

Études de l'Ifri



ÉLECTIONS EUROPÉENNES 2019 : LES GRANDS DÉBATS

Sous la direction de Thomas GOMART et Marc HECKER

Février 2019



Institut français
des relations
internationales

L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901). Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l'échelle internationale.

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité des auteurs.

ISBN : 978-2-36567-972-5

© Tous droits réservés, Ifri, 2019

Comment citer cette publication :

Thomas Gomart et Marc Hecker (dir.), « Élections européennes 2019 : les grands débats », *Études de l'Ifri*, Ifri, février 2019.

Ifri

27 rue de la Procession 75740 Paris Cedex 15 – FRANCE

Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00 – Fax : +33 (0)1 40 61 60 60

E-mail : accueil@ifri.org

Site internet : Ifri.org

Auteurs

Alain Antil, directeur du Centre Afrique subsaharienne de l'Ifri.

Christophe Bertossi, directeur du Centre Migrations et Citoyennetés de l'Ifri.

Alice Ekman, chercheur, responsable des activités Chine au Centre Asie de l'Ifri.

Marc-Antoine Eyl-Mazzega, directeur du Centre Énergie de l'Ifri.

Sofia Fernandes, *senior fellow* à l'Institut Jacques Delors.

Thomas Gomart, directeur de l'Ifri.

Marc Hecker, chercheur au Centre des Études de sécurité de l'Ifri, directeur des publications de l'Ifri et rédacteur en chef de *Politique étrangère*.

Sébastien Jean, directeur du Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII).

Tatiana Kastouéva-Jean, directrice du Centre Russie/NEI de l'Ifri.

Barbara Kunz, chercheur au Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa) de l'Ifri.

Julien Marcilly, économiste en chef de Coface.

Éric-André Martin, chargé de mission auprès du directeur de l'Ifri.

Carole Mathieu, chercheur au Centre Énergie de l'Ifri.

Laurence Nardon, responsable du programme Amérique du Nord de l'Ifri.

Françoise Nicolas, directeur du Centre Asie de l'Ifri.

Julien Nocetti, chercheur au Centre Russie/NEI de l'Ifri.

Vivien Pertusot, chercheur associé à l'Ifri.

Dorothee Schmid, responsable du programme Turquie contemporaine et Moyen-Orient de l'Ifri.

John Seaman, chercheur au Centre Asie de l'Ifri.

Hans Stark, secrétaire général du Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa) de l'Ifri.

Matthieu Tardis, chercheur au Centre Migrations et Citoyennetés de l'Ifri.

Sommaire

INTRODUCTION	7
---------------------------	----------

Thomas Gomart

L'EUROPE FACE AUX GUERRES COMMERCIALES	11
---	-----------

Sébastien Jean

SOMMES-NOUS À L'ABRI D'UNE NOUVELLE CRISE DE L'EURO ?	15
--	-----------

Julien Marcilly

LES LEÇONS DU BREXIT	19
-----------------------------------	-----------

Vivien Pertusot

VERS UNE EUROPE PLUS SOCIALE ?	23
---	-----------

Sofia Fernandes

POLITIQUES D'ASILE ET D'IMMIGRATION : L'IMPASSE EUROPÉENNE	27
---	-----------

Christophe Bertossi et Matthieu Tardis

L'EUROPE FACE AU TERRORISME	31
--	-----------

Marc Hecker

OÙ EN EST LA DÉFENSE EUROPÉENNE ?	35
--	-----------

Barbara Kunz

LA SÉCURITÉ ÉNERGÉTIQUE DE L'UNION EUROPÉENNE : ENTRE VIEUX DÉMONS ET NOUVEAUX RISQUES	39
---	-----------

Marc-Antoine Eyl-Mazzega

L'EUROPE ET LE CLIMAT : L'HEURE DES CHOIX STRATÉGIQUES 43**Carole Mathieu****L'EUROPE RESTERA-T-ELLE UNE « COLONIE NUMÉRIQUE » ? 47****Julien Nocetti****LE MOTEUR FRANCO-ALLEMAND EST-IL EN PANNE ?..... 51****Hans Stark****VERS UNE « CONTRE-RÉVOLUTION CULTURELLE »
EN EUROPE CENTRALE ? 55****Éric-André Martin****LES RELATIONS TRANSATLANTIQUES À L'ÈRE DE TRUMP 59****Laurence Nardon****L'UNION EUROPÉENNE À L'ÉPREUVE RUSSE 63****Tatiana Kastouéva-Jean****L'EUROPE FACE À LA CHINE 67****Alice Ekman, Françoise Nicolas et John Seaman****UNION EUROPÉENNE-TURQUIE : CHANGEMENT DE TON 71****Dorothee Schmid****UNION EUROPÉENNE-AFRIQUE :
LA CENTRALITÉ DE LA QUESTION MIGRATOIRE 75****Alain Antil**

Introduction

Thomas Gomart

Du 23 au 29 mai 2019, plus de 300 millions d'Européens éliront un nouveau Parlement pour un mandat de cinq ans. Ces élections interviennent dans un contexte de défiance à l'égard de la légitimité et de la réalité de la « démocratie européenne » et de poussée des forces politiques ouvertement hostiles à la continuation du projet européen. Elles interviendront après le Brexit, prévu pour le 29 mars 2019, après deux ans de négociations sans qu'il soit encore possible d'avoir une idée précise des futures relations entre l'Union européenne (UE) et le Royaume-Uni¹. En 2009, lors de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, l'UE apparaissait comme une des régions du monde les plus stables, de plain-pied dans la mondialisation. Dix ans plus tard, ce n'est plus le cas : elle est en proie à une série de doutes profonds qui menacent sa cohésion et interrogent sur son avenir.

L'engagement européen de la France

Ces doutes sont particulièrement visibles en France. Rappelons-le, la France, comme les Pays-Bas, a rejeté, en 2005, le traité établissant une Constitution pour l'Europe par voie référendaire². À partir de cette date, le fossé entre la superstructure européenne et l'opinion n'a cessé de se creuser. Le traité de Lisbonne n'a fait qu'accentuer cette tendance, dans la mesure où une large partie de l'opinion française l'a ressenti comme une dépossession de son vote de 2005. En mai 2017, Emmanuel Macron est élu en revendiquant son engagement européen et son intention de revitaliser la relation franco-allemande, à la différence de ses principaux concurrents. Sa politique étrangère donne la priorité à l'UE dans un contexte de dégradation rapide de son environnement stratégique³. Elle suscite une attente de relance européenne.

1. Voir le dossier « Le Brexit dans tous ses états » et le Contrechamp « La démocratie européenne au-delà des élections », in *Politique étrangère*, vol. 83, n° 4, hiver 2018-2019, disponible sur : www.ifri.org.

2. Le « non » l'a emporté avec 54,67 % des suffrages.

3. T. Gomart et M. Hecker (dir.), « Macron, an I. Quelle politique étrangère ? », *Études de l'Ifri*, Ifri, avril 2018, disponible sur : www.ifri.org.

Devant les chefs d'État et de gouvernement, réunis au pied de l'Arc de Triomphe, le 11 novembre 2018, Emmanuel Macron présente l'UE comme « une union librement consentie, jamais vue dans l'histoire, et nous délivrant de nos guerres civiles » afin de lancer un appel : « Additionnons nos espoirs au lieu d'opposer nos peurs⁴ ! » Vingt jours plus tard, le 1^{er} décembre, l'Arc de Triomphe est vandalisé à l'occasion d'une manifestation de « gilets jaunes ». Le 10 décembre, lors d'une intervention télévisée solennelle, il décrète un « état d'urgence économique et sociale ». Le lien entre politique étrangère et politique intérieure a rarement été aussi sensible.

L'UE dans tous ses états

En réalité, trois grandes démocraties européennes – France, Royaume-Uni et Italie – traversent une crise politique aiguë. L'*Alternative für Deutschland* (AfD) a fait son entrée au Parlement, tout comme Vox en Espagne. L'article 7 des traités de l'Union, procédure exceptionnelle, a été actionné contre la Pologne et la Hongrie, qui défendent le principe d'une démocratie illibérale. Au nord de l'Europe, le fameux modèle scandinave rencontre des difficultés. Les relations avec les États-Unis de Donald Trump se sont dégradées, alors que celles avec la Russie de Vladimir Poutine restent tendues. L'UE ne semble pas en mesure de répondre de manière coordonnée ni à la *Belt and Road Initiative* de Xi Jinping ni à la crise migratoire déclenchée en 2015. Telle est la situation de l'UE à la veille du scrutin.

Composée de 17 textes courts, cette nouvelle étude collective de l'Ifri ne propose pas une analyse des forces politiques en Europe à la veille des élections, mais vise à identifier, de manière synthétique, les principaux enjeux auxquels l'UE est confrontée à court, moyen et long termes au moment où elle apparaît plus fragile que jamais. Il est certain que son délitement, tant de fois annoncé, transformerait les pays européens en acteurs de troisième rang face aux logiques de puissance actuellement à l'œuvre et à l'affaiblissement du multilatéralisme.

La trajectoire de l'UE dépend de sa volonté propre, de ses équilibres intérieurs, de son attachement à ses propres valeurs, de la solidité de la zone euro et de celle des relations franco-allemandes. Elle dépend de la déformation du triangle stratégique entre la Chine, les États-Unis et la Russie, mais aussi des transformations en Méditerranée et en Afrique. L'UE doit inventer des réponses communes à la pression migratoire, à la menace terroriste, à la transition énergétique, à la lutte contre le changement climatique et à la gouvernance numérique. Le tout, point essentiel, dans un

4. Discours d'Emmanuel Macron, *Le Monde*, 13 novembre 2018, disponible sur : www.lemonde.fr.

contexte tendanciel marqué par le début de la dépopulation d'un certain nombre de ses membres. Quels peuvent être les modes de coexistence entre une Europe vieillissante, une Chine ambitieuse, une Russie résurgente, des États-Unis unilatéralistes, des États méditerranéens incapables de répondre aux aspirations de leurs populations et des pays africains en pleine croissance démographique ? Espérons que la campagne électorale du printemps 2019 serve aussi à répondre à ces questions.

L'Europe face aux guerres commerciales

Sébastien Jean

Les négociations sur un accord de libre-échange transatlantique ont monopolisé les débats commerciaux lors de la campagne électorale européenne de 2014, avec des interrogations sur la manière de façonner la mondialisation en cohérence avec les valeurs et les objectifs politiques européens. Cinq ans plus tard, ces débats paraissent bien loin. Le paysage est bouleversé et les enjeux radicalement transformés. Le système commercial multilatéral fondé sur des règles, que beaucoup voyaient comme une toile de fond immuable, est aujourd'hui en péril. L'Union européenne (UE), multilatéraliste à la fois par principe et par intérêt, doit faire face à un double défi primordial.

L'UE face à Washington et Pékin

Le premier est lié à la politique commerciale de l'administration Trump, qui bafoue délibérément et ouvertement ses engagements internationaux au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). La menace de taxes douanières à grande échelle est tangible, avec des répercussions potentiellement graves pour l'UE, notamment si le secteur automobile était touché. Une contagion au-delà des États-Unis est également à craindre. Elle résulterait à la fois d'un effet de ricochet – l'UE elle-même y ayant déjà contribué en annonçant des mesures de sauvegarde dans la sidérurgie – et du coup fatal porté à la légitimité d'un système institutionnel dont les États-Unis ont été l'architecte et le leader. En bloquant le fonctionnement de l'organe de règlement des différends de l'OMC et en invoquant la sécurité nationale comme motif de protection douanière additionnelle, les États-Unis sont en train de saper le système commercial multilatéral dans ses fondements, au point qu'il est difficile d'espérer aujourd'hui pouvoir revenir au *statu quo ante*.

Ce n'est d'ailleurs pas nécessairement l'intérêt de l'UE, parce que le second défi est lié à la concurrence de la Chine. Son capitalisme d'État se traduit par une étroite coordination de l'économie par l'État et le Parti. Ces derniers identifient des secteurs prioritaires favorisés par un ensemble de

mesures et de pratiques, incluant notamment des subventions directes et indirectes massives, ainsi que de fortes pressions sur les entreprises étrangères pour obtenir des transferts de technologie. Ce problème n'est pas nouveau mais il a changé de nature, à la fois parce qu'il est devenu clair que ce système n'était pas une étape provisoire dans un processus de convergence vers un fonctionnement proche de celui des économies occidentales, et parce que la Chine est aujourd'hui la première puissance industrielle au monde, y compris dans certains secteurs de haute technologie. L'industrie des panneaux solaires a illustré dans les années 2000 les dommages qu'une telle concurrence subventionnée pouvait causer aux industries occidentales. Le risque est que des dégâts comparables affectent demain le cœur de l'industrie européenne, dans des secteurs comme l'automobile, l'aéronautique ou la robotique.

La marche à suivre

Dans ce contexte mouvementé, voire hostile, la politique commerciale commune doit se donner les moyens de favoriser la croissance et l'innovation, de protéger l'emploi et d'œuvrer au développement durable. Pour ce faire, la sauvegarde d'un système commercial multilatéral fondé sur des règles est une priorité, en s'assurant que ces règles permettent une concurrence équitable et qu'elles soient correctement appliquées. Cependant, l'appel au respect du cadre institutionnel établi ne suffit plus, il faut se donner les moyens de le faire évoluer et de le faire respecter. Cela passe par une grande cohérence dans l'action de l'UE qui doit se conformer à ses engagements internationaux pour éviter de fragiliser davantage les institutions existantes. L'UE doit aussi défendre fermement ses intérêts, à la fois pour garantir aux salariés et aux entreprises une protection contre les pratiques déloyales, et pour montrer à ses partenaires que leurs politiques non coopératives ne resteront pas sans réponse. La combinaison de ces injonctions demande une grande clairvoyance dans l'utilisation de mesures de représailles voire de sauvegarde. Dans un cadre où la réciprocité ne va plus de soi, elle passe également par une approche plus exigeante, en particulier en matière d'investissement direct et de marchés publics, deux domaines dans lesquels les discussions de réforme, déjà avancées, doivent désormais être conclues rapidement. Dans cet environnement conflictuel, les accords de libre-échange prennent une connotation nouvelle. À condition d'être en pleine cohérence avec l'ensemble des objectifs de la politique commerciale européenne, y compris de développement durable et de soutien du multilatéralisme, ils acquièrent une valeur nouvelle comme partenariat stratégique et comme police d'assurance.

Enfin, l'Union a un intérêt stratégique à œuvrer à une réforme du système commercial multilatéral. Face à des États-Unis tentés par l'unilatéralisme et à une Chine qui se satisferait volontiers du *statu quo*, il s'agit d'une gageure. L'Europe ne peut cependant s'en remettre à personne d'autre pour essayer d'impulser une dynamique de discussions qui permette de dessiner une issue positive aux conflits commerciaux en cours. L'alternative reviendrait à se résigner à des confrontations ou des accords de « commerce administré », dont l'UE risquerait de faire les frais et qui signeraient de façon tragique l'incapacité des grandes puissances à collaborer pour relever les défis communs.

Sommes-nous à l'abri d'une nouvelle crise de l'euro ?

Julien Marcilly

En juillet 2012, l'Espagne obtient l'aide du Fonds européen de stabilité financière pour ses banques en difficulté. Le taux souverain à dix ans du pays dépasse alors 7,5 %. Les anticipations d'un besoin d'aide similaire pour le secteur financier en Italie, dont le taux est à peine 100 points de base plus bas, se font de plus en plus fortes. Les économies de la zone euro souffrent plus que jamais des mesures d'assainissement budgétaire. Et pour couronner le tout, la question de l'exclusion de la Grèce de la zone euro reste d'actualité malgré la restructuration de sa dette publique en mars. Il faudra le fameux discours de Mario Draghi à Londres le 26 juillet, puis le lancement par la Banque centrale européenne du programme d'achat d'obligations souveraines (*Outright Monetary Transactions* ou Transactions monétaires complètes – OMT) le 6 septembre 2012 pour que les *spreads* souverains des pays du sud de la zone euro entament leur décrue.

Embellie économique et mécontentement social

Une nouvelle crise de l'euro est-elle possible aujourd'hui ? À première vue, la question semble déplacée tant la dynamique économique récente de l'union monétaire contraste avec celle de l'époque. Après cinq années consécutives de croissance positive du produit intérieur brut (PIB), le taux de chômage de la zone euro est passé de 12 % en 2013 à un peu plus de 8 % en 2018. La croissance des salaires est désormais à un plus haut taux depuis dix ans, tandis que le solde public est quasiment revenu à l'équilibre. Enfin, les avancées en matière de convergence sont manifestes : les écarts-types des taux de croissance et d'inflation nationaux sont à leur plus bas niveau depuis que l'euro a été créé.

Pourtant, cette embellie économique n'a pas empêché le mécontentement social et la montée de partis anti-européens dans bon nombre de pays de la zone : l'*Alternative für Deutschland* (AfD) en Allemagne, le Rassemblement national en France, ou encore la Ligue et le

Mouvement 5 étoiles en Italie, pour ne citer que les principaux. L'ampleur prise par ces nouvelles forces politiques opposées, à des degrés divers, au projet européen pourrait être l'élément déclencheur d'une nouvelle crise de l'euro dans un avenir proche.

Les facteurs de risque

Les élections européennes de mai 2019 pourraient déboucher sur un Parlement très fragmenté et composé de nombreux députés anti-européens. Or celui-ci dispose de pouvoirs dont il ne faut pas négliger l'importance. D'abord, il valide le budget de l'Union européenne (UE). Même s'il est peu probable que des députés eurosceptiques originaires d'Europe centrale et orientale bloquent le budget dont leurs pays sont les premiers bénéficiaires (notamment à travers les fonds structurels), le risque d'obstruction existe. Ensuite, le Parlement a la possibilité de voter une motion de censure à l'encontre de la Commission européenne, qui doit justement être renouvelée en octobre 2019. Ici encore, bien que la motion doive obtenir le soutien de deux tiers des députés pour être adoptée, le risque de blocage existe.

La situation politique en Italie constitue bien entendu un autre risque à surveiller en 2019. La formation d'un gouvernement de coalition entre le M5E et la Ligue et les tensions qui ont suivi avec la Commission européenne au sujet des perspectives de déficit public ont commencé à produire des effets qui rappellent de mauvais souvenirs : hausse des taux souverains, moindre confiance des entreprises, inquiétudes grandissantes au sujet de la solidité des banques locales et baisse du PIB. La taille de l'économie italienne ajoute des incertitudes : la dette italienne est presque sept fois plus élevée que celle de la Grèce et compte pour près d'un quart de l'endettement public total de la zone euro.

Le renforcement de la solidité de la zone euro

Heureusement, plusieurs mesures ont déjà été prises pour renforcer la solidité de la zone euro. Si les progrès dans le domaine de l'union budgétaire (surveillance accrue des budgets nationaux, assistance financière aux États membres en difficulté à travers le Mécanisme européen de stabilité) et de l'union des marchés de capitaux (nouvelles règles améliorant l'accès au financement) sont modestes, ceux accomplis pour renforcer l'union bancaire (mécanisme de surveillance centralisée des banques, règles harmonisées en matière d'assurance des dépôts) sont plus importants. Ils devraient permettre de limiter les effets de contagion entre risque souverain et risque bancaire en cas de crise.

Autre motif de satisfaction : d'après l'enquête Eurobaromètre réalisée en octobre 2018 par la Commission européenne, la monnaie unique n'a jamais été aussi populaire. L'euro est une bonne chose pour leur pays d'après 64 % des personnes interrogées. C'est le soutien le plus fort depuis le lancement de l'enquête en 2002. 74 % estiment qu'il est une bonne chose pour l'Union (plus haut historique aussi). Au moment de fêter son 20^e anniversaire, l'euro n'a donc jamais été autant soutenu !

Les leçons du Brexit

Vivien Pertusot

La saga du Brexit toucherait-elle à sa fin ? À en croire le calendrier officiel, le Royaume-Uni quittera définitivement l'Union européenne (UE) le 29 mars 2019, soit plus de deux ans et demi après le référendum. Pourtant, jamais l'issue du Brexit n'aura paru aussi incertaine. Difficile donc de savoir si le Brexit sera acté fin mars ou reporté. D'ores et déjà, quelles leçons pouvons-nous tirer de cet épisode aussi éreintant qu'imprévisible ?

Sortir de l'UE : une aventure fastidieuse

La première leçon est que sortir de l'UE est une aventure fastidieuse, pour l'Union mais plus encore pour l'État sortant. En effet, la partie britannique a largement sous-estimé les ressources et les mécanismes de décision nécessaires, ainsi que l'ampleur des sujets à traiter pour achever la sortie de l'UE. Selon certains rapports, le Royaume-Uni aurait embauché environ 10 000 personnes pour gérer le Brexit⁵. Les tergiversations politiques pour arriver à une position commune ont en outre été sources de discordes au sein du parti conservateur mais également du gouvernement, à tel point que la cacophonie a semblé dominer outre-Manche.

S'est ajoutée une difficulté majeure : une forme de dialogue de sourds entre Bruxelles et Londres. D'un côté, la Commission européenne avait été claire sur le fait que la période de deux ans de négociations ne concernait que les modalités de sortie. De l'autre, Londres n'envisageait pas les négociations de sortie sans penser aux relations futures. Il a donc fallu attendre fin 2017 et la résolution de plusieurs grands dossiers, tels que le solde de tout compte à régler par les Britanniques et les droits des personnes après le Brexit, pour que les premières négociations sur les relations futures ne s'ouvrent.

Rarement des négociations politiques auront été aussi publiques, ce qui est compréhensible compte tenu des enjeux traités. Cependant, cela a accru les prises de position impétueuses et nuisibles. Theresa May doit donc

5. J. Owen et L. Lloyd, "Costing Brexit: What Is Whitehall Spending on Exiting the EU?", *IfG Insight*, mars 2018, disponible sur : www.instituteforgovernment.org.uk.

composer avec des positions souvent antagonistes au sein de son gouvernement et de son parti, ce qui rend extrêmement compliquée l'émergence d'une feuille de route claire et cohérente. Cela s'est avéré d'autant plus périlleux que sa majorité ne tient qu'à 13 voix depuis le pari raté des élections anticipées de juin 2017. Le moindre désaccord de fond peut avoir des conséquences politiques profondes. De leur côté, les Européens ont observé en rang serré.

Le Brexit et l'avenir de l'UE

Toutefois, l'attitude des 27 États membres a révélé un véritable paradoxe ; c'est la deuxième leçon. Les négociations sur l'accord de sortie du Royaume-Uni de l'UE ont montré un front uni derrière Michel Barnier, le négociateur en chef. Les risques de discorde étaient pourtant élevés, car les intérêts économiques auraient pu dominer les préoccupations de certaines capitales. En outre, le Brexit n'a finalement pas monopolisé le temps politique depuis le référendum. Assez rapidement, les États membres ont même semblé déterminés à avancer à 27 avec une série de rencontres et de déclarations allant dans ce sens.

Néanmoins, la solidarité affichée sur le dossier du Brexit n'a pas bénéficié aux débats sur l'avenir de l'UE. Les intérêts nationaux, la montée au pouvoir de partis eurosceptiques, l'inertie de la politique européenne et l'absence de dynamique collective ont pris le dessus. Il y a presque eu une séparation nette entre les deux dossiers – le Brexit et l'avenir de l'UE – alors que les ponts auraient pu être nombreux : comment la sortie du Royaume-Uni va-t-elle affecter le poids de l'UE dans le monde, ses priorités, voire son fonctionnement ? Le principal sujet abordé aura été l'impact sur le budget, mais le traitement aura davantage été technique que politique.

Le Brexit comme contre-exemple

À défaut, le Brexit aura eu une vertu à court terme : calmer les velléités de sortie d'autres partis politiques en Europe. C'est la troisième leçon. Que ce soit en France, aux Pays-Bas ou en Italie, les partisans d'une sortie ont souvent révisé leurs positions. Rappelons les craintes que le référendum britannique allait créer un appel d'air dans d'autres pays. Les risques étaient déjà faibles à l'époque ; ils le sont encore plus aujourd'hui. En effet, sortir de l'UE nécessite de revoir tous les pans de sa vie politique, économique et sociale. L'eupéanisation des États membres est effectivement très profonde. L'incertitude générée par un tel processus représente en outre un risque que peu de pays seraient capables d'absorber. Restent encore

quelques discours en faveur d'une sortie de la zone euro, mais même ceux-ci sont de moins en moins présents.

À ce stade, il est audacieux d'esquisser la forme que prendront les futures relations entre le Royaume-Uni et l'Union. Elles peuvent être très endommagées si aucun accord de sortie n'est ratifié entre les deux pays d'ici le 29 mars. Il faudra alors tout négocier dans un contexte peu propice. De manière générale, les Européens ne souhaitent pas un éloignement brutal et incontrôlé avec le Royaume-Uni. En espérant une ligne directrice moins tortueuse côté britannique, les relations futures pourraient être assez profondes, sur les affaires étrangères par exemple, voire quasiment inchangées, sur Erasmus ou la participation britannique aux programmes de recherche européens. Le gros des négociations se jouera sur les relations commerciales, avec la possibilité d'un accord de libre-échange approfondi sur les biens et des relations beaucoup plus distendues sur les services. La zone euro n'acceptera pas que son cœur financier se trouve dans un pays qui n'est plus membre de l'UE.

Vers une Europe plus sociale ?

Sofia Fernandes

En 2014, lors de son arrivée à la présidence de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker affirmait sa volonté de remettre le social au cœur du projet européen, en souhaitant que l'Union européenne (UE) soit dotée d'un « triple A social ». Depuis, d'importantes initiatives ont vu le jour, la principale étant la proclamation, en 2017, du Socle européen des droits sociaux (SEDS).

Malgré les avancées récentes, le débat sur l'Europe sociale pâtit toujours de l'absence d'une analyse claire, partagée par tous les acteurs, sur le rôle que doit jouer l'UE dans le domaine social. Bien que les politiques sociales et de l'emploi restent pour l'essentiel des prérogatives nationales, différents arguments appellent au renforcement de l'« Europe sociale ». Un argument fonctionnel est lié à la nécessité d'équilibrer la libéralisation économique et la protection des travailleurs afin de garantir le bon fonctionnement du marché unique. Néanmoins, dans un contexte de montée des partis eurosceptiques, cette dimension sociale apparaît aussi comme un impératif pour renforcer la légitimité politique du projet européen. En effet, les citoyens attendent que ce projet leur apporte des améliorations dans leurs conditions de vie et de travail. Quelles sont les priorités d'action pour que l'Europe, perçue comme libérale, renforce son visage social ?

Promouvoir une double convergence : dans les normes et les performances sociales

Le SEDS définit 20 principes censés permettre une convergence entre les pays de l'UE. Ces principes n'ont pas de valeur juridique contraignante. Pour avoir un impact dans la vie des citoyens, ils doivent être traduits en initiatives concrètes. Cela passe par de nouvelles propositions législatives pour compléter l'ensemble des normes sociales minimales communes. La Commission a proposé une nouvelle directive sur la conciliation vie privée/vie professionnelle et d'autres propositions devraient être présentées au cours des prochaines années. Si des clivages importants existent entre les pays sur certains sujets – notamment sur l'idée d'un salaire minimum ou

d'un revenu minimum commun –, il devrait être plus simple d'avancer sur d'autres dossiers, notamment sur le droit à la formation professionnelle.

L'instrument législatif n'est cependant pas le seul levier d'action européen pour promouvoir la convergence. L'UE dispose d'instruments financiers qui y contribuent et elle doit également prendre en considération les principes du SEDS dans les recommandations de politique économique et budgétaire adressées aux États.

Investir dans le capital humain et lutter contre les inégalités

Les instruments financiers de l'UE doivent être au service non seulement de la cohésion entre États mais aussi de la lutte contre les inégalités sociales au sein de chaque pays. Les Européens ont de plus en plus le sentiment que la libéralisation économique accentue les inégalités sociales. Lutter contre ces inégalités doit être une priorité et l'investissement social reste un levier d'action puissant. L'UE doit investir directement dans le capital humain – ce qu'elle fait notamment grâce au Fonds social européen, au programme Erasmus+ ou au Fonds européen d'ajustement à la mondialisation – mais elle doit aussi garantir que les contraintes budgétaires auxquelles font face de nombreux pays de l'UE ne se traduisent pas par une réduction de l'investissement dans la petite enfance, l'éducation ou encore la formation continue.

Anticiper les transitions en cours sur le marché du travail

Investir dans le capital humain est également nécessaire pour préparer des transitions en cours qui auront un impact sur l'emploi en Europe, notamment dans les domaines du numérique, de la robotique ou de l'énergie. Ces transitions mènent à une destruction ou une redéfinition d'emplois existants ainsi qu'à la création de nouveaux emplois. Ces défis étant communs à tous les pays, ils appellent une action de l'UE, notamment pour anticiper les compétences nécessaires aux nouveaux emplois et adopter des mesures visant à accompagner les travailleurs laissés-pour-compte de ces transitions.

Le marché du travail européen est également impacté par de nouvelles relations de travail, liées entre autres à l'économie collaborative. L'UE doit veiller à limiter le risque de précarisation de l'emploi lié à ces évolutions. La recommandation de l'UE sur l'accès pour tous à la sécurité sociale est une

initiative bienvenue mais qui ne constitue qu'une petite pierre d'un grand chantier.

Garantir une mobilité équitable des travailleurs

La libre circulation est un droit individuel important des Européens. Pourtant, la mobilité intra-européenne nourrit aujourd'hui chez bon nombre de citoyens une méfiance à l'égard de l'UE.

Dans les pays d'accueil de travailleurs mobiles, des craintes relatives à un risque de *dumping* social ou de tourisme aux prestations sociales existent. Afin de limiter ces risques, il est nécessaire de revoir la législation européenne, ce qui a notamment été fait en 2018 avec la révision de la directive sur les travailleurs détachés. Mais si de nouvelles règles sont nécessaires, il est tout aussi important de veiller à ce que ces dernières soient respectées. Afin de mieux lutter contre les abus et les fraudes et garantir un meilleur accès à l'information pour les citoyens mobiles, une Autorité européenne du travail sera créée en 2019.

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

De fait, la Commission Juncker a imprimé un nouvel élan à l'Europe sociale ; il est crucial que la prochaine Commission poursuive cette dynamique. Les clivages entre les pays sur les questions sociales sont connus. La montée des populismes et de la contestation sociale appelle pourtant de nouveaux compromis et consensus. L'Europe doit valoriser son modèle social qui la distingue du reste du monde.

Politiques d'asile et d'immigration : L'impasse européenne

Christophe Bertossi et Matthieu Tardis

Depuis 2015, la crise autour de la question migratoire en Europe constitue un basculement inédit dans l'histoire de l'intégration européenne. Jusque-là, en effet, chaque moment de relance de l'intégration était né d'une phase de crise – pensons, par exemple, à l'intégration économique et monétaire. Or, rien de tel ne semble se dessiner aujourd'hui à propos des politiques d'immigration et d'asile. Au contraire, on assiste aujourd'hui à un délitement du cadre européen sur ce sujet.

Cette crise touche à des aspects techniques des politiques migratoires, bien sûr : que faire de Schengen ? Comment réformer Dublin ? Quels partenariats avec les pays tiers ? Mais ces questions ne peuvent pas trouver de réponse si on ne les situe pas au cœur du défi que les Européens ont à relever dans les prochains mois : la mise en œuvre du principe de solidarité entre États membres et la transformation rapide des identités politiques en Europe.

L'absence de solidarité européenne

Le choc provoqué par l'arrivée d'un million de migrants et de réfugiés sur les côtes européennes en 2015 a conduit les États membres à renforcer les contrôles aux frontières extérieures et à essayer de mieux répartir les demandeurs d'asile sur l'ensemble du territoire européen.

En dépit de l'urgence, aucune volonté politique n'a su émerger pour dépasser les nombreuses failles qui ont marqué, depuis 1999, la construction de la politique commune d'asile et d'immigration. L'Union européenne (UE) s'est lancée dans de nouveaux transferts de moyens (notamment *via* l'agence Frontex) et de compétences, en proposant un nouveau paquet législatif sur l'asile visant à aller plus loin dans l'harmonisation des conditions d'exercice du droit d'asile.

La solidarité européenne en matière d'accueil est dans une impasse totale. Les positions des États membres semblent aujourd'hui irréconciliables pour permettre une sortie de crise. L'UE est profondément divisée entre les pays du Nord-Ouest qui accusent les pays du Sud de ne pas assumer leurs responsabilités en matière de contrôle des frontières, les pays du Sud qui appellent à davantage de solidarité de la part de leurs partenaires du Nord, et l'Europe centrale qui refuse tout accueil des demandeurs d'asile.

Peut-on sortir du blocage ?

Compte tenu de l'ampleur du blocage sur l'évolution des politiques européennes d'asile, on peut imaginer trois scénarios.

Le premier scénario consisterait à acter un compromis entre tous les États membres. Ce compromis de façade permettrait certes de sauver les apparences, en montrant que les gouvernements nationaux soutiennent la légitimité institutionnelle et politique de l'UE. Mais, pour être possible, un tel compromis ressemblerait à un ensemble hétéroclite et complexe, assis sur des principes très généraux, tout en prévoyant de nombreuses dérogations pour composer avec des positions nationales très contradictoires. Le résultat serait illisible. Difficilement applicable, il se montrerait inefficace sur le terrain.

Le deuxième scénario reviendrait à trouver un accord franco-allemand qui pourrait s'imposer aux autres membres de l'UE. La fragilité politique des deux leaders français et allemand et la difficulté de former une majorité qualifiée sur les positions franco-allemandes rendent cependant très incertaine cette perspective. Un tel projet serait vécu comme un « diktat » par des gouvernements d'Europe centrale et orientale. Cela alimenterait leurs discours anti-immigrés et anti-Bruxelles sans pour autant donner à l'UE les moyens de faire respecter ses décisions.

Un enjeu existentiel pour l'UE

Reste un troisième scénario, sans doute le plus probable : celui de l'échec des négociations en cours sur le « paquet asile ». Malgré les concessions françaises et allemandes, l'absence d'accord politique sur la réforme du système Dublin a été actée par les ministres en charge de l'immigration en juin 2018. Cela renforce la position des pays du groupe de Visegrad. L'« affaire » de l'*Aquarius* a ainsi révélé toute la désillusion des Européens dans la recherche d'une solution commune. L'Allemagne se tourne aujourd'hui vers des coopérations bilatérales, comme elle l'a fait avec l'Espagne et la Grèce, en dehors de tout cadre européen.

Aucun de ces scénarios n'est satisfaisant. Aucun ne permettra de sortir du blocage actuel. Mais ils montrent tous combien l'échec des Européens face à la question de l'immigration et de l'asile n'est pas simplement de nature « technique ». Le blocage tient à l'impossibilité des États membres de s'entendre sur l'accueil des migrants. Il est lié à la sensibilité du sujet et à l'évolution des identités politiques en Europe, de plus en plus hostiles au « multiculturalisme » et à « Bruxelles ». La question est existentielle pour l'UE. Ce sera l'un des principaux enjeux des élections de 2019.

L'Europe face au terrorisme

Marc Hecker

Dans les années 1980, l'expression « euroterrorisme » a fait florès. À l'époque, la principale menace terroriste émanait de groupes d'extrême gauche qui partageaient une idéologie commune et frappaient dans différents pays : Action directe en France, la Fraction armée rouge en Allemagne de l'Ouest, les Brigades rouges en Italie, les GRAPO en Espagne, les Forces populaires au Portugal, les Cellules communistes combattantes en Belgique.

Depuis lors, le terrorisme n'a jamais cessé en Europe mais il a ciblé plus spécifiquement certains États membres, notamment ceux confrontés à des mouvements indépendantistes. En 2004-2005, le djihadisme a frappé plusieurs pays européens (Espagne, Pays-Bas, Royaume-Uni) et le Conseil de l'Union européenne (UE) a adopté une « stratégie visant à lutter contre le terrorisme ». Toutefois, la vague d'attentats qui a démarré en mai 2014 avec l'attaque du musée juif de Bruxelles a été d'une tout autre ampleur et a touché bien plus d'États membres.

Parler de « nouvel euroterrorisme » est sans doute osé, tant l'idéologie qui nourrit la menace d'aujourd'hui – le salafito-djihadisme, même s'il ne faut pas négliger l'hypothèse d'un renouveau du terrorisme d'ultra-gauche ou d'ultra-droite – et les modalités du passage à l'acte diffèrent d'autrefois. Néanmoins, un sentiment commun de danger a émergé et la volonté politique de « faire davantage » au niveau européen pour lutter contre cette menace s'est clairement manifestée. Face au terrorisme transnational, que peut l'UE ?

Vers une « union de la sécurité »

Après les attentats de Paris en novembre 2015 et Bruxelles en mars 2016, les failles de l'UE ont été pointées du doigt : les auteurs de ces attaques avaient réussi à revenir de Syrie en se mêlant aux réfugiés et à circuler dans l'espace européen sans se faire repérer. Face à la thématique de l'« Europe passoire », les institutions européennes ont cherché à promouvoir une « union de la sécurité ». Dans son discours sur l'état de l'Union prononcé le 14 septembre 2016, Jean-Claude Juncker a fait le constat d'une « crise

existentielle » de l'UE et appelé à un sursaut passant par le développement d'une « Europe qui protège ». Quelques jours plus tard, Julian King a été nommé commissaire chargé de l'union de la sécurité.

Depuis lors, la Commission publie régulièrement un document intitulé « rapport sur les progrès accomplis dans la mise en place d'une union de la sécurité réelle et effective » qui liste des mesures, souvent techniques, permettant de protéger les citoyens. Les lecteurs sceptiques diront qu'à défaut de produire de la sécurité, l'UE produit au moins des acronymes (SIS, VIS, ETIAS, ECRIS, EPRIS, JIT, RAN, IRU, etc.). Mais force est de constater que derrière ces acronymes se trouvent des mesures concrètes visant à accentuer le contrôle des frontières extérieures de l'UE, améliorer l'interopérabilité de certains fichiers, fluidifier la coopération judiciaire et policière, ou encore lutter contre la propagande terroriste sur internet. La démarche adoptée est pragmatique et incrémentale. Il ne s'agit pas de lancer de grands projets irréalisables : la « CIA européenne » voulue par Matteo Renzi et Charles Michel ne verra pas le jour de sitôt, en dépit de la création prochaine d'une *Joint European Intelligence School*.

Des obstacles insurmontables ?

Si de réels progrès ont pu être constatés au cours des dernières années, la montée en puissance de l'UE comme acteur de la lutte contre le terrorisme se heurte toutefois à plusieurs obstacles. Le premier est budgétaire. En juin 2018, la Commission a proposé d'accroître significativement le budget dédié à la sécurité. Il passerait ainsi de 3,5 milliards d'euros pour la période 2014-2020 à 4,8 milliards d'euros pour la période 2021-2027. Cette somme inclut le Fonds pour la sécurité intérieure (porté de 1 à 2,5 milliards d'euros), dont la vocation est de soutenir les États membres en matière de sécurité. En comparaison, le budget alloué en 2019 aux forces de sécurité intérieure en France devrait atteindre 13,1 milliards d'euros. D'un point de vue budgétaire, l'UE est donc un acteur sécuritaire de second rang.

Le deuxième obstacle a trait aux priorités stratégiques divergentes entre États membres – qui ne se sentent pas tous exposés de la même manière à la menace terroriste – et au manque de confiance entravant une coopération sécuritaire approfondie. Comme le note une conseillère de Julian King, « encore aujourd'hui, tous les États membres n'alimentent pas les bases de données européennes de manière systématique » et les coopérations bilatérales sont souvent privilégiées⁶.

6. S. Wernert, « L'Union européenne et la lutte contre le terrorisme », *Politique étrangère*, vol. 83, n° 2, été 2018, p. 133-144.

Enfin, le troisième obstacle est le plus fondamental. L'UE n'a pas le « monopole de la violence physique légitime ». Elle n'a pas de policiers ou de militaires propres. En d'autres termes, elle n'est pas un État et ses prérogatives sécuritaires sont nécessairement limitées. À cet égard, le traité de Lisbonne est clair : « La sécurité nationale reste de la seule responsabilité de chaque État membre. »

En somme, l'UE permet une relative homogénéisation des normes et pratiques, offre des outils de coopération et soutient les États membres qui le souhaitent. Son apport à la lutte contre le terrorisme a augmenté depuis la récente vague d'attentats mais elle ne peut être vue comme l'ultime rempart.

Où en est la défense européenne ?

Barbara Kunz

Le volet défense de l'Union européenne (UE) – la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) – a connu des avancées importantes depuis 2016. On peut citer le lancement de la Coopération structurée permanente (PESCO) ou encore la création du Fonds européen de défense. L'UE avance également vers l'établissement d'un quartier général permanent, un projet longtemps bloqué par les Britanniques. Par ailleurs, la Stratégie globale adoptée en 2016 souligne « l'ambition de doter l'Union européenne d'une autonomie stratégique⁷ ». Cependant, bien que ces avancées soient réelles, de nombreuses interrogations persistent lorsqu'il s'agit d'assurer la sécurité de l'Europe. Les Européens devront ainsi répondre à au moins quatre questions.

Défense européenne et défense de l'Europe

La première question – fondamentale – a trait à l'articulation entre défense européenne (PSDC) et défense de l'Europe (Organisation du traité de l'Atlantique nord – OTAN), à l'heure où de plus en plus de doutes pèsent sur le lien transatlantique. Il convient en effet de ne pas oublier que la PSDC ne couvre qu'une partie de la défense du continent. Quelle sera la division du travail ? Et comment peut-on garantir la cohérence dans la mesure où les mêmes forces nationales sont sollicitées par l'UE et l'OTAN ? Derrière ces interrogations plus techniques se cache évidemment la question du rôle futur des États-Unis dans la défense de l'Europe. La sécurité collective des Européens étant largement garantie par Washington, quelles seraient les conséquences d'un retrait partiel des États-Unis, à la fois de l'OTAN mais aussi de leurs importants engagements bilatéraux en Europe ? Partant du principe que le système international est en train de changer de façon

7. Lire « Vision partagée, action commune : une Europe plus forte. Une stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne », European Union Global Strategy, 2016, p. 3, disponible sur : <https://europa.eu>.

structurelle en raison notamment de la montée en puissance de la Chine, cette question se posera même si Donald Trump n'est pas réélu président en 2020. Quel que soit le résultat de ces élections, il semble peu probable que Washington maintienne son niveau d'engagement actuel. Quelle sera la réponse de l'Europe et quelles seront les implications pour la défense européenne ?

Des priorités stratégiques divergentes au sein de l'UE

La deuxième question est intrinsèquement liée à la première : comment rassembler les pays Européens autour d'un même niveau d'ambition pour la défense européenne et donc faire vivre les ambitions de la Stratégie globale ? Le débat autour de la notion d'autonomie stratégique le montre bien : les priorités de défense divergent au sein même de l'Europe. Ainsi, les pays qui regardent principalement à l'Est privilégient la défense territoriale et donc l'OTAN. Pour ces pays-là, l'autonomie stratégique de l'UE – dont les activités ne comprennent, par définition, pas la défense collective – ne répond tout simplement pas ou trop peu à leurs besoins fondamentaux de sécurité. Conscients du fait que l'Europe ne pourra pas répondre seule à une éventuelle menace russe, Varsovie, Bucarest ou encore Stockholm sont sceptiques à l'égard de tout ce qui risque de fragiliser le lien avec Washington. La question se pose évidemment moins dans un contexte français, où le terme « défense » fait principalement référence aux « opérations extérieures » et où la dissuasion est assurée par l'arme nucléaire nationale.

Rassembler tous les Européens autour d'une idée partagée du niveau d'ambition de la PSDC constitue donc une clé du succès. Il conviendrait de clarifier, dans un premier temps, l'objet même de cette autonomie stratégique européenne. Quelles sont les tâches que les Européens veulent et doivent assumer seuls, sans les États-Unis ? Et comment convaincre les sceptiques que la capacité d'agir seuls n'est pas dirigée contre Washington mais contribue au partage du fardeau transatlantique ?

L'autonomie stratégique en question

Troisièmement, et à un niveau certes plus technique, comment s'articuleront les différentes initiatives lancées ces derniers temps, certaines à l'intérieur du cadre UE ou OTAN, d'autres en dehors ? Quel lien par exemple entre la PESCO, l'Initiative européenne d'intervention lancée par Paris, le *Framework Nations Concept* porté par les Allemands ou encore la *Joint Expeditionary Force* conçue à Londres ? Quel pourra être le rôle de pays

tiers dans un contexte UE, en premier lieu la Grande-Bretagne, mais également le Danemark ou la Norvège ?

Et quatrièmement, comment devront s'articuler autonomie stratégique nationale et autonomie stratégique européenne ? Dans un contexte français, cette question touche tout d'abord à la dissuasion nucléaire et à la dimension industrielle. Elle est encore loin d'être résolue.

En conclusion, les avancées de la PSDC sont remarquables. Cependant, force est de constater qu'afin d'assurer la sécurité du continent européen, il reste du chemin à parcourir. Au vu d'un environnement stratégique qui se détériore et d'un lien transatlantique plus qu'incertain, le débat ne fait que commencer.

La sécurité énergétique de l'Union européenne : entre vieux démons et nouveaux risques

Marc-Antoine Eyl-Mazzega

Dix ans après la crise gazière de 2009, l'intégration du marché gazier européen s'est renforcée, tout comme sa résilience : de nombreuses interconnexions bi-directionnelles ont été construites tandis que la rupture avec le modèle d'entreprise verticalement intégrée et l'accès des tiers aux réseaux ont renforcé la concurrence. Signe que le marché fonctionne : malgré un processus fastidieux, l'Ukraine est désormais intégrée au marché gazier européen en important tout son gaz à rebours, notamment depuis la Slovaquie. Une convergence des prix de gros entre marchés se dessine. Gazprom a été contrainte de mettre fin à ses pratiques anti-concurrentielles en Europe centrale, même si Varsovie conteste l'absence d'amende. La Pologne et la Lituanie se sont désenclavées grâce à des terminaux de gaz naturel liquéfié (GNL). Les bourses de gaz fixent en grande partie les prix et non plus tant le pétrole, dont les cours restent toutefois influents. Malgré le projet de diversification du corridor gazier sud, Gazprom a renforcé ses parts de marché, dans un équilibre où ces trois dernières années, plusieurs acteurs ont été gagnants. Tout d'abord, Gazprom, qui profite de ventes très élevées ; ensuite, l'Ukraine, dont le rôle d'État de transit s'est renforcé ; enfin, les consommateurs européens, qui ont bénéficié d'un gaz moins cher. Les trois quarts des capacités d'importation de GNL de l'Union européenne (UE) sont inutilisées, mais elles jouent un rôle clé : établir un prix plafond pour le gaz fourni à l'Europe par Gazprom. Si ce prix est trop élevé, les acheteurs préféreront commander des « cargos spot » fournis par un marché du GNL mondialisé.

La diversité des risques

Des risques de court terme demeurent et peuvent impacter les prix et les volumes, à commencer par les accidents techniques. Il faut aussi y ajouter

les tensions d'approvisionnement qui peuvent résulter de vagues de froid simultanées en Russie, Ukraine et Europe. Des risques économiques ensuite, puisque les prix du gaz et de l'électricité dans l'UE demeurent dépendants de facteurs extérieurs : le prix du pétrole, la stratégie charbonnière de la Chine, les bonds de la demande de GNL en Asie, et le prix du gaz sur le marché américain, qui détermine en partie la viabilité d'exportations transatlantiques. Sans compter, la stratégie commerciale du producteur norvégien Equinor et de Gazprom, qui conservent des capacités d'influencer les prix à la hausse. Enfin, des risques géopolitiques : les tensions au Moyen-Orient, ou des entraves à la circulation dans le détroit d'Ormuz ou de Bab el-Mandeb auraient des conséquences dramatiques sur les prix du pétrole et du GNL. L'alliance Russie-Arabie Saoudite influence désormais les prix du brut, qui ont un impact sur ceux du gaz en Asie notamment.

Les difficultés liées au renouvellement du contrat de transit gazier entre le transporteur ukrainien et Gazprom pour le 1^{er} janvier 2020 peuvent entraîner une nouvelle crise gazière en Europe. Les tensions sont attisées par différents facteurs : des décisions arbitrales favorables à Naftogaz, la société gazière étatique ukrainienne, que Gazprom jusqu'à présent conteste, portant sur 2,6 milliards de dollars ; la mise en service du gazoduc Nord Stream 2 et celle du TurkStream, qui réduiront très fortement le rôle de l'Ukraine pour le transit, et ses revenus qui servent à soutenir le budget de l'État mis à mal par l'effort de guerre ; les tensions russo-ukrainiennes qui se multiplient ; et le jeu américain, qui dénonce le Nord Stream 2 et appelle les Européens à réduire leurs achats records de gaz russe au profit du gaz américain. Nul ne sait quelle sera l'issue de ces négociations – qui ont le mérite d'avoir débuté formellement –, mais la fenêtre pour trouver un accord sera très courte en 2019. Quelles que soient les configurations, Gazprom aura encore besoin du corridor ukrainien en 2020 et sûrement aussi en 2021. Dans cette équation, Gazprom a énormément à perdre à long terme car son gaz sera discrédité, tandis que Kiev peut perdre à court terme car son rôle pour le transit sera largement réduit. Quant aux Européens, ils assisteront à une flambée des prix.

Les défis liés à la transition énergétique bas-carbone

Les risques et défis liés à la transition énergétique bas-carbone sont plus larges. Avec 30 % d'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables (ENR) dans l'UE, des objectifs rehaussés de déploiement du solaire et de l'éolien, la fermeture programmée des réacteurs nucléaires allemands en 2022, la baisse progressive attendue du charbon, la

transformation des systèmes énergétiques selon les « 3 D » – décentralisation, décarbonation et digitalisation – et le déploiement de la mobilité électrique, de nouveaux enjeux apparaissent. Comment réduire les coûts du déploiement des ENR et garantir un approvisionnement électrique à un prix abordable ? Comment assurer la stabilité des réseaux et pallier l’intermittence des productions solaires et éoliennes ? Comment protéger ces infrastructures connectées et numérisées, de la menace cyber ? Comment faire face aux rivalités pour la maîtrise des chaînes de valeur et technologies bas-carbone (métaux critiques, batteries automobiles, stockage stationnaire, éoliennes, etc.) ?

Quatre principes se dessinent. Premièrement, les coûts globaux du changement climatique sont grandissants et dépassent largement le prix actuel de la tonne de CO₂ du marché européen du carbone. Deuxièmement, pour réduire les coûts de la transition et en renforcer l’efficacité, une étroite coopération entre acteurs s’impose à tous les niveaux et l’UE ne peut réussir sans une union franco-allemande sur ce sujet, absente pour l’instant. Troisièmement, il faut se protéger contre ceux qui entendent ne pas faire les mêmes efforts et tirer parti de la vulnérabilité des systèmes européens. Quatrièmement, cette transition ne doit pas entraîner de nouvelles fractures sociales, économiques ou territoriales au sein de l’UE, et appelle une stratégie inédite de redistribution, condition de la cohésion, stabilité et prospérité européennes.

L'Europe et le climat : l'heure des choix stratégiques

Carole Mathieu

En Europe plus qu'ailleurs, et en 2019 plus que jamais, le dérèglement climatique est au cœur des préoccupations citoyennes et, face à cette menace globale, l'intérêt d'une action coordonnée à l'échelle de l'Union européenne (UE) ne fait aucun doute. Alors que les États-Unis et plus récemment le Brésil menacent de briser l'élan de coopération universelle formalisé par l'accord de Paris sur le climat, l'UE peut se targuer d'un engagement pérenne et d'un bilan qui, à défaut d'être exemplaire, reste honorable. En 2017, les émissions européennes de gaz à effet de serre étaient inférieures de près de 22 % à leur niveau de 1990, ce qui place l'UE en bonne position pour dépasser son objectif de - 20 % pour 2020. Cette tendance est à relier à la baisse des activités industrielles et au glissement de l'économie européenne vers les services, mais aussi à la mise en place d'outils de tarification du carbone, aux investissements dans l'efficacité énergétique et au déploiement des énergies renouvelables. Pourtant, les efforts consentis ne sont toujours pas à la hauteur des enjeux : le monde se situe dans une trajectoire de réchauffement à long terme de + 3 °C, et les émissions sont reparties à la hausse en 2017 et 2018, y compris sur le territoire européen.

Vers une Europe neutre en carbone ?

Il manque aujourd'hui à l'UE un mandat clair pour placer l'enjeu du climat au cœur de son action pour la prochaine décennie. Avant de clore ses travaux, la Commission européenne présidée par Jean-Claude Juncker a présenté une « vision stratégique » pour une économie européenne neutre en carbone à l'horizon 2050, appelant à une dynamique de changement radical et systémique pour répondre à l'urgence climatique. Cette vision n'est pas partagée par l'ensemble des États membres, notamment parce qu'elle suppose d'accentuer l'objectif européen de baisse des émissions pour 2030, aujourd'hui fixé à - 40 % par rapport aux niveaux de 1990. Budapest, Prague et Varsovie, mais aussi Berlin, considèrent que les ambitions européennes impliquent déjà des transformations difficiles, comme de faire décroître la part d'électricité produite à partir du charbon. Il faut espérer que

cette question puisse être débattue lors de la campagne pour les prochaines élections au Parlement européen, et que les résultats donnent un signal clair pour ensuite surmonter les divisions entre États membres. De la sorte, l'UE serait en mesure d'annoncer un objectif rehaussé pour 2030 dès le prochain sommet climat que les Nations unies tiendront en septembre 2019. C'est là un prérequis pour que l'UE puisse légitimement exiger de ses partenaires qu'ils se rapprochent des niveaux d'ambition dictés par les connaissances scientifiques.

Construire une véritable union climatique

Envisager une Europe neutre en carbone, c'est aussi se préparer à des mutations socio-économiques profondes. L'UE doit clore le chapitre des améliorations à la marge, pour accélérer le déploiement des solutions bas-carbone éprouvées, mais aussi porter l'attention sur les secteurs les plus difficiles à décarbonner comme le transport, l'industrie et l'agriculture, ou encore faciliter l'innovation dans des technologies de rupture, comme la production d'hydrogène vert mais aussi la capture, le stockage et la réutilisation du CO₂. Les défis sont nombreux et les trajectoires sont encore incertaines. C'est en organisant un partage des expériences et réflexions à l'échelle de l'UE que l'on peut espérer mener la transition bas-carbone de façon rapide, économiquement efficace et socialement acceptable. Les fonds européens devront également être réorientés pour impulser ces changements structurels, soutenir le développement de nouvelles filières industrielles pourvoyeuses d'emplois et veiller à l'accompagnement des régions et des citoyens, pour éviter à tout prix un rejet social et politique. Dans le cadre des négociations sur le budget de l'UE pour la période 2021-2027, les États membres pourraient faire le choix de flécher une part importante des dépenses vers le climat et l'environnement, pour construire une véritable union climatique.

Un environnement international compétitif et dégradé

Enfin, l'UE prend conscience qu'il lui faut penser sa stratégie climatique sans l'assurance que les autres régions du monde suivront. S'il n'y a pas d'alternative à une action forte sur le plan domestique, l'UE est en droit de s'interroger sur les mesures à prendre pour ne pas dégrader la compétitivité de ces industries. Elle pourrait choisir la voie offensive en conditionnant les accords de libre-échange au respect de l'accord de Paris et à l'impératif de rehausser progressivement les engagements, ou bien privilégier une

approche défensive par l'introduction d'une taxe carbone aux frontières. Pionnière de la transition bas-carbone, l'UE montre aujourd'hui des signes d'hésitation car elle doit effectuer des choix stratégiques dans un environnement international peu favorable, mais le défi climatique doit aussi être pensé comme l'opportunité de fédérer les citoyens, et de redynamiser l'économie et le projet politique européen.

L'Europe restera-t-elle une « colonie numérique » ?

Julien Nocetti

La capacité de l'Europe à s'affirmer en « puissance numérique » divise. La lecture d'une Europe « colonie numérique » s'oppose fondamentalement à une approche plus nuancée mettant en avant le volontarisme de l'actuelle Commission européenne en matière de protection des données, de fiscalité numérique et d'intelligence artificielle (IA).

L'Europe sortie de l'Histoire ?

En mars 2013, quelques mois avant les révélations d'Edward Snowden, un rapport du Sénat français avertissait du risque que l'Europe devienne une « colonie numérique », du fait d'une dépendance à l'égard de puissances étrangères et d'un « sous-développement numérique » chronique. Six ans plus tard, les inquiétudes formulées dans ce rapport restent d'actualité. L'Europe pâtit d'un double effet ciseau : l'hégémonie technologique américaine et l'affirmation chinoise affaiblissent le continent qui peine à s'imposer comme une puissance industrielle de premier plan. Quand les États-Unis totalisent 42 % de la capitalisation de la *tech* mondiale en 2017, l'Europe peine à atteindre le seuil de 3 %.

Bien identifiées, les faiblesses européennes cumulent facteurs internes (marché numérique insuffisamment intégré, problématique du financement des *start-ups*, divergences politiques entre États membres, etc.) et exposition à des stratégies de puissance éprouvées : puissance financière, technologique et d'attraction des grands acteurs californiens, extraterritorialité du droit américain, célérité et centralisation de la prise de décision en Chine, conjugués à une absence de considérations éthiques, etc.

Dans un contexte où la puissance d'un pays se traduit par sa capacité à imposer ses choix technologiques au reste du monde, l'Europe risque ainsi de « sortir de l'Histoire » par un dépeçage en règle de sa capacité d'autonomie politique et économique.

Un agenda numérique tous azimuts

Par-delà cette sombre prévision, institutions et milieux de l'innovation européens s'activent dans la plupart des champs du numérique. Le dossier le plus emblématique – l'entrée en vigueur du Règlement général sur la protection des données (RGPD), en mai 2018 – consacre l'originalité du positionnement de l'Union européenne (UE) sur les données personnelles. En régulant et protégeant les échanges de données entre les citoyens européens et les grandes plates-formes du numérique, l'UE devient l'un des espaces mondiaux où le régime de protection des données personnelles est le plus strict. Bruxelles espère que le RGPD contribue à de nouveaux alignements dans la concurrence internationale pour l'exploitation et le contrôle des données, grâce à l'influence normative de l'UE.

Le dossier de la taxation des GAFA (Google-Apple-Facebook-Amazon) est également révélateur des ambitions de certains États membres mais se heurte à la complexité d'aboutir à une fiscalité numérique européenne commune. Ainsi, la « taxe GAFA » défendue ardemment par Paris en 2017-2018 visant une harmonisation fiscale européenne pour contrer les pratiques massives d'évasion fiscale des géants numériques américains se heurte à des différences d'approche entre capitales européennes.

En matière de financement, des projets ambitieux se développent, comme la *Joint European Disruptive Initiative* (JEDI), une agence franco-allemande dédiée à l'innovation de rupture – sur le modèle de la *Defense Advanced Research Projects Agency* (DARPA) américaine.

Enfin, la course mondiale pour la maîtrise de l'IA pousse l'UE à « chercher sa voie ». La Commission européenne a présenté au printemps 2018 son approche en matière d'IA qui repose sur trois volets : l'augmentation des investissements publics et privés, l'adaptation aux changements socioéconomiques, et la définition d'un cadre éthique et juridique. Elle a aussi structuré une gouvernance de l'IA, avec notamment la nomination d'un Groupe d'experts de haut niveau devant servir de comité de pilotage aux travaux de l'*European AI Alliance*.

L'Europe sur un chemin de crête

En dépit d'avancées sur de multiples fronts, la position de l'Europe demeure précaire. Si le RGPD est venu signaler la volonté d'esquisser une « troisième voie » entre les modèles californien et chinois, il n'en reste pas moins que Bruxelles agit – défensivement – en « gardien des valeurs » face à des concurrents qui collectent et traitent des milliards de données. L'Europe peut-elle fonder sa stratégie numérique seulement sur le droit et l'éthique ?

L'affirmation européenne en matière de maîtrise des données ne doit pas occulter l'apparition de contre-réactions : ainsi, le *Cloud Act*, voté peu avant l'adoption du RGPD, permet aux autorités américaines d'exiger des opérateurs numériques américains qu'ils livrent les informations personnelles de leurs utilisateurs, sans en informer ces derniers ni devoir passer par les tribunaux mêmes lorsque ces données ne sont pas stockées sur le territoire américain. La Chine, elle, *via* son projet des Nouvelles routes de la soie, ne cache pas son ambition de maîtriser les infrastructures numériques (*cloud*, *data centers*, câbles sous-marins, réseaux 5G) jusqu'en Europe.

En définitive, la problématique du financement de l'innovation reste indissociable de la formation du capital humain. C'est aussi en évitant la fuite des cerveaux et en formant massivement ses propres experts que l'Europe pourra s'affranchir de sa tutelle numérique.

Le moteur franco-allemand est-il en panne ?

Hans Stark

Le moteur franco-allemand, qui est réel, n'a jamais eu pour vocation de tourner en permanence ni à plein régime. Sinon, on parlerait non pas de moteur, mais de « rouleur compresseur ». Son rôle ne consiste évidemment pas à dicter des décisions, mais à impulser de nouveaux élans en période de crise permettant de sortir des impasses. Le leadership que l'on attend du couple franco-allemand doit toujours pouvoir agir (et non s'imposer) dans un contexte de prise de décision complexe à l'échelle des 27 (ou des 19 pour l'eurozone). Il doit disposer de ressources réelles, notamment financières et politiques, pour être audible et légitime. Le nouveau traité de coopération et d'intégration franco-allemand signé le 22 janvier 2019 tient compte de cette nécessité.

Enfin, il doit représenter un éventail assez large de propositions pour que se forment des coalitions entre un nombre de pays suffisamment large. Aussi, et même si cela peut paraître paradoxal, plus les positions franco-allemandes sur les grands enjeux européens s'avèrent initialement différentes, plus elles ont un potentiel pour rassembler au-delà du cadre restreint franco-allemand.

Paris-Berlin : dépasser les différences

Si l'on tient compte de cette spécificité, ainsi que des différences *structurelles* bien connues entre la France et l'Allemagne, le bilan du « moteur » depuis l'arrivée au pouvoir d'Emmanuel Macron ne saurait être qualifié de décevant. Certes, le décalage des styles entre le jeune président et une chancelière arrivée au terme de sa carrière politique peut dérouter. Le premier ne cesse de sculpter sa vision de l'Europe et des réformes à mener dans une série de discours prononcés dans des lieux symboliques. Il dessine de vastes tableaux sur la souveraineté européenne ou l'autonomie stratégique du Vieux Continent, là où la seconde marche à pas comptés, osant tout juste accorder un entretien sur l'Union européenne (UE) à un journal allemand, ou s'expliquer à demi-mot devant le Parlement européen – discours d'ailleurs dû au seul calendrier des commémorations du

centenaire de la fin de Première Guerre mondiale. Mais ce qui donne l'impression d'un déphasage chronique entre les deux pays – qui serait dû au trop-plein d'ambitions d'une France lucide et à l'absence d'ambitions d'une Allemagne satisfaite du *statu quo* – traduit en réalité la recherche constante de compromis, nécessaires pour arracher l'approbation et l'adhésion des partenaires, la France et l'Allemagne n'étant pas seules en Europe.

Les compromis sont certes attendus sur les grandes questions de ce début de siècle, mais ils sont forcément lents à obtenir et frustrants quant à leurs résultats : sur l'immigration, le climat, le défi lancé par la dérive populiste et autoritaire dans certains pays de l'UE, l'avenir de l'eurozone, ou la défense. La protection du climat rassemble et divise. Nul ne nie l'urgence ni les objectifs fixés par les accords de Paris. Mais la France, moins industrialisée que sa voisine de l'Est, profite d'un choix nucléaire moins immédiatement polluant, alors que l'Allemagne, sortie du nucléaire, reste dépendante du charbon. Le populisme demeure d'abord un défi pour l'essentiel national et se prête mal aux envolées diplomatiques dans un cadre européen. L'immigration, sujet sensible par excellence, n'est pas perçue de la même façon en France et en Allemagne tant les taux de chômage et de natalité y déterminent des réalités aussi contrastées.

Progrès et incertitudes

Actuellement, les progrès les plus notables sont enregistrés là où on les attendait peut-être le moins, c'est-à-dire au niveau de la zone euro, notamment depuis la déclaration franco-allemande de Meseberg de juin 2018. Le renforcement du Mécanisme européen de stabilité (MES) est en cours ; tout comme la discussion sur un instrument de stabilisation face aux chocs économiques, projet soutenu par la Banque centrale européenne ; le ministre allemand des Finances se montre ouvert à un système européen d'assurance chômage ; enfin et surtout, à la mi-novembre 2018, Olaf Scholz et Bruno Le Maire ont présenté un projet de budget européen pour la zone euro en 2021, axé sur l'investissement, la convergence et la stabilisation. Certes, comme l'accord franco-allemand du 3 décembre 2018 sur la « taxe digitale », ces avancées peuvent paraître modestes, et issues de compromis laborieux.

Ces derniers doivent, de plus, passer la barre des 17 (ou 25) autres pays membres. Et ils doivent également être acceptés « en interne », qu'il s'agisse pour l'Allemagne des milieux conservateurs de la CDU-CSU (Union chrétienne-démocrate d'Allemagne/Union chrétienne-sociale en Bavière), ou en France de l'opinion publique – pour ne pas dire du « peuple ». Or, la

perspective de l'après-Merkel d'un côté du Rhin et le mouvement des « gilets jaunes » de l'autre, jettent clairement un doute sur la capacité de la chancelière et du président de la République à faire accepter à l'échelle nationale leurs projets européens. Notamment si ces derniers sont perçus comme totalement décalés par rapport aux attentes et besoins des citoyens. Mais ce qui complique la donne, surtout, c'est que le moteur franco-allemand est aujourd'hui animé par deux dirigeants fragilisés. Ni Paris, ni Berlin ne savent réellement avec qui, à terme, ils devront composer en franco-allemand...

Vers une « contre-révolution culturelle » en Europe centrale ?

Éric-André Martin

La crise migratoire en Europe a servi de catalyseur aux mouvements populistes des pays du Groupe de Viségrad (V4) depuis 2015 pour parvenir au pouvoir ou renforcer leur assise. Ils ont développé un discours anti-européen, dénonçant les défis à la souveraineté que constituent les décisions de Bruxelles. La fronde qu'ils ont conduite contre les décisions du Conseil européen relatives à la relocalisation des demandeurs d'asile, mais plus encore le refus de la Pologne et de la Hongrie d'accepter la moindre demande sur leur territoire, a ouvert une crise de gouvernance au sein de l'Union européenne (UE).

La Pologne et la Hongrie ont franchi un pas supplémentaire dans leur critique radicale du système en vigueur dans l'UE, à travers le concept d'ordre illibéral. Jaroslaw Kaczynski et Viktor Orban sont allés jusqu'à appeler à une « contre-révolution culturelle » en Europe lors du sommet de Krynica en 2016. Les élections au Parlement européen de 2019 sont considérées par les dirigeants des deux pays comme une opportunité de modifier l'orientation du projet européen.

Les symptômes d'un malaise spécifique à cette région

Le discours des dirigeants du V4 sur l'UE s'est inversé depuis la transition, comme le résume à lui seul le parcours de Viktor Orban qui est passé du statut de promoteur de la transition démocratique à celui de l'ordre illibéral. Le retour de cet « Occident kidnappé » dans le concert européen, loué par Milan Kundera, s'était en effet effectué dans le cadre d'un processus de transition, gage de la restauration d'un ordre libéral et du passage à l'économie de marché, qui s'est conclu par l'adhésion de ces États à l'UE en 2004.

La transition vers l'économie de marché et la dynamique de rattrapage économique de ces pays constituent un succès réel auquel la solidarité européenne, à travers les transferts opérés par les fonds structurels, a contribué. L'opposition sur la question des valeurs et du modèle de société est en revanche patente. La lutte engagée en Pologne et en Hongrie contre certaines institutions indépendantes du pouvoir, telles que la justice, les médias ou les organisations non gouvernementales (ONG), constitue une menace pour l'État de droit, incompatible avec les principes et valeurs de l'UE. C'est la raison pour laquelle la procédure de l'article 7 a été engagée contre la Pologne et la Hongrie, et que la Cour de Justice de l'UE a été saisie sur certains aspects de la réforme de la justice en Pologne.

Pour mieux affirmer leur indépendance, les pays du V4 se prévalent de soutiens à l'extérieur de l'UE. Le président Trump a rompu l'embargo sur les contacts à haut niveau avec le gouvernement Orban, mis en place par son prédécesseur, et réservé son premier voyage en Europe à la Pologne, apportant ainsi son soutien à l'Initiative des Trois mers⁸. La Russie voit dans le soutien qu'elle apporte à Viktor Orban un moyen de contrer l'influence de l'UE. La Chine étend également son influence à travers son initiative « 16 + 1 » et qualifie le V4 de « force la plus dynamique en Europe ».

Crise, rupture, divorce ?

Si l'on excepte la question de l'immigration, les pays de Visegrad ne constituent pas un groupe aux intérêts convergents. La Slovaquie et la République tchèque n'ont pas adopté la logique d'escalade empruntée par leurs partenaires et ont pris quelque distance avec leur rhétorique anti-européenne.

S'agissant des procédures engagées contre la Pologne et la Hongrie, l'UE s'est construite sur les principes de solidarité, de dialogue et de coopération. Quel sera le résultat de la procédure de l'article 7, surtout si l'UE n'est pas en mesure de sanctionner effectivement ces deux États ? Cette division Est-Ouest de l'Europe est-elle en définitive une crise de plus, comme l'UE en a connu beaucoup à travers son histoire, ou le point de départ d'une divergence fondamentale ?

Avec l'intégration des pays d'Europe centrale et orientale (PECO), l'Europe a une chance unique de surmonter sa division historique, autour d'un projet fondé sur l'ouverture et l'échange. Cela lui permet d'engager un dialogue avec sa périphérie, des Balkans aux pays du Partenariat oriental

8. L'Initiative des Trois mers est une plate-forme de coopération entre 12 pays d'Europe centrale lancée en 2016. Lire D. Richard, « Europe centrale : l'Initiative des Trois mers », *Politique étrangère*, vol. 83, n° 2, été 2018, p. 103-115.

jusqu'à la Russie. Un échec sur ce point ouvrirait la voie à un repli identitaire et au retour du jeu des puissances, qui marquerait la fin du projet européen historique.

L'UE doit surmonter le hiatus entre la conception contractuelle et libérale de la nation à l'Ouest, et la conception ethnoculturelle à l'Est⁹. Les PECO doivent participer aux grands débats européens et comprendre que non seulement l'approfondissement de l'Europe ne se fait pas contre eux, mais qu'ils auraient beaucoup à perdre en se marginalisant. Les sociétés civiles, majoritairement favorables à l'UE, doivent être sollicitées autour de ces questions, si l'on souhaite une réponse à la hauteur des enjeux.

9. C. Delsol, « Pourquoi les peuples d'Europe centrale refusent nos leçons de morale », *Le Figaro*, 22 février 2018, disponible sur : www.lefigaro.fr.

Les relations transatlantiques à l'ère de Trump

Laurence Nardon

Les États-Unis et l'Europe vont-ils maintenir leur lien privilégié fondé sur des valeurs communes ? La mondialisation et les évolutions démographiques entraîneront-elles au contraire un éloignement inexorable des deux rives de l'Atlantique ? Côté européen, ce débat fort ancien donne lieu à des interrogations angoissées, les nations du Vieux Continent craignant un éloignement des États-Unis qui affaiblirait leur influence et leur sécurité.

Des relations conflictuelles au plus haut niveau

La séquence actuelle montre un niveau de tension élevé entre les États-Unis et les pays européens. Les *tweets* agressifs du président Trump, aux antipodes des usages de la diplomatie, constituent la face la plus visible de points de discorde profonds. Ouvertement nationaliste, défendant une vision transactionnelle des relations internationales, le président Trump n'accorde aucun caractère sacré à l'Alliance atlantique. Il considère au contraire que les pays européens de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) profitent à bon compte du « parapluie américain ». Il exige dès lors que tous les membres de l'alliance consacrent 2 % de leur produit intérieur brut (PIB) à leur défense. Cet engagement de 2006 n'est toujours pas respecté par nombre d'alliés, dont l'Allemagne. Les frictions en cours amèneront-elles les Européens à mieux définir une vision commune de leur possible autonomie stratégique ?

Pour Donald Trump, le déséquilibre transatlantique sur les questions de défense est redoublé en matière commerciale. Les pays qui dégagent un surplus dans leurs échanges avec les États-Unis, notamment l'Allemagne, sont particulièrement coupables à ses yeux. C'est ce qui l'a amené à qualifier l'Union européenne (UE) d'« ennemie » lors d'une interview en juillet 2018. Plus profondément, ce président nationaliste souhaite l'affaiblissement du projet supranational qu'est l'UE. La guerre commerciale lancée début 2018

se limite pour l'instant à des tarifs sur les importations d'acier et d'aluminium européens, contrebalancés par des droits de douane équivalents côté européen. L'Allemagne continuera-t-elle à faire front commun avec les États membres si les États-Unis imposent des taxes sur ses voitures ?

Par ailleurs, entraînée par la France, l'UE cherche à limiter le pouvoir et les monopoles des grandes firmes américaines du numérique (Google, Apple, Facebook, Amazon et Microsoft – GAFAM). Elle a obtenu une victoire avec la mise en œuvre du Règlement général sur la protection des données (RGPD) en mai 2018. Si la France prévoit maintenant de leur faire acquitter un impôt plus juste, elle se heurte aux réticences de certains autres États membres.

Le retrait des États-Unis de l'accord de Paris sur le climat, enfin, est désapprouvé par les grands dirigeants européens. Il est très peu probable que le président Trump revienne sur sa décision. Il reste aux Européens à coopérer avec les États américains qui ont pris l'engagement de rester dans l'accord de Paris.

L'imprévisibilité du président américain rend la suite des négociations sur ces différents points très volatile. Plus largement, le nouveau Parlement européen, dont la majorité pourrait être plus proche des valeurs revendiquées par Trump, pèsera sans doute sur l'évolution des relations transatlantiques.

L'ambivalence des « valeurs transatlantiques »

Le lien transatlantique est construit sur une ambiguïté historique : d'une part le peuplement européen du continent nord-américain fait que les États-Unis sont, pour quelques décennies encore, constitués d'une majorité de Blancs protestants ; d'autre part l'importance des idées des Lumières européennes dans la fondation de la république américaine y a posé au premier plan le principe d'universalisme. Ces deux éléments ne sont pas contradictoires. Cependant, la plupart des dirigeants européens et américains de l'après-guerre ont insisté sur le second, ajoutant à l'universalisme d'autres valeurs d'ouverture telles que l'humanisme, les droits de l'homme et la liberté individuelle.

Aujourd'hui cependant, les idéologues nationalistes proches de Trump tels Steve Bannon et Stephen Miller défendent une vision ethnique et culturelle de leur pays, fondée sur son peuplement européen. Plusieurs pays européens ont basculé du côté du populisme ou de la démocratie illibérale

et sont eux aussi sur cette ligne. Steve Bannon, limogé de la Maison-Blanche en janvier 2018, passe désormais la moitié de son temps en Europe. S'appuyant sur l'organisation belge « Le mouvement », il annonce vouloir fédérer et financer les forces européennes d'extrême droite afin de favoriser leur victoire lors des élections de mai 2019.

Qui va défendre le projet européen et les valeurs des Lumières ? Du côté des « progressistes », le président Macron apparaît très affaibli, l'Allemagne va être peu active du fait du remplacement annoncé de sa chancelière, la Grande-Bretagne en plein Brexit semble hors-jeu. Le Premier ministre canadien Justin Trudeau affiche son progressisme, mais a dû renégocier l'Accord commercial de libre-échange nord-américain (ALENA) avec son puissant voisin...

Entre ouverture et fermeture, les élections européennes de mai vont constituer un test de notre système de valeurs, dont dépendra l'évolution des relations transatlantiques dans les années à venir.

L'Union européenne à l'épreuve russe

Tatiana Kastouéva-Jean

En dépit du discours sur le « partenariat stratégique » entre la Russie post-soviétique et l'Union européenne (UE), les rapports entre ces deux « partenaires » n'ont jamais été faciles. La régularité des sommets (deux fois par an) et la densité des mécanismes de coopération (dont les quatre espaces communs ou le Partenariat pour la modernisation) n'ont pas pu prévenir la dégradation de la relation qui a suivi l'annexion de la Crimée. L'UE a imposé des sanctions à la Russie qui a répondu par l'embargo sur les importations d'une grande partie des produits agroalimentaires européens. Les listes des griefs réciproques ne cessent de s'allonger depuis. Les déceptions sont profondes et la confiance est rompue. Aucune des deux parties n'est prête à reconnaître ne serait-ce qu'une partie de sa responsabilité et estime que c'est à l'autre d'assouplir sa position.

Face à Moscou, des pays européens en ordre dispersé

Cependant, l'UE n'est pas alignée dans son attitude à l'égard de la Russie. La mémoire historique alimente la perception aiguë de la menace russe chez les Polonais et les Baltes. La France et l'Allemagne, dont les entreprises sont très présentes en Russie, s'inquiètent de son évolution autoritaire et de sa politique étrangère musclée, mais tentent de maintenir un dialogue, notamment dans le cadre du processus de Minsk. L'évolution de la Hongrie la rapproche idéologiquement du Kremlin. La Grèce ou l'Italie ont essayé d'utiliser la relation avec Moscou comme une carte dans la négociation avec Bruxelles. La Russie – qui n'a jamais été à l'aise dans l'eupéanisation des relations bilatérales – tente de tirer profit de ces dissonances, ainsi que de celles au sein de chaque pays européen. Elle soutient, y compris financièrement, les forces politiques qui lui sont les plus favorables, notamment à l'extrême droite. Bruxelles et les gouvernements nationaux se disent préoccupés du rôle de Moscou dans les campagnes d'influence et les manipulations de l'information qui visent à affaiblir la cohésion de l'UE.

En dépit des divergences entre les pays européens, les sanctions contre la Russie sont régulièrement reconduites depuis 2014 : l'argument de solidarité européenne et les préoccupations sécuritaires semblent l'emporter même pour les pays qui, comme l'Italie ou l'Autriche, montrent par ailleurs des signes d'ouverture à l'égard de la Russie et critiquent l'inefficacité des sanctions. Dans cet esprit, il n'est pas évident que les élections européennes de mai 2019 – même si elles changent les rapports des forces au Parlement européen – répondent aux attentes russes sur la levée des sanctions.

Maintenir les relations avec la Russie

Quelques notes plus positives dans ce tableau sombre portent sur les relations économiques : en dépit des sanctions, l'UE reste le premier partenaire commercial de la Russie et le premier investisseur. Les exportations de gaz russe vers l'UE battent des records. Porté par le français Total et le russe Novatek, le projet Yamal LNG a vu le jour fin 2017 avec des financements chinois. À la différence des Américains, les sanctions européennes restent strictement conditionnées au respect des accords de Minsk et n'ont pas été confondues avec d'autres dossiers pour les rendre quasiment impossibles à lever.

L'UE est présentée comme un anti-modèle aujourd'hui en Russie : « Nous ne voulons pas de situation comme à Paris », a déclaré le président Poutine en décembre 2018, en faisant allusion au mouvement des « gilets jaunes ». Néanmoins, il est difficile d'affirmer avec certitude dans quelle mesure le sentiment anti-européen est vraiment ancré dans la population. Les Russes sont parmi les premiers demandeurs de visas Schengen et les investissements des élites russes en Europe sont un secret de Polichinelle. L'UE peut encore agir pour développer les liens entre les sociétés civiles, notamment les jeunes. Le régime sans visa serait une forte carte à jouer.

À court terme, tout sépare la Russie et l'UE : les valeurs déclarées, la vision de la sécurité européenne, l'approche de l'ordre mondial. La relation reste aussi l'otage de l'évolution interne de l'UE et de celle de la relation transatlantique. En mars 2016, cinq principes de l'UE à l'égard de la Russie ont été déclarés : la mise en œuvre de l'accord de Minsk, la consolidation des relations avec les partenaires orientaux, le renforcement de la résilience de l'UE pour la sécurité énergétique, les menaces hybrides ou la communication stratégique, la coopération sélective sur des questions présentant un intérêt pour l'UE et la nécessité de développer les relations avec la société civile russe. Ces principes mêlent interdépendance, ouvertures à la coopération, potentiel de blocages et tensions. Dans cette crise structurelle, il n'y a pas d'autre choix que de dialoguer et trouver des

domaines où avancer en dépit des difficultés. Le processus de négociation compte finalement autant que le résultat. On le voit avec les accords de Minsk : même s'ils semblent dans l'impasse, ils ont le mérite de prévenir une escalade majeure du conflit en Ukraine et de maintenir un canal de dialogue pour préparer l'avenir.

L'Europe face à la Chine

Alice Ekman, Françoise Nicolas et John Seaman

Alors que les tensions entre Chine et États-Unis se renforcent, Pékin tente de se rapprocher de l'Europe. Une offensive de charme a été lancée depuis près d'un an à l'égard de nombreux États membres, y compris la France. La communication officielle chinoise évoque l'existence d'un « triangle stratégique États-Unis – Chine – Europe », en soulignant les points de divergence entre les États-Unis et l'Europe, et en insistant sur les points de convergence entre la Chine et l'Europe. Si celles-ci sont toutes deux critiques vis-à-vis de certaines décisions de l'administration Trump (retrait de l'accord sur le nucléaire iranien, de l'accord de Paris sur la lutte contre le changement climatique, mise en cause de l'Organisation mondiale du commerce, et blocage de l'« organe d'appel » de l'« organe de règlement des différends » de cette même institution), force est de constater que les divergences entre l'Europe et la Chine demeurent plus fortes que celles existant entre l'Europe et les États-Unis, et qu'elles tendent à se renforcer sur les questions économiques, politiques, idéologiques¹⁰, mais aussi technologiques et de gestion urbaine, dans un contexte de contrôle accru de la population chinoise sous la présidence de Xi Jinping.

Divergences économiques persistantes

Fin 2018, les pays européens sont parvenus à un accord sur la mise en place d'un mécanisme de contrôle des investissements directs étrangers. Pour remarquable qu'il soit, notamment en raison de la rapidité avec laquelle il a été négocié, le dispositif demeure relativement peu contraignant. Toutefois, il atteste des inquiétudes qu'a suscitées la multiplication sur le sol européen des investissements étrangers – en premier lieu chinois – dans des secteurs considérés comme stratégiques par les États membres (énergie, télécommunications, nouvelles technologies, robotique, etc.). Ces inquiétudes émergent dans un contexte plus général d'asymétrie persistante en termes d'accès au marché – le marché chinois demeurant plus fermé aux

10. Voir à ce sujet « Political Values in Europe-China Relations », rapport collectif de l'European Think Tank Network on China (ETNC), décembre 2018, disponible sur : www.ifri.org.

entreprises européennes que l'inverse – et d'omniprésence du Parti communiste chinois dans l'économie.

Divergences technologiques émergentes

Un point de divergence émergent concerne l'usage, par les États, des nouvelles technologies et des données des citoyens. La montée en puissance de la Chine comme un des pays leaders du *big data* et de l'intelligence artificielle, et la place des entreprises numériques chinoises dans le tissu économique européen (à l'instar de Huawei dans le développement des infrastructures 5G) soulèvent de plus en plus d'interrogations. Alors que la Chine promeut son propre concept de *smart cities* (villes connectées, intégrant systèmes de vidéo-surveillance, de reconnaissance faciale et potentiellement de fichage et notation des habitants), la question du mode de gestion de certaines villes européennes, notamment celles qui pourraient être assistées par les entreprises chinoises dans leur modernisation, se pose.

Questions de méthode pour 2019

La relation Europe-Chine demeure en outre complexe compte tenu des désaccords persistants entre États membres quant à l'approche à adopter vis-à-vis de la Chine. Ainsi, certains pays comme la Grèce ou la Hongrie ont adhéré officiellement et avec enthousiasme au projet phare du président Xi Jinping dit des « Nouvelles routes de la soie », tandis que d'autres se montrent plus circonspects, comme la France ou l'Allemagne.

Dans ce contexte, plusieurs questions d'ordre méthodologique se posent à l'Europe :

- Tout d'abord, face à l'activisme chinois (dans le domaine économique mais aussi institutionnel et conceptuel), l'Europe est-elle condamnée à n'agir qu'en réaction ? Ne devrait-elle pas être plus souvent force de proposition ? C'est dans cette logique que la Commission européenne a proposé en septembre 2018 une « plate-forme de connectivité Europe-Asie », dont l'objectif est de renforcer l'offre européenne en matière d'infrastructures (transports, digital, etc.) et de normes. C'est également dans cette logique que l'Europe pourrait renforcer son offre en matière de *smart cities*, selon sa propre conception de la gestion des villes et de la protection des données personnelles.
- Plus concrètement, comment l'Europe peut-elle mieux formuler et défendre ses intérêts face à une diplomatie chinoise qui n'hésite pas à aborder les États membres en bilatéral ou dans le cadre de groupes de pays européens qu'elle a créés (tels le « 16 + 1 » qui réunit 16 pays

d'Europe centrale et orientale, et peut-être un jour la Grèce) ? Un moyen pourrait être de renforcer les échanges de bonnes pratiques d'ordre méthodologique face à la Chine. Cela a été fait à l'occasion du premier sommet sur les Routes de la soie de mai 2017 : les pays déjà sollicités par la Chine pour signer un accord-cadre (*Memorandum of Understanding*) ont partagé leur expérience avec d'autres États membres approchés à leur tour par Pékin. Les sollicitations de Pékin devant s'étendre à l'avenir, surtout dans la perspective du forum des Routes de la soie en 2019, une telle coordination est d'autant plus utile.

- Alors que les États-Unis ont opté pour une politique de sanctions, considérant que les tentatives de dialogue développées auparavant avec la Chine n'ont pas mené à des résultats probants notamment en termes d'ouverture du marché chinois, l'UE a choisi jusqu'à présent le dialogue. Mais la question des conditions du maintien de ce dialogue reste posée.

Une chose est pourtant sûre : dans un contexte de tensions renforcées entre Pékin et Washington, l'importance du marché européen pour les entreprises chinoises apparaît d'autant plus cruciale. Les capacités de négociation de l'Europe face à la Chine sont aujourd'hui significativement plus importantes que par le passé. Reste à voir comment en tirer le meilleur parti.

Union européenne-Turquie : changement de ton

Dorothee Schmid

Les négociations d'adhésion de la Turquie à l'Union européenne (UE) font partie des sujets de campagne les plus polémiques pour les élections européennes depuis 2004. Le sujet combine des aspects techniques, qui rendent sa discussion difficile « à froid », et des aspects politiques, qui montent nettement dans le débat depuis quelques années à chaque échéance électorale – y compris lors des élections turques. On se souvient ainsi des nombreuses tensions en Europe lors de la campagne pour le référendum institutionnel turc du printemps 2017 ; mais aussi de la crise provoquée quelques mois plus tard par les consignes de vote émises par le président Erdogan en direction des électeurs turco-allemands pour les législatives allemandes.

Si la perspective de l'adhésion turque bat aujourd'hui de l'aile – la majorité des États membres de l'UE se prononçant désormais contre, tandis que l'euroscepticisme domine en Turquie –, la relation turco-européenne a pris de l'importance et ressurgit comme un questionnement géopolitique majeur. Les rapports entre Turquie et UE combinent depuis l'origine – le traité d'Ankara de 1963 qui pose les bases d'une coopération permettant à terme de faire entrer la Turquie dans le groupe européen – la problématique de l'identité du projet européen, celle des frontières physiques de l'UE et, par dérivation, celle des alliances extérieures de l'Europe.

Valeurs démocratiques contre dérive autocratique

Pour une Europe fragilisée par le Brexit, menacée de « détricotage » par plusieurs groupes politiques issus de son sein même, l'idée de l'élargissement ne semble plus avoir de pertinence. Concernant la Turquie, l'intégration d'un État à la fois grand, peuplé et musulman a toujours inquiété les forces politiques de droite, qui ont fixé la discussion sur la « capacité d'absorption » économique et sociale de l'UE. Rappelons que les opinions européennes ont toujours été majoritairement opposées à

l'adhésion. Les enquêtes annuelles de l'Eurobaromètre montrent qu'en dix ans de négociations (2005-2015), cette opposition a augmenté de 50 % parmi les personnes interrogées.

Mais depuis l'année 2013 et la répression de la grande contestation anti-Erdogan de Gezi, la question des valeurs politiques a fait basculer la position des leaders européens eux-mêmes. Il est désormais admis de se demander ouvertement si la Turquie respecte les critères de Copenhague, préalable absolu à l'ouverture de négociations d'adhésion. Cette interrogation s'est renforcée depuis la tentative de coup d'État manquée qui a secoué le pays en juillet 2016. Pour mémoire, le critère politique renvoie à la présence d'institutions stables garantissant la démocratie, l'État de droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection. L'évolution des institutions turques sous la main de fer de Recep Tayyip Erdogan, l'instabilité manifeste d'un système « tenu » par des ajustements forcés de normes et une mobilisation permanente des forces de sécurité au service du pouvoir, le retour d'une quasi-guerre civile avec une partie de la population kurde dont la représentation politique est systématiquement criminalisée, l'absence de plus en plus évidente de liberté d'expression avec des médias aux ordres, sont autant d'indices d'une dérive autocratique qu'il est désormais difficile aux Européens de passer sous silence.

Crise de la puissance européenne et affirmation de la puissance turque

La rationalité partagée du processus d'adhésion était en effet celle d'un chemin de réformes pour la Turquie, qui pouvait certes être long, mais dont la vertu résidait précisément dans la possibilité d'un apprentissage à son rythme. Le moteur transformationnel du *soft power* européen a nourri les réflexions optimistes des analystes pendant la grande décennie post-élargissement ; il avait aussi séduit les élites turques dans un premier temps, qui croyaient fermement à « l'europanisation » de leur pays. Mais aujourd'hui les pro-Européens turcs sont déçus et rejettent massivement la faute du durcissement du régime sur les Européens mêmes – leur naïveté aurait facilité la captation de tous les leviers du pouvoir par un AKP toujours animé de pulsions totalitaires.

L'heure est désormais martiale. La Turquie a échappé à un coup d'État militaire, elle s'est engagée immédiatement après dans une première opération militaire en Syrie, qui a débouché sur l'occupation physique d'une partie du territoire de son voisin. L'urgence syrienne entraîne une crise des relations avec les alliés occidentaux : les Turcs s'opposent aux Américains qui ont armé les Kurdes syriens pour combattre Daech ; ils se rapprochent

stratégiquement des Russes qui sont devenus maîtres du jeu en Syrie. Partout au Moyen-Orient, ils rêvent d'une solution politique qui ferait la part belle aux nouvelles élites proches des Frères musulmans.

Cette affirmation de puissance régionale transforme profondément le rapport avec l'UE. Ces dernières années, la relation bilatérale ne s'est pas affaiblie ; elle s'est beaucoup complexifiée, politisée, et peut-être renforcée. L'accord trouvé avec Erdogan pour retenir en Turquie les réfugiés syriens a placé le partenariat sur un plan totalement nouveau : équilibrage des partenaires et reconnaissance implicite d'une vulnérabilité européenne, importante dotation financière (6 milliards d'euros) qui dépasse tout ce qui avait été dépensé en fonds de pré-adhésion jusque-là. Aux yeux des dirigeants turcs, la sortie du Royaume-Uni, qui entérine une crise de la puissance européenne, apparaît prometteuse en termes juridiques. La remise à niveau de l'Union douanière, serpent de mer de la relation turco-européenne, leur semble peu attractive dans un contexte de guerre commerciale généralisée où ils souhaiteraient plutôt recouvrer de l'autonomie. En somme, les Turcs sont galvanisés par des succès diplomatiques successifs et persistent dans la critique du projet européen.

Union européenne-Afrique : la centralité de la question migratoire

Alain Antil

Depuis le sommet euro-africain de La Valette, en novembre 2015, les questions migratoires occupent une place centrale dans la relation entre les deux continents. Ce sommet débouche sur un plan d'action qui prévoit une cogestion des flux migratoires. Pour ce faire, les partenaires s'engagent à combattre les migrations irrégulières et les mobilités forcées, à renforcer la possibilité de migrations et mobilités légales, tout en protégeant les droits humains des migrants et en s'attaquant aux « causes profondes des migrations ».

L'Europe connaît en 2015 un pic migratoire très important et une augmentation des demandes d'asile. L'afflux migratoire passe principalement par la route de l'est de la Méditerranée et les migrations venues d'Afrique ne sont qu'une composante secondaire des flux enregistrés cette année-là. Toutefois, l'impact de la « crise migratoire » conduit l'Union européenne (UE) à mettre en place de nouveaux outils et partenariats avec son voisinage proche. La nécessité d'agir s'appuie sur trois constats principaux. Tout d'abord, le vide sécuritaire et politique en Libye a ouvert des possibilités nouvelles aux Subsahariens pour atteindre les rivages sud de la Méditerranée et tenter la traversée par la route de la Méditerranée centrale. Ensuite, les crises politiques récurrentes au sud du Sahara-Érythrée, Somalie(s), Soudan(s), etc. – alimentent les flux et les crises au Sahel pourraient à terme avoir un impact important. Enfin, compte tenu de l'emballement démographique (doublement de la population au sud du Sahara d'ici 30 ans), la question migratoire entre les deux continents n'est plus à envisager seulement sous l'angle de la crise.

La problématique migratoire avant 2015

Les Européens n'ont évidemment pas découvert cette problématique en 2015. Cependant, avant cette date, ce sont surtout les pays les plus concernés par les migrations (Italie, France, Espagne...) qui poussent les institutions européennes à agir sur leur frontière sud. Des mini-crisis migratoires ont en effet déjà eu lieu depuis 2000. En 2005, par exemple, des centaines de migrants ont essayé de pénétrer en force dans les enclaves de Ceuta et Melilla. Depuis le milieu des années 2000, au gré des crises qui secouent les pays d'Afrique du Nord, le nombre de *harraga* augmente ponctuellement. Lors de la révolution tunisienne, les flux de jeunes Tunisiens ont enflé pendant de nombreux mois. En outre, les départs des côtes ouest-africaines vers les îles Canaries ont augmenté. Les pirogues partent surtout du port mauritanien de Nouadhibou puis, en bien moindre proportion, du littoral sénégalais.

Certains pays européens entraînent les institutions européennes à durcir la frontière commune extérieure (dispositif Frontex) et à conditionner les partenariats de l'UE avec les pays d'Afrique du Nord à une bonne coopération en matière migratoire. Ces questions sont également mises à l'ordre du jour de réunions plus restreintes comme lors des sommets du « Dialogue 5 + 5 ». L'UE enjoint par exemple à la Mauritanie de renforcer le contrôle des Ouest-Africains présents sur son sol. La multiplication des postes frontaliers, l'institution de visas pour les ressortissants de nombreux pays d'Afrique, la mise en place d'une prison à Nouadhibou pour des migrants soupçonnés de vouloir partir en Europe, sont des conséquences directes des pressions européennes, parfois présentées comme des éléments de « lutte contre le terrorisme ».

De nouveaux outils de gestion des migrations

Après 2015¹¹, de nouveaux outils sont créés. Il peut s'agir d'instruments juridiques, comme les Partenariats pour la mobilité, ou économiques, comme le Fonds fiduciaire d'urgence de l'UE pour l'Afrique (FFU). Ce fonds de développement vise à soutenir des projets qui concernent directement les migrations ou leurs causes profondes. Néanmoins, ces outils reflètent un déséquilibre assez criant. D'une part, ils relèvent d'une relation bilatérale entre l'UE et des pays africains pris individuellement. La marge de manœuvre des pays sahéliens, très pauvres, est quasiment nulle.

11. Ce paragraphe s'inspire de l'intervention de Matthieu Tardis à la conférence « Quelle relation entre l'Europe et l'Afrique ? Regards croisés Allemagne-France », 15 et 16 novembre 2018, Ifri.

D'autre part, le FFU n'est pas concerné par la contrainte de la « double signature ». C'est donc l'UE, sans avoir besoin de l'accord des pays récipiendaires, qui développe les projets dans les territoires concernés, selon des priorités évidemment fixées en Europe.

Cette politique, qui répond à une demande pressante des opinions publiques européennes, exacerbe les crispations des populations des pays du sud vis-à-vis de cet espace européen qui leur est de plus en plus fermé. Les dirigeants africains, accusés de complicité, sont aussi pointés du doigt par ces mêmes populations. La stabilité de l'Afrique n'en sort pas renforcée.



Institut français
des relations
internationales