d'emprunt, ce qui aggrave encore les déficits. Cette situation de divergence des taux d'intérêt pèse sur la crédibilité de la zone euro et rend les taux de change très volatiles. En outre, la fébrilité des investisseurs fait craindre des effets de panique et de contagion sur les autres systèmes bancaires et financiers. Le Fonds Européen de Stabilité Financière (FESF) a été mis en place pour permettre aux pays en difficulté d'emprunter à des taux raisonnables. En prêtant leur signature aux pays les plus fragiles, les pays les plus solides endossent une partie des risques que les investisseurs privés hésitent à prendre. Ces prêts, accompagnés d'aides du FMI pour la Grèce, sont assortis de conditions sur la mise en œuvre de politiques d'austérité visant à ramener la compétitivité par une baisse réelle des salaires.

Cette divergence des taux d'intérêt n'est pas tant l'effet des spéculateurs que la conséquence de l'incapacité de la zone euro à gérer des situations post-crise très disparates. Il n'est pas sûr que le FESF, en reportant les risques sur les pays les plus solides, ne soit pas simplement en train de retarder l'échéance de mise en place de réels mécanismes de gestion de crise au sein de la zone euro et de l'UE.

2.2.4 L'inflation dans l'UE et comparaisons internationales (2010)



Source : FMI

Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

La baisse rapide du prix des matières premières en 2009, puis les effets déflationnistes de la crise ont entraîné un ralentissement de l'inflation dans les pays occidentaux. Les difficultés du système bancaire se sont traduites par une contraction des crédits, réduisant la capacité des entreprises à financer leur activité, et les contraignant à baisser les salaires et les prix pour rester compétitives. C'est pour contrebalancer cette mécanique déflationniste, semblable à celle que connaît le Japon depuis la fin des années 90, que les principales Banques centrales ont abaissé leurs taux à des niveaux proches de zéro, afin de garder un taux d'intérêt réel positif. L'injection de liquidités dans l'économie n'a pas eu pour le moment d'effet notable sur l'inflation.

La situation est très différente pour la Chine ou l'Inde, qui sont en situation de « surchauffe », et dont les taux d'inflation sont très importants. La Chine a annoncé qu'elle engagerait une politique monétaire plus restrictive en 2011, afin de limiter les risques liés à une inflation trop élevée : cela devrait avoir des conséquences importantes sur le dynamisme de l'économie chinoise et freiner la reprise mondiale.

Portrait de l'Union européenne post-crise

2.3 Emploi

2.3.1 Structure de l'emploi dans l'UE (2009)

Emploi (2009)	Agriculture	Industrie	Construction	Commerce; hôtels et restaurants; transports	Activités financières; immobilier	Administrations publiques/activités des ménages
Allemagne	2,1%	19,4%	5,5%	25,0%	17,3%	30,8%
Autriche	5,2%	16,6%	6,6%	27,8%	15,1%	28,7%
Belgique	1,8%	13,4%	5,9%	23,6%	20,9%	34,4%
Bulgarie	19,9%	20,6%	6,5%	25,8%	7,4%	19,8%
Chypre	4,6%	10,2%	9,5%	34,2%	11,1%	30,3%
Danemark	2,8%	13,3%	6,2%	26,1%	16,0%	35,7%
Espagne	4,4%	14,2%	9,8%	29,2%	12,4%	30,0%
Estonie	4,1%	22,4%	8,7%	26,2%	10,7%	27,9%
Finlande	4,9%	16,9%	7,2%	23,3%	13,9%	33,8%
France*	3,2%	13,1%	7,0%	23,1%	18,8%	34,9%
Grèce	11,5%	11,5%	7,7%	32,3%	10,1%	26,8%
Hongrie	7,1%	23,1%	7,5%	25,1%	10,4%	26,8%
Irlande	5,3%	13,3%	8,9%	27,1%	14,7%	30,8%
Italie	3,9%	20,0%	7,7%	24,4%	14,9%	29,0%
Lettonie	8,6%	15,4%	7,9%	30,9%	11,9%	25,3%
Lituanie	9,3%	18,4%	8,8%	27,2%	8,7%	27,6%
Luxembourg	1,4%	10,5%	10,9%	25,7%	28,9%	22,7%
Malte	2,5%	19,9%	6,7%	31,9%	10,6%	28,4%
Pays-Bas	2,8%	11,0%	5,7%	25,6%	21,4%	33,5%
Pologne	13,9%	23,9%	7,5%	23,3%	8,8%	22,5%
Portugal	10,9%	17,2%	9,7%	26,0%	10,5%	25,7%
Rép. tchèque	3,5%	28,0%	9,2%	24,8%	13,3%	21,2%
Roumanie	27,8%	23,3%	8,0%	20,2%	4,5%	16,3%
Royaume-Uni	1,8%	10,4%	7,1%	29,6%	22,8%	35,2%
Slovaquie	3,2%	23,5%	8,7%	30,2%	10,9%	23,4%
Slovénie	8,6%	23,7%	9,1%	22,5%	14,6%	21,4%
Suède	2,1%	15,4%	6,4%	21,3%	15,9%	39,0%
Zone euro	3,8%	16,5%	7,2%	25,6%	16,0%	31,0%
UE27	5,6%	16,8%	7,2%	25,4%	15,4%	29,7%
États-Unis*	1,5%	12,7%	7,4%	26,2%	17,5%	34,7%
Japon**	5,0%	18,1%	8,4%	22,5%	4,3%	41,6%
*2008, **2007						
Source				Eurostat		

Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

Les États membres ont adopté en fonction de leurs ressources, de leur histoire et de leurs compétences, des modèles économiques différents. Ainsi, le Luxembourg et le Royaume-Uni sont-ils très tournés vers les activités financières, tandis que l'Allemagne possède une industrie très importante.

Ces différences peuvent refléter l'évolution différenciée vers des sociétés postindustrielles : les pays comme la Pologne ou la Roumanie ont encore des économies très tournées vers l'agriculture ou l'industrie, tandis que la France se tourne de plus en plus vers les services.

2.3.2 Marché du travail

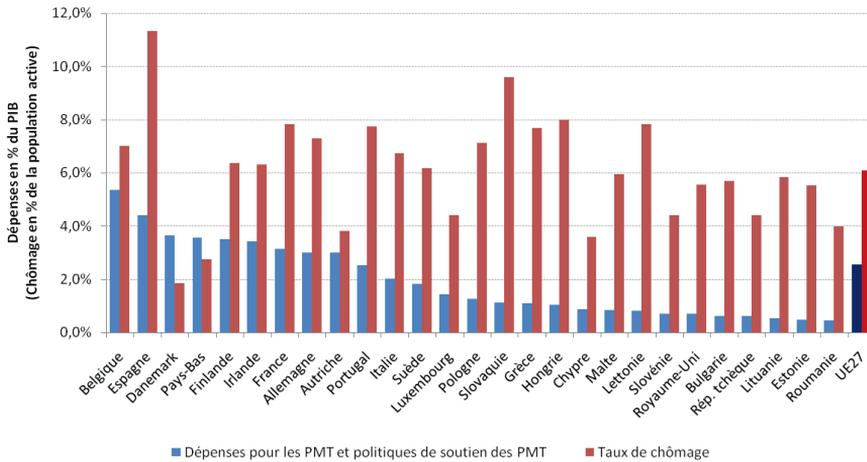
	Taux d'emploi	Croissance du taux d'emploi (1999/*2000-2009)	Taux d'emploi des hommes	Taux d'emploi des femmes	Rapport entre les taux d'emploi H/F	Taux de chômage des moins de 25 ans	Taux d'emploi des seniors (55-64 ans)	Âge moyen de sortie du marché du travail (2008, * 2007 ou avant)
Allemagne	70,9	8,7%	75,6	66,2	87,6%	10,4	65	61,7
Autriche	71,6	4,4%	76,9	66,4	86,3%	10	55,2	60,9*
Belgique	61,6	3,9%	67,2	56	83,3%	21,9	49,1	61,6*
Bulgarie	62,6	24,2%*	66,9	58,3	87,1%	16,2	55,6	64,1*
Chypre	69,9	6,4%*	77,6	62,5	80,5%	14,1	64	63,5*
Danemark	75,7	-0,4%	78,3	73,1	93,4%	11,2	66,6	61,3
Espagne	59,8	11,2%	66,6	52,8	79,3%	37,8	52,3	62,6
Estonie	63,5	3,3%	64,1	63	98,3%	27,5	65,9	62,1
Finlande	68,7	3,5%	69,5	67,9	97,7%	21,5	64,1	61,6*
France	64,2	5,4%	68,5	60,1	87,7%	23,5	53,4	59,3
Grèce	61,2	9,5%	73,5	48,9	66,5%	25,8	51,7	61,4
Hongrie	55,4	-0,4%	61,1	49,9	81,7%	26,5	46,2	59,8*
Irlande	61,8	-2,4%	66,3	57,4	86,6%	24,4	57,8	64,1*
Italie	57,5	9,1%	68,6	46,4	67,6%	25,3	47,8	60,8
Lettonie	60,9	3,6%	61	60,9	99,8%	33,6	60,9	62,7
Lituanie	60,1	-2,6%	59,5	60,7	102,0%	29,2	59,7	59,9*
Luxembourg	65,2	5,7%	73,2	57	77,9%	16,5	52,8	59,4*
Malte	54,9	1,3%*	71,5	37,7	52,7%	14,4	38,2	59,8
Pays-Bas	77	7,4%	82,4	71,5	86,8%	7,7	64,6	63,2
Pologne	59,3	3,0%	66,1	52,8	79,9%	20,6	46	59,3*
Portugal	66,3	-1,6%	71,1	61,6	86,6%	20	58,3	62,6*
Rép. tchèque	65,4	-0,3%	73,8	56,7	76,8%	16,6	59,4	60,6
Roumanie	58,6	-7,3%	65,2	52	79,8%	20,8	51,6	64,3*
Royaume-Uni	69,9	-1,5%	74,8	65	86,9%	19,1	65,1	63,1
Slovaquie	60,2	3,6%	67,6	52,8	78,1%	27,3	53,8	58,7*
Slovénie	67,5	8,5%	71	63,8	89,9%	13,6	51,7	59,8*
Suède	72,2	0,7%	74,2	70,2	94,6%	25	74,7	63,8
Zone euro	64,6	4,5%	70,7	58,6	82,9%	n.d.	56,1	61,3
UE27	64,7	7,1%	71,2	58,3	81,9%	19,7	56,5	61,4
Etats-Unis	67,6	-8,5%	72	63,4	88,1%	n.d.	n.d.	n.d.
Japon	70	1,6%	80,2	59,8	74,6%	n.d.	n.d.	n.d.
Source	Eurostat							

Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

Le taux d'emploi, qui est la proportion des personnes de 15 à 64 ans disposant d'un emploi, est l'image inversée du taux de chômage pour la population d'un pays. Il dépend de la capacité de chaque marché du travail à employer la population active disponible. Les pays connaissent des situations très différentes. Ainsi, certains pays (Autriche, Allemagne, Pays-Bas) combinent un taux de chômage des jeunes faible (petits jobs en parallèle de leurs études) avec un taux d'emploi des seniors élevé, et parviennent ainsi à avoir un taux d'emploi élevé. D'autres, comme la France, sont dans une situation inverse, qui pénalise l'ensemble de l'économie et du système social. La date de sortie du marché du travail varie lui aussi beaucoup d'un pays à l'autre et détermine en partie la forme du système de retraite.

Chaque marché du travail a ses spécificités, ce qui explique, hors conjoncture, les variations du taux d'emploi. Ainsi, dans les pays nordiques et germaniques, en particulier aux Pays-Bas, le temps partiel est très développé et permet une plus grande flexibilité. *A contrario*, dans d'autres pays plus pauvres, les salariés ont deux emplois (Pologne, Slovénie). Le taux de contrats à durée déterminée, qui est un indicateur de la précarité du travail, varie lui-aussi beaucoup, depuis la Lituanie ou la Roumanie où il est très faible, jusqu'à la Pologne ou l'Espagne. Cela peut expliquer la plus ou moins grande sensibilité des marchés du travail à la conjoncture économique.

2.3.3 Dépenses publiques pour les politiques du marché du travail (PTM) et les soutiens des politiques du marché du travail (2008)



Sources : FMI, Eurostat et calculs de l'auteur
Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

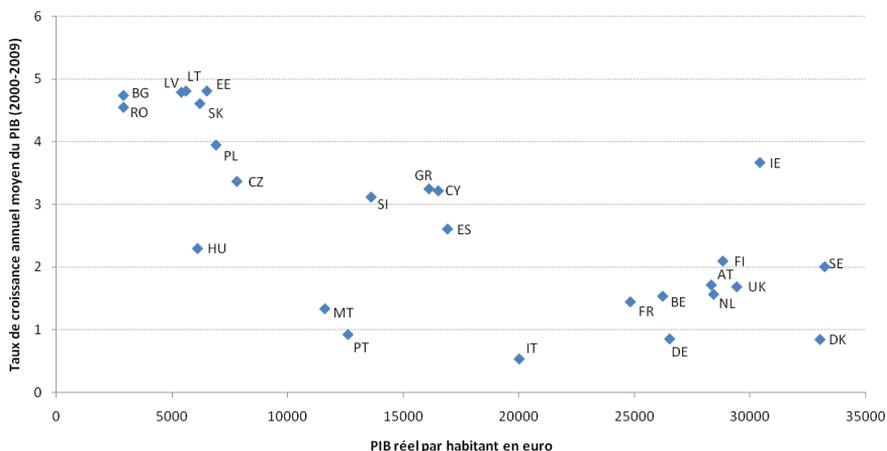
Les dépenses sociales en direction du marché du travail regroupent l'ensemble des dispositifs structurels des États pour encourager les chômeurs à retrouver un emploi. Le graphique montre qu'un taux de chômage élevé n'implique pas forcément des aides importantes. Chaque pays a construit une politique du marché du travail en fonction de son histoire, de ses moyens budgétaires et de sa culture. Ainsi, les pays nordiques, qui connaissent des taux de chômage faibles, ont une politique active d'accompagnement des travailleurs sous la forme de parcours professionnels sécurisés. Les nouveaux entrants ont une politique peu active et des taux de chômage assez importants.

La crise des *subprimes* a provoqué une hausse importante du chômage, qui s'est traduite par une augmentation des dépenses sociales. Ainsi l'Espagne, dont le taux de chômage est le plus élevé de l'UE, a-t-elle également les dépenses les plus élevées.

Une telle disparité des situations peut également s'expliquer par l'inefficacité de certaines politiques économiques. Ainsi, les trois Prix Nobel d'Économie 2010 (Diamond, Mortensen et Pissarides) ont-ils montré que plus les allocations chômage sont élevées et plus le niveau de chômage est important et la durée de recherche d'emploi longue.

2.4 Pouvoir d'achat et niveau de vie

2.4.1 PIB par habitant et taux de croissance annuel moyen du PIB (2000-2009)



Source : Eurostat

Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

On distingue deux types de pays : les pays développés comme la France ou l'Allemagne, dont le PIB par habitant atteint environ 35 000 € par an et par habitant, mais dont la croissance est faible (environ 1%), et les pays « en rattrapage » comme la Roumanie ou la Lituanie, dont le PIB par habitant est faible, entre 10 000 € et 25 000 € par an et par habitant, mais dont le rythme de croissance est soutenu (environ 3-4%).

Ce tableau illustre l'image d'une Europe à deux vitesses, d'une part les pays matures qui progressent lentement, d'autre part les pays « en rattrapage », qui avancent très vite. Mais cette belle image doit être nuancée. Certains pays sont par exemple dans un entre-deux : l'Espagne et l'Irlande ont terminé leur phase de rattrapage, avec un rythme important, mais ont été très durement touchés par la crise ; le Portugal peine à poursuivre son rattrapage.

Cependant, cette dualité au sein du marché commun permet une bonne dynamique : elle ouvre de nouveaux marchés aux entreprises des pays « saturés » et permet des échanges croisés qui favorisent l'unité européenne.

2.4.2 Revenu moyen, revenu médian et inégalité des salaires hommes/femmes

	Revenu moyen ¹ (2009, *2008)	Revenu médian ² (2009, *2008)	Écart entre le revenu moyen et le revenu médian	Écart de la rémunération Hommes/Femmes ³ (2008, *2007)
Allemagne	20656	18100	12,4%	23,2%
Autriche	21495	19411	9,7%	25,5%
Belgique	19151	17506	8,6%	9,0%
Bulgarie	5812*	4723*	18,7%	13,6%
Chypre	21789	19178	12,0%	21,6%
Danemark	19035*	17513*	8,0%	17,1%
Espagne	15833	14128	10,8%	16,1%
Estonie	9213	7944	13,8%	30,9%*
Finlande	18754	16946	9,6%	20,0%
France	21631	18226	15,7%	17,9%
Grèce	14081*	11996*	14,8%	22,0%
Hongrie	7799	7097	9,0%	17,5%
Irlande	21620*	18590*	14,0%	17,1%*
Italie	17548*	15469*	11,8%	4,9%
Lettonie	9145	7534	17,6%	13,4%
Lituanie	9147	7497	18,0%	21,6%
Luxembourg	31320	27054	13,6%	12,4%
Malte	14417	12956	10,1%	9,2%
Pays-Bas	22325	19774	11,4%	19,6%
Pologne	8748	7483	14,5%	9,8%
Portugal	12091	9684	19,9%	9,2%
Rép. tchèque	11468	10155	11,4%	26,2%
Roumanie	4266	3678	13,8%	9,0%
Royaume-Uni	23247*	19449*	16,3%	21,4%
Slovaquie	8775	7858	10,4%	20,9%
Slovénie	15586	14501	7,0%	8,5%
Suède	20028	18749	6,4%	17,1%
Source		Eurostat		
¹ Revenu moyen équivalent par habitant, exprimé en SPA, pour les personnes âgées de 16 ans ou plus.				
² Revenu médian équivalent par habitant, exprimé en SPA, pour les personnes âgées de 16 ans ou plus.				
³ Écart entre le salaire horaire moyen brut des employés masculins et féminins.				

Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

L'écart entre le revenu moyen et le revenu médian permet d'analyser les inégalités au sein d'une société. Dans les sociétés les plus égalitaires, comme la Norvège ou la Suède l'écart est presque nul.

Toutefois, on constate que le revenu moyen est systématiquement plus élevé que le revenu médian, ce qui signifie qu'il y a quelques personnes très riches, et beaucoup de personnes pauvres. Cela est particulièrement le cas en Estonie, en Lettonie, en Lituanie, au Royaume-Uni, en France ou en Bulgarie.

Autre cas d'inégalité, les femmes touchent en moyenne 10 à 15% de moins que les hommes. Les pays les plus vertueux dans ce domaine sont les pays nordiques (la Suède, la Finlande, la Norvège et le Danemark), ainsi que la Hongrie et la Slovénie; les moins vertueux sont le Portugal, la Bulgarie et la Lettonie. L'UE soutient les politiques en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes.³ Ainsi la mise en œuvre de la stratégie Europe 2020 devra-t-elle s'inscrire dans la perspective de réduction de ces inégalités.

3. Voir Stratégie pour l'égalité entre les femmes et les hommes 2010 – 2015, SEC (2010) 1^o79, Commission européenne.

2.4.3 Inégalités et pauvreté

	Inégalité de la répartition des revenus		Pauvreté		
	Coefficient de Gini ¹ (2009, *2008)	Ratio entre le premier et le dernier quintile ² (2009, *2008)	Taux de pauvreté ³ (2009, *2008)	Taux de pauvreté au travail ⁴ (2009, *2008)	Trappe à chômage ⁵ (2008, *2007)
Allemagne	29,1	4,5	15,2*	6,8	74,0
Autriche	25,7	3,7	12,0	5,9	68,0
Belgique	26,4	3,9	14,7*	4,6	85,0
Bulgarie	35,9*	6,5*	21,4*	7,5*	80,0
Chypre	28,4	4,2	16,2*	7,0	61*
Danemark	25,1*	3,6*	11,8*	5,1*	89,0
Espagne	32,3	6,0	19,6*	11,4	80,0
Estonie	31,4	5,0	19,7	8,1	63,0
Finlande	25,9	3,7	13,8	3,7	74,0
France	29,8	4,4	13,3*	6,7	78,0
Grèce	33,4*	5,9*	20,1*	14,3*	61,0
Hongrie	24,7	3,5	12,4	6,2	80,0
Irlande	29,9*	4,4*	15,5*	6,5*	74,0
Italie	31*	5,1*	18,7*	8,9*	80,0
Lettonie	37,4	7,3	25,7	11,2	85,0
Lituanie	35,5	6,3	20,6	10,4	81,0
Luxembourg	29,2	4,3	13,4*	10,0	86,0
Malte	27,8	4,1	14,6*	6,0	58,0
Pays-Bas	27,2	4,0	10,5*	5,0	82,0
Pologne	31,4	5,0	16,9*	11,1	75,0
Portugal	35,4	6,0	18,5*	10,3	82,0
Rép. tchèque	25,1	3,5	9*	3,2	68,0
Roumanie	34,9	6,7	23,4*	17,9	70,9*
Royaume-Uni	34*	5,6*	18,8*	8,6*	65,0
Slovaquie	24,8	3,6	11,0	5,2	44,0
Slovénie	22,7	3,2	12,3*	4,8	83,0
Suède	24,8	3,7	12,2*	6,9	79,0
Zone euro	29,8*	4,7*	n.d.	n.d.	77,0
UE27	30,5*	4,9*	16,5*	8,6*	74,9*
Etats-Unis	40,8 (2000)	n.d.	n.d.	n.d.	71,0
Japon	24,9 (1993)	n.d.	n.d.	n.d.	58,0
Canada	32,6 (2000)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Chine	41,5 (2005)	8,4 (2005)	n.d.	n.d.	n.d.
Inde	36,8 (2005)	5,6 (2005)	n.d.	n.d.	n.d.
Russie	43,7 (2007)	9 (2007)	n.d.	n.d.	n.d.
Brésil	55 (2007)	19,6 (2007)	n.d.	n.d.	n.d.
Sources	Eurostat, PNUD, Banque Mondiale		Eurostat		

¹ 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.

² Il s'agit du ratio entre le revenu cumulé des 20% des ménages les plus riches et des 20% des ménages les plus pauvres.

³ Pourcentage de la population qui dispose, après transferts sociaux, de moins de 60% du revenu médian.

⁴ Taux de pauvreté des personnes occupant un emploi, avec le même seuil de pauvreté (60% du revenu médian).

⁵ 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 "absorbé" 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

Si la croissance est un facteur important pour le bien-être commun, la capacité à en répartir équitablement les bénéfices en est un autre. Globalement, l'UE reste un lieu où les inégalités sont moyennes. Le coefficient de Gini mesure les inégalités de répartition de revenu, 0 signifiant une égalité parfaite et 100 une société totalement inégalitaire. Les mécanismes de redistribution (impôts sur le revenu et aides aux plus démunis) permettent de lisser les inégalités, contrairement à ce qui se passe dans certains pays comme la Russie, le Brésil ou la Chine. Cette vue d'ensemble masque des réalités hétérogènes, depuis les pays nordiques et germaniques qui sont parmi les plus égalitaires du monde jusqu'au Royaume-Uni ou la Lettonie, que l'on compte parmi les plus inégalitaires en Europe. Malgré tout, aucun pays européen n'est plus inégalitaire que ne le sont les États-Unis.

Le ratio entre le premier et le dernier quintile des revenus confirme cette impression. Il montre qu'en France, par exemple, les plus riches gagnent en moyenne 4,4 fois plus que les plus pauvres.

Après avoir beaucoup baissé ses dernières décennies, la pauvreté est repartie à la hausse suite à la crise économique. Le taux de pauvreté, qui mesure la part de la population n'ayant pas les moyens financiers de vivre décemment, est d'environ 8,6% dans l'UE. Il est frappant de voir que dans les pays les plus fragilisés par la crise, ce taux est particulièrement élevé : Espagne (11,4%) et Grèce (14,3%).

Enfin, la « trappe à chômage » mesure la part de la rémunération brute qui est absorbée par l'augmentation des cotisations et la perte des aides sociales lorsqu'un chômeur retrouve un travail : plus ce taux est élevé, et moins un chômeur sera financièrement incité à chercher un nouveau travail. On voit que l'UE a du mal à avoir un taux incitatif.

2.5 Concurrence fiscale entre les États membres

2.5.1 Fiscalité des États membres : taux d'imposition implicite sur la consommation, le capital et le travail et taux de prélèvement sur les bas salaires

	Taux d'imposition max. sur le revenu personnel (2010)	Taux d'imposition implicite sur la consommation (2008, *2007)	Taux d'imposition implicite du capital (2008, *2007)	Taux d'imposition implicite du travail (2008, *2007)	Taux de prélèvement sur les bas salaires		
					Poids de la fiscalité sur le coût de la main-d'œuvre (2008, *2007)	Piège des bas salaires (2008, *2007) ¹	
					Célibataire sans enfants, 33% du SM	Couple marié ayant deux enfants disposant d'un salaire unique, égal à 33% du SM	
Allemagne	47,5	19,8	23,1	39,2	46,6	56,0	84
Autriche	50,0	22,1	27,3	41,3	44,4	41,0	65
Belgique	53,7	21,2	32,7	42,6	49,8	59,0	48
Bulgarie	10,0	26,4	16,9*	27,6	35,1	22,0	22
Chypre	30,0	20,6	36,4	24,5	11,9*	6,0*	115,0*
Danemark	51,5	32,4	43,1	36,4	38,2	79,0	95
Espagne	43,0	14,1	32,8	30,5	34,0	21,0	14
Estonie	21,0	20,9	10,7	33,7	38,2	23,0	3
Finlande	48,6	26,0	28,1	41,3	38,5	56,0	100
France	45,8	19,1	38,8	41,4	45,4	47,0	60
Grèce	45,0	15,4*	15,9*	35,5*	36,3	24,0	18
Hongrie	40,6	26,9	19,2	42,4	46,7	39,0	54
Irlande	41,0	22,9	15,7	24,6	20,2	50,0	88
Italie	45,2	16,4	35,3	42,8	43,0	37,0	-5
Lettonie	26,0	17,5	16,3	28,2	39,9	32,0	50
Lituanie	15,0	17,5	12,4	33,0	40,3	27,0	79
Luxembourg	39,0	27,1	n.d.	31,5	28,5	52,0	107
Malte	35,0	20,0	n.d.	20,2	17,9	19,0	27
Pays-Bas	52,0	26,7	17,2	35,4	33,6	84,0	116
Pologne	32,0	21,0	22,5	32,8	33,4	62,0	53
Portugal	42,0	19,1	38,6	29,6	32,4	23,0	60
Rép. tchèque	15,0	21,1	21,5	39,5	40,1	41,0	45
Roumanie	16,0	17,7	n.d.	29,5	40,9	30,3*	23,9*
Royaume-Uni	50,0	17,6	45,9	26,1	29,7	52,0	84
Slovaquie	19,0	18,4	16,7	33,5	36,0	25,0	25
Slovénie	41,0	23,9	21,6	35,7	40,3	53,0	68
Suède	56,4	28,4	27,9	42,1	42,5	45,0	79
UE27	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	39,9	49,7*	63,1*
Zone euro	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	42,8	48,4	58,37
Source	Eurostat						
¹ L'indicateur «Piège des bas salaires» mesure quel pourcentage de la rémunération brute est «absorbé» par d'une part l'accroissement des taux d'imposition et d'autre part la diminution ou la perte des allocations, lorsque la rémunération brute augmente de 33% à 67% du salaire moyen.							

Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

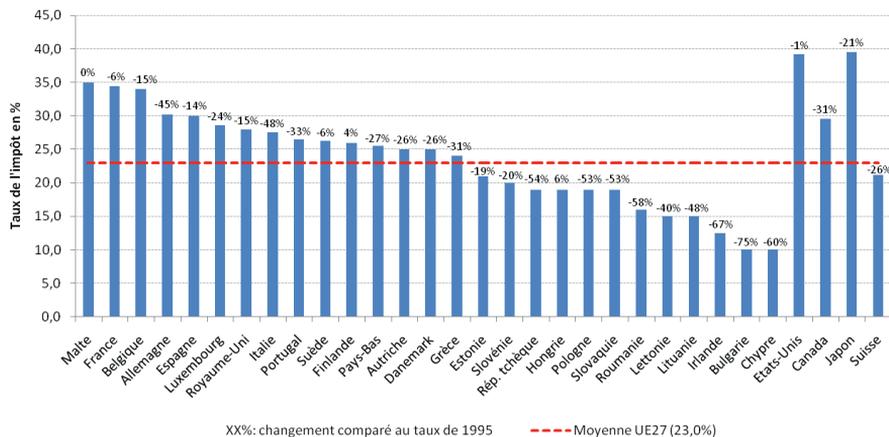
Les États membres sont en concurrence pour attirer les investissements étrangers. La qualité des infrastructures, les compétences humaines, le cadre de vie ou les moyens de communication sont parmi les critères décisifs des choix d'investissement. La fiscalité est également un aspect important : ainsi, l'Irlande a mis en place une politique agressive de baisse des taxations sur le capital et le travail pour attirer les entreprises étrangères, reportant la pression fiscale sur les consommateurs. Ce choix leur a permis de passer d'une économie agricole à une économie basée sur les nouvelles technologies en l'espace de quelques décennies.

Alors que tous les pays ont des besoins de recettes fiscales similaires, chacun développe une stratégie fiscale en lien avec sa stratégie économique. Au niveau macroéconomique, cela permet d'avoir une grande variété d'offres pour les entreprises (certaines préférant s'implanter en France, d'autres en Europe centrale et orientale pour bénéficier d'un coût du travail faible, etc.) et d'attirer ainsi une grande partie des investissements étrangers.

L'effort fiscal varie en fonction du niveau de salaire des citoyens : les plus pauvres sont habituellement moins taxés. Cependant, lorsque le niveau de salaire augmente, le taux d'imposition le suit, tandis que les aides sociales ou allocations diminuent : il en résulte une absorption plus ou moins importante de la hausse du salaire. Plus cette absorption sera importante, et moins un individu sera incité à trouver un travail lui assurant un meilleur revenu : c'est le « piège des bas salaires ».

Les couples avec enfants y sont les plus sensibles. Des pays comme Chypre, la Finlande ou le Luxembourg sont même contreproductifs, puisqu'une hausse du salaire se traduit par une baisse du revenu réel.

2.5.2 Taux de l'impôt sur les sociétés (2010)



Sources : Eurostat, OCDE
Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

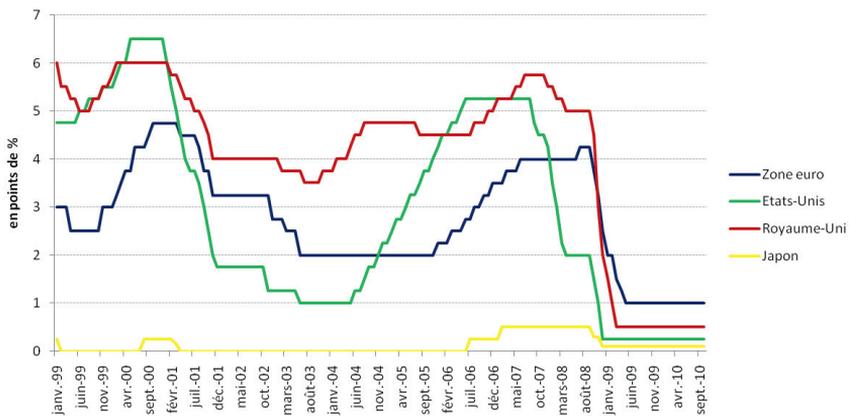
Mais le manque d'harmonisation entre les fiscalités crée également des interférences entre les pays : certains ne retirent pas les bénéfices fiscaux des investissements qu'ils font, certaines entreprises font des montages juridiques complexes pour échapper aux impôts, etc. La question fiscale est également une question de justice sociale qui prend un sens tout particulier en cas de crise : ainsi, l'Irlande fait-elle peser l'augmentation de la pression fiscale due à la crise et à la dégradation des finances publiques sur les citoyens et les consommateurs plutôt que sur les entreprises. Une meilleure coordination des politiques fiscales est donc souhaitable.

2.6 Les mesures mises en œuvre pour sortir de la crise

La crise des *subprimes* a été rapidement considérée comme l'une des plus graves depuis des décennies, et tous les moyens ont été mis en œuvre pour en atténuer les conséquences. Les politiques économiques se sont appuyées sur des relances budgétaires et un assouplissement des politiques monétaires, c'est ce qu'on appelle le *policy mix*. La bonne coordination entre les gouvernements et les banques centrales des principaux pays a permis d'optimiser la réponse apportée.

En 2010, les plans de relance ont été mis en œuvre et leurs effets s'épuisent. Certains pays comme les États-Unis envisagent un deuxième plan de relance. Mais ces politiques ont affaibli le budget des États et réduit les marges de manœuvre, tant et si bien que la politique monétaire expansionniste reste le seul outil de politique économique dont disposent les États.

2.6.1 Taux directeur de la BCE, comparé à celui des autres banques centrales (1999-2010)

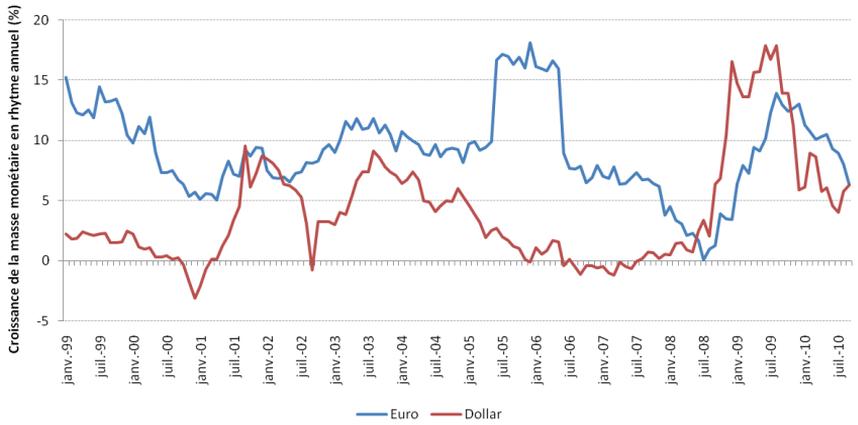


Sources : BCE, Fed, Bank of England, Bank of Japan
Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

La crise des *subprimes* a entraîné une crise des liquidités au niveau des marchés financiers, bloquant la capacité de refinancement des banques puis celle d'emprunt des entreprises et des ménages. Un assouplissement et des facilités monétaires ont été décidés pour éviter que cela entraîne un blocage des flux financiers et des mouvements de panique. Cela s'est traduit par une baisse rapide des taux directeurs de l'ensemble des banques centrales. Les taux bas soutiennent l'économie, mais risquent à terme de créer des déséquilibres financiers. Ainsi, la baisse rapide des taux suivant l'explosion de la bulle Internet a-t-elle entraînée à son tour une bulle immobilière dont nous subissons aujourd'hui les conséquences.

La difficulté est que les taux sont à des niveaux historiquement bas (la Banque d'Angleterre est à son taux le plus bas depuis sa création en 1694) et que l'outil monétaire devient inefficace. L'inflation reste basse, les taux réels sont proches de zéro, et certains craignent que cette situation ne conduise à une déflation.

2.6.2 Évolution de la masse monétaire de la zone euro et des autres banques centrales (1999-2010)



Sources : BCE, Fed

Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

Des taux bas permettent aux banques d'emprunter davantage et de créer ainsi de la monnaie. Le développement des marchés financiers et de produits complexes assimilables à de la monnaie a rendu difficile une évaluation de la masse monétaire totale : M1 correspond aux monnaies, billets et dépôts à vue, c'est-à-dire l'argent utilisé au jour le jour.

La baisse des taux a entraînée une augmentation très rapide de la création monétaire. Cependant, contrairement à ce que pourrait laisser croire la théorie économique, cela n'a pas entraîné d'inflation, mais plutôt une plus grande instabilité du système financier.

3. Les outils communs : le budget de l'Union européenne et l'euro

L'UE s'est dotée au fil des Traités de deux outils complémentaires de politique économique : un budget et une monnaie commune à tous les pays de la zone euro. Ces outils traduisent la volonté des États d'une plus grande intégration de leurs économies : il leur a fallu pour cela renoncer à certaines des prérogatives relatives à leur souveraineté, comme l'émission de monnaie et s'engager dans la voie d'une coopération vertueuse. Cette montée en puissance des moyens dont dispose l'UE permet une plus grande stabilité aussi bien au niveau monétaire (inflation contrôlée, libre circulation des capitaux) qu'économique (libre circulation des biens et des personnes, régulation des marchés, politique de concurrence).

Cette coordination a permis d'atténuer les effets de la crise, mais elle peine à résister aux divergences qui se font jour entre les pays. Une Union économique et monétaire qui n'est pas épaulée par une Union politique court le risque de perdre sa crédibilité et de disparaître. Les discussions autour de la création d'une gouvernance économique, la volonté du Parlement européen d'augmenter le budget de l'UE, dans l'esprit d'un fédéralisme budgétaire, ou encore la mise en œuvre d'une diplomatie commune qui pourrait avoir dans ses objectifs la stabilité de l'euro vont dans le bon sens. C'est leur vitesse de mise en œuvre qui en déterminera la crédibilité aux yeux des marchés, à un moment où la situation monétaire internationale, particulièrement en Europe, est nerveuse et volatile.

3.1 La monnaie commune de la zone euro

3.1.1 Cours de l'euro face aux principales monnaies (1999-2010)



Sources : Banque de France, BCE
Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

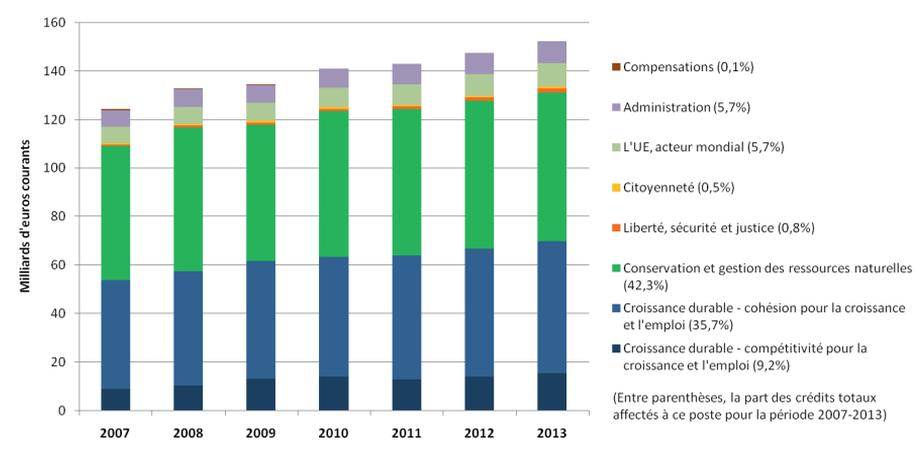
L'euro est la suite logique de l'Union économique et monétaire (UEM) mise en place après la fin des accords de Bretton Woods. C'est la première fois dans l'histoire que des pays souverains décident librement d'unir leurs monnaies et, si beaucoup ont douté de leur capacité à le faire, la suite montre que le pari a été tenu. Au cours de ses dix années d'existence, l'euro a beaucoup varié, entre -30% et +35% de sa valeur initiale face aux principales monnaies internationales. Au tout début, les doutes sur sa capacité à exister ont fait baisser sa valeur, mais la politique monétaire constante et rigoureuse de la Banque Centrale Européenne (BCE), qui a hérité de la réputation de la *Bundesbank*, a convaincu les marchés de la solidité de la monnaie européenne. Peu à peu, l'euro s'est installé comme une monnaie internationale, aux côtés du dollar.

Mais un monde multi-monnaire est fondamentalement instable. Depuis le début de la crise des *subprimes*, la parité euro/dollar varie au gré de ce que les investisseurs pensent savoir de la santé de chacune des deux économies. Tantôt ils se ruent sur le dollar, tantôt sur l'euro, créant ainsi une forte volatilité qui déstabilise les industries exportatrices. La sous-évaluation du yuan (renminbi) pénalise également les exportations des pays occidentaux, où la croissance n'a pas encore repris. La mise en place d'un service de diplomatie européenne permettra à l'UE de prendre part aux négociations sur le système monétaire international.

3.2 Le budget communautaire

Le budget communautaire est la seule ressource dont dispose l'UE pour mener ses politiques. Sauf exception, elle n'a pas la compétence qui l'autoriserait à lever des impôts ou à émettre des obligations ; elle est donc dépendante en très grande partie des sommes que les États membres s'engagent à lui procurer.

3.2.1 Cadre financier 2007-2013



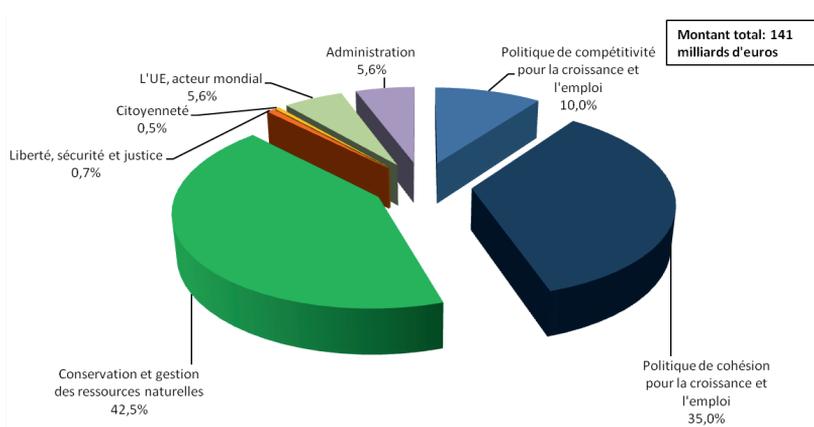
Part du budget dans le RNB (Revenu National Brut) de l'UE, en %							
2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2007-2013
1,02%	1,08%	1,16%	1,18%	1,16%	1,15%	1,14%	1,13%

Source : Commission européenne
Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

Le budget de l'UE représente à peine 1% de son revenu brut, ce qui est dérisoire par rapport aux États-Unis par exemple, où le budget fédéral représente 31,9% du PIB. L'UE a donc des moyens financiers limités et son rôle doit souvent se borner à coordonner les actions des différents pays.

Cette faiblesse du budget communautaire a des conséquences en termes d'équilibre économique. Ainsi, l'UE est incapable de venir en aide à l'un de ses membres qui serait touché par une crise asymétrique, comme c'est le cas de la Grèce ou de l'Irlande. Il ne peut y avoir de mécanismes stabilisateurs semblables à ceux qui pourraient exister dans les États fédéraux, et cette absence rend la zone euro très vulnérable aux chocs asymétriques. Le Fonds Européen de Stabilité Financière est une solution qui évite aux pays fragilisés d'être la cible de spéculations, mais ne résout pas leurs problèmes structurels.

Le cadre financier 2007-2013 fixe les grandes lignes du budget de l'UE pendant cette période. Les crédits pour engagements correspondent aux dépenses que l'UE a prévu d'engager, mais ils ne sont donc pas forcément égaux aux dépenses effectives, appelées « crédits de paiement ».

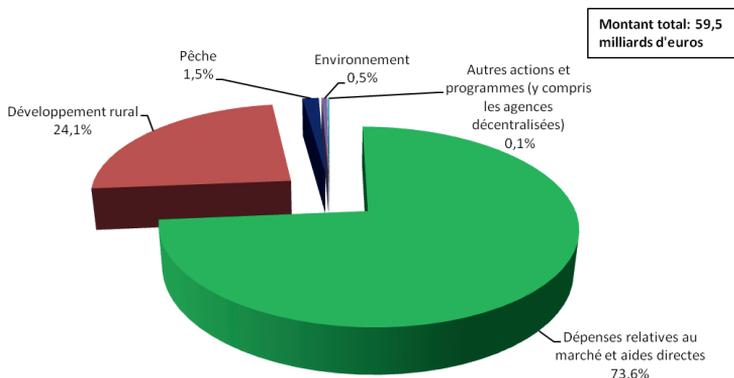
3.2.2 Décomposition du budget communautaire par principaux postes (2010)

Source : Commission européenne
Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

On distingue trois blocs. La conservation et gestion des ressources naturelles, qui correspond à peu près au budget de la politique agricole commune (PAC), reste le premier poste de dépense. Il est suivi par les politiques de cohésion et de compétitivité, qui regroupent les fonds structurels dont le rôle est de réduire les inégalités entre les États, et de financer le développement des régions les moins riches. Ces deux dernières politiques devraient connaître une forte progression de leur budget, respectivement de 6,7% et de 9% sur la période. Ces politiques sont les moyens d'action les plus importants dont dispose l'Union européenne.

Le reste est principalement consacré aux dépenses administratives et à la promotion du rôle mondial de l'UE. Il faut noter que le poste « liberté, sécurité et justice » devrait connaître une progression de 8,6% sur la période.

3.2.3 Budget dédié à la politique agricole, à l'environnement et au développement rural (2010)

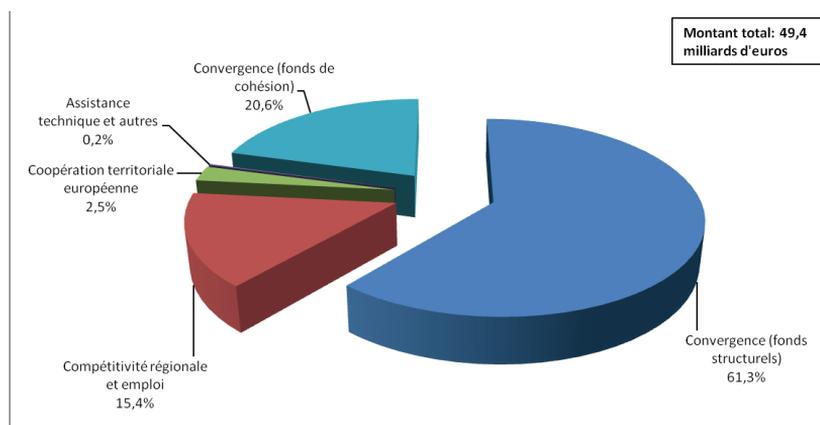


Source : Commission européenne
Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

La politique agricole commune (PAC) est la première et la plus importante des politiques communautaires. Son premier volet, le plus connu, correspond aux subventions directes, dont la majorité revient aux agriculteurs. Ce premier volet a fait l'objet d'un bilan, voté en 2009 par le Conseil. Il approfondit le découplage des aides, ce qui signifie que les primes reçues par les agriculteurs ne sont plus directement liées à leur production ; il vise également à supprimer la jachère obligatoire et, à terme, les quotas laitiers. L'objectif est de rendre l'agriculture plus compétitive et plus respectueuse de l'environnement (les aides sont conditionnées au respect de critères environnementaux), afin de l'ouvrir à la compétition internationale.

L'autre volet de la PAC, dont on observe la montée en puissance, est le développement rural, qui s'appuie sur un Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER). Celui-ci fonctionne comme les autres fonds structurels et vise à améliorer l'attractivité et la compétitivité des espaces ruraux (approche sociale, environnementale, forestière, etc.).

3.2.4 Budget dédié aux politiques de cohésion (2010)



Source : Commission européenne
Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

Les politiques de cohésion s'appuient sur les fonds structurels et visent à harmoniser la compétitivité au sein des États membres, en accélérant le rattrapage économique des nouveaux entrants et en soutenant la compétitivité des autres. Concrètement, quatre fonds structurels interviennent au niveau des régions pour cofinancer les projets qui s'inscrivaient dans la stratégie de Lisbonne (objectif de croissance et d'emploi) et de Göteborg (objectifs environnementaux). La Stratégie Europe 2020 reprend ces objectifs de compétitivité, d'inclusion et d'environnement pour la nouvelle période 2013 – 2020.

Les régions dont le PIB par habitant est inférieur à 90 % de la moyenne européenne bénéficient du Fonds de cohésion qui intervient sur les projets d'infrastructures et les projets environnementaux.

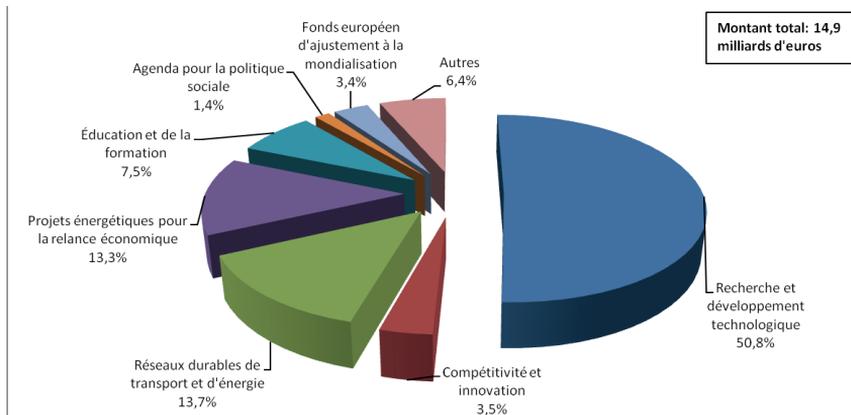
Les autres régions s'appuient sur le Fonds social européen (FSE) et le Fonds européen de développement économique régional (FEDER). Ces derniers cofinancent des projets de soutien de l'emploi (formation, insertion des populations fragilisées) et des projets innovants et structurants (R & D, développement durable).

La répartition entre les régions est déterminée par leur PIB par habitant : 61 % des crédits sont destinés aux régions les plus pauvres, dont le PIB par habitant ne dépasse pas 75 % de la moyenne européenne.

Ces dispositifs sont complétés par les programmes INTERREG qui permettent de financer des projets de coopération interrégionale sur des objectifs de compétitivité.

Ces fonds s'inscrivent principalement dans une logique de subvention, mais des dispositifs financiers comme JEREMIE ou JESSICA permettent de plus en plus d'envisager une logique d'investissement.

3.2.5 Budget dédié aux politiques de compétitivité (2010)

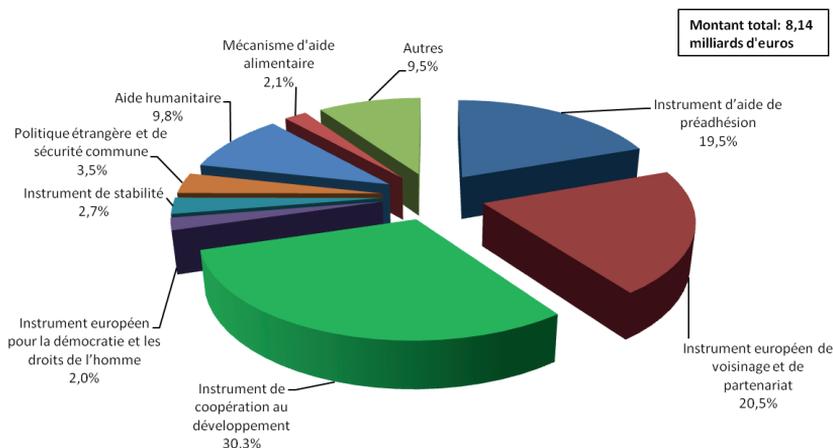


Source : Commission européenne
Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

Les stratégies de Lisbonne et de Göteborg avaient fixé des objectifs ambitieux pour promouvoir une économie de connaissance, respectueuse de l'environnement, au sein de l'UE. Elles se sont dotées pour cela d'un fonds structurel, le FEDER. Son premier objectif est d'aider la R & D et l'innovation (54% du budget). Il vient en cofinancement d'autres aides nationales ou régionales et agit donc comme un levier. Malgré cet outil financier, très peu de pays sont parvenus à consacrer 3% de leur PIB à la R & D, comme cela leur avait été fixé. La nouvelle future stratégie, dite « Europe 2020 »⁴, conserve ses ambitions, mais doit s'inscrire dans un contexte social difficile de chômage et de croissance molle. Elle vise donc à la fois à accentuer les efforts de R & D pour atteindre 3% du PIB, mais aussi à porter le taux d'emploi de 69% à 75% et à réduire les émissions de gaz à effets de serre de 20% par rapport aux niveaux de 1990. Compétitivité, inclusion et environnement sont les trois mots d'ordre de cette nouvelle stratégie 2020.

Les autres objectifs du FEDER concernent les transports, l'éducation et l'ajustement à la mondialisation, qui vise à aider les régions touchées par les délocalisations.

4. Le bilan de la Stratégie de Lisbonne ainsi que les textes de la Stratégie Europe 2020 sont disponibles à l'adresse http://ec.europa.eu/archives/growthandjobs_2009/

3.2.6 L'UE en tant qu'acteur mondial (2010)

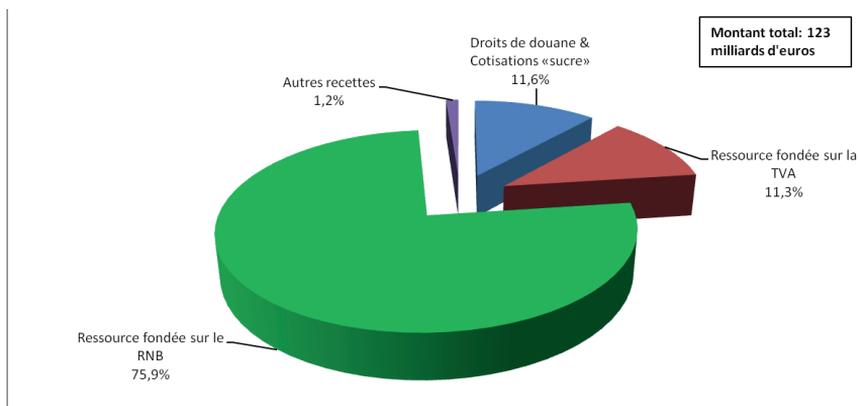
Source : Commission européenne
Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

Bien que les crédits consacrés à l'action internationale de l'UE soient limités (6% du budget total), le fait qu'ils ciblent le développement économique, soit des pays voisins, soit des futurs États membres, soit des pays émergents, permet à l'UE de soutenir activement sa zone d'influence directe au travers de sa politique de voisinage.

47 pays en développement bénéficient de l'instrument de coopération au développement qui représente 2,5 milliards € et dont l'objectif est de réduire la pauvreté, de mettre en place des institutions démocratiques et de protéger les ressources naturelles. L'instrument d'aide à la préadhésion, 1,6 milliard €, concerne les pays candidats (Croatie, Turquie, Macédoine) ainsi que les pays des Balkans occidentaux, considérés comme « candidats potentiels ».

Enfin, la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) est dotée d'un budget modeste, 281 millions €, mais qui lui permet de jouer un rôle essentiel dans le renforcement de la stabilité aux frontières, en particulier dans les Balkans.

3.2.7 Répartition du financement du budget communautaire par type de recettes (2010)



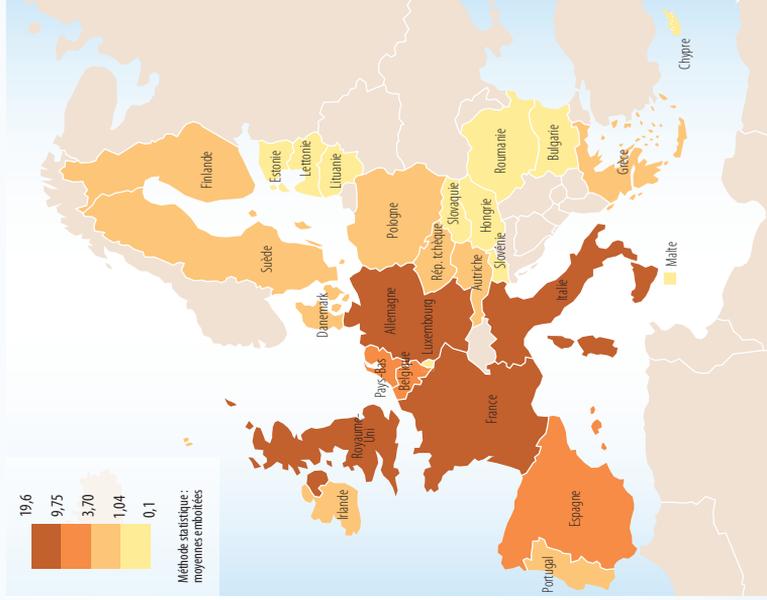
Source : Commission européenne
Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

L'UE ne dispose de presque aucune ressource en propre : elle ne lève pas d'impôt et ne peut émettre d'obligations. Elle doit donc compter sur les ressources que lui procurent les États membres à travers une cotisation directe calculée en fonction de leur Revenu national brut (RNB). Cette ressource représente les 3/4 des recettes, qui sont complétés par quelques ressources traditionnelles comme les prélèvements sur la TVA ou les droits de douane, qui n'ont cessé de diminuer au fil des années.

Avec la crise et les besoins de financement croissants que connaît l'UE en raison de l'extension de ses compétences, certains ont proposé que celle-ci puisse émettre des « obligations européennes ».

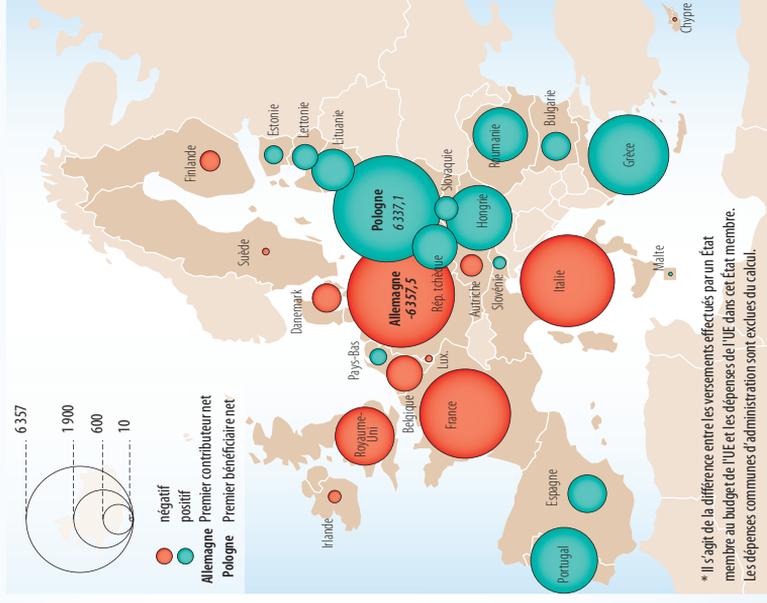
Budget de l'Union européenne, 2010

Participation des États membres au budget communautaire, 2010 (en %)



Sources : Portail de l'Union européenne (<http://europa.eu/>)

Soldes budgétaires nets opérationnels*, 2009 (en millions d'euros)



Pascal Ordel pour la Fondation Robert Schuman, janvier 2011, © FR5

Total des crédits d'engagement

2007-2013 :

975,8 milliards d'euros

2010 : 141 milliards d'euros

2011 : 143 milliards d'euros

Les plus grands noms décryptent le monde chaque trimestre

Commentaire

Numero 131/Automne 2010

Raymond Boudon/Pierre

Rosanvallon Sur la démocratie

Bernard Accoyer/Pierre Avril Le Parlement

et la V^e République Thierry de Montbrial

Géopolitique Pierre Buhler Redistribution

de la puissance Jean Pisani-Ferry/Michel

Cicurel La Chine Paul Thibaud Besoin

d'Europe, besoin des nations Jean Peyrelevé

La question keynésienne Didier Maillard

Retour de l'inflation ? Guy Berger Crise

de feuro Remy Prud'homme Écologie

et économique Gilles Mentré Malentendus

de Coppenhaue Bernard Zimmer Penit-

reir

Ce

Jul

Al

Commentaire

Numero 130/Été 2010

Gilles Andreani/Bassma

Kodmani/Frédéric Ence

La question palestinienne

Gattaz/Dominique Andolfatto/Dom

Labbé Les syndicats sont-ils nécessaires ?

Pascal Lamy La gouvernance mondiale

Jacques de Larosière Que doivent faire les

banques centrales ? Louis Gallois Pour une

ambition industrielle Walter Laqueur La

Russie et les musulmans Gérard Karsenty

Harold Kaplan/Philippe Meyer Les Français

et les Américains Jean-Jacques Urvoas

Révision constitutionnelle : une occasion

gâchée Pierre Martin Après les élections

régionales Hubert Haenel La Cour de

Karlsruhe et l'Europe Jean-Philippe Feldman

Le nouveau contrôle de constitutionnalité

Olivier Beaud Les libertés universitaires

Commentaire

Numero 132/Hiver 2010-2011

Winston Churchill Le rêve Christophe

Jamin/Thierry Wickers L'avenir des

avocats Mona Ozouf Le procès de la

Révolution française Claude Habib

La sollicitation dans l'ancienne France

Alain Besançon La religion de Flaubert

Emmanuel Le Roy Ladurie/Guy

Chaussinand-Nogaret Les athées des

Lumières Dominique Schnapper

La confiance François Terré L'autorité

Jean Peyrelevade En marge de la crise

financière Guillaume Sainteny La taxe

carbone Pierre Martin Un piège électoral

Robert Belot La Résistance et le

gaullisme Marc Fumaroli Lire Juste Lipset

Daniel J. Mahoney Aron et Thucydide

Raymond Aron a fondé en 1978 la revue trimestrielle *Commentaire* pour **suivre le mouvement des idées** qui, en France, en Europe et dans le monde, conditionne à long terme le destin de nos sociétés.

Commentaire est dirigée par Jean-Claude Casanova.

Lire *Commentaire*, c'est prendre du recul pour comprendre, prendre le temps du doute, la distance de la critique, le courage du commentaire éclairé.

Lire *Commentaire*, c'est renouer les liens avec l'histoire, rendre aux mots – Europe, liberté, État, solidarité, égalité – leur généalogie, leur substance, ramener l'attention sur les faits.

Abonnez-vous ! Offre d'abonnement réservée aux lecteurs du *Rapport Schuman sur l'Europe*.

1 an (soit 4 numéros) 50 €*
Au lieu de 59 €

Merci de retourner ce bulletin à :

Commentaire

Service Abonnements

116 rue du Bac

75007 Paris

accompagné de votre règlement
à l'ordre de *Commentaire*.

Date

Signature

L'abonnement est à adresser à :

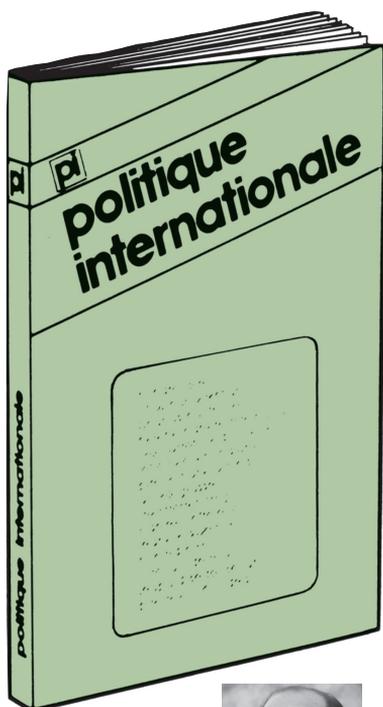
M.

Mlle

E-mail -----

* Tarif annuel applicable pour la France uniquement. Union européenne et Suisse : 57 € Autres pays : 65 €. Frais de port inclus. Le numéro du printemps 2011 (133) vous sera expédié à partir du 7 mars 2011.

les grands de ce monde s'expriment dans



Fidel
CASTRO



Hillary
CLINTON



Hugo
CHAVEZ



Tony
BLAIR



José Manuel
BARROSO



Hosni
MOUBARAK



Benjamin
NETANYAHOU



Silvio
BERLUSCONI



Angela
MERKEL



Nelson
MANDELA



DALAI
LAMA



Nicolas
SARKOZY



Otto
de HABSBOURG



Mikhaïl
GORBACHEV

politique internationale

*la revue indispensable à ceux qui s'intéressent
aux grands problèmes internationaux*

Fondateur et Directeur : Patrick Wajzman