TRIMESTRIEL | SEPTEMBRE - NOVEMBRE 2020 | REVUE 129 | PRIX : 7,50 €

CONFRONTATIONS EUROPE

LA REVUE

L'UE dans la relance
La crise : quitte ou double ?

Migrations & frontières
Corinne Balleix, Matthieu Tardis

Décryptage du plan de relance
Vincent Aussilloux, Sofia Fernandes, Luc Tholoniat, Laurent Zylberberg

Croissance redéfinie
Stéphane Giordano, Robert Ophèle, Stéphanie Yon-Courtin

CONFRONTATIONS
LA REVUE EUROPE

CONFRONTER LES IDÉES.

CONSTRUIRE L'EUROPE.

© Antoine Schneck

SÉBASTIEN PALLE
DIRECTEUR GÉNÉRAL DE CONFRONTATIONS EUROPE

POUR UNE EUROPE INDÉPENDANTE ET MONDIALE

Quitte ou double. La crise ne nous quitte pas, elle pourrait même redoubler malgré le plan de relance européen. Ce plan sera-t-il suffisant en quantité, bien orienté en qualité, suivi, assorti de conditionnalités suffisantes et, surtout, arrivera-t-il à temps ? Ne risque-t-il pas d'être vidé de sa substance par les lobbies ou par les contreparties budgétaires de chaque Etat ? Ah ! nous disait-on, quand les Britanniques ne seront plus là, on pourra enfin renforcer l'Europe. C'était oublier que bien des pays de taille plus modeste, celle d'une région d'un grand pays, avaient aussi un pouvoir de blocage. Et on s'aperçoit, à l'occasion de cette nouvelle crise, que la question de la gouvernance n'a pas été résolue par le départ de nos amis anglais, écossais et irlandais du nord !

Une vraie politique industrielle européenne est-elle enfin possible ? Peut-on mieux protéger l'Europe des appétits des Etats compétiteurs et de leurs champions ? Va-t-on devenir une colonie pour l'énergie, la finance, le numérique ? Avoir un cadre de protection européen permettant de défendre nos champions dans une concurrence internationale saine parait essentiel. Ne faut-il pas ainsi revoir la notion de « marché pertinent » ? On nous parle de concurrence, mais que veut-elle dire face aux GAFAM ? De nombreux secteurs sont liés plus ou moins directement à la défense, le numérique par exemple, mais comment promouvoir une politique industrielle européenne, lorsqu'on dépend militairement d'un concurrent ?

Nous avons encore de grandes banques européennes à la stature mondiale. Mais est-ce une garantie d'efficacité pour financer notre économie si les infrastructures de marché sont hors d'Europe et que les flux ne peuvent être supervisés avec nos normes ? Ces infrastructures sont le nerf de la guerre. Elles traitent ainsi près de 100 000 milliards d'euros (notionnel) de swaps de taux d'intérêt. Alors que nous sommes dans une économie mondiale de dette, que la Chine tient les Etats-Unis par ses énormes réserves de change en dollar et que tous ces flux de dérivés sur les dettes d'Etat vont à la vitesse de la lumière, comment imaginer que la non-maîtrise des infrastructures sera sans conséquences sur notre capacité à agir, en cas de déstabilisation ?

> SANS UNE PLANIFICATION STRATÉGIQUE COORDONNÉE À CHAQUE NIVEAU, [...] IL N'Y PAS D'AVENIR MAÎTRISÉ.

Et l'énergie ? Si chaque pays raisonne en solo, comment optimiser nos ressources et nos consommations d'énergie ? Ne faut-il pas des raisonnements régionaux et européens ? Plus de renouvelable dit-on, bien sûr, mais pourquoi ne pas voir que le nucléaire décarboné peut aussi avoir sa place dans une approche globale, diversifiée, permettant de limiter le risque d'approvisionnement. Pourquoi vouloir se mettre dans les mains des Russes, des Américains et des Chinois, alors qu'ils mettent déjà une option sur toutes les ressources d'énergie dans le monde, peut-être à notre détriment ?

Quitte ou double, parce que sans une planification stratégique coordonnée à chaque niveau, européen, national, régional, local, sectoriel, transversal, il n'y pas d'avenir maîtrisé. Et sans accompagnement social des décisions européennes, il n'y a pas d'adhésion, ni de volonté de vivre ensemble. Il ne reste alors que le doute des peuples, le repli démographique, sans immigrés, la dérive autocratique, l'éclatement. Il faut maintenant redoubler d'efforts pour consolider, développer nos capacités européennes, défendre nos valeurs démocratiques sans se cacher derrière le masque de l'incertitude. ●

06

GOUVERNANCE CONFRONTATIONS

8 Une nouvelle présidence dans la continuité de l'engagement européen, *interview croisée de* **Marcel Grignard** *&* **Michel Derdevet** *par* **Clotilde Warin**

10

LIBRES PROPOS

12 Plus dure sera la reprise, par **Philippe Herzog**

24

DÉCRYPTAGE DU PLAN DE RELANCE

16 Next Generation EU : un plan de relance européen ambitieux, par **Luc Tholoniat**

18 Les institutions financières publiques ne doivent pas être les albatros de la relance, par **Laurent Zylberberg**

20 La santé, angle mort du plan de relance européen par **Gaël Coron**

22 Pour un Semestre européen adapté aux calendriers nationaux,
par **Vincent Aussilloux**

24 SURE ou l'UE au secours des travailleurs
par **Sofia Fernandes**

26 Accord budgétaire de juillet 2020 : révolution ou feu de paille ?
par **Hervé Jouanjean**

36

CROISSANCE REDÉFINIE

32 Réconcilier politique de concurrence et politique industrielle,
par **Stéphanie Yon-Courtin**

34 Souveraineté européenne et infrastructures de marché à l'heure du Brexit,
interview croisée de **Stéphane Giordano** & **Robert Ophèle** par **Edouard-François de Lencquesaing**

38 Pour une vraie Europe de l'énergie,
par **Michel Derdevet**

42

MIGRATIONS & FRONTIÈRES

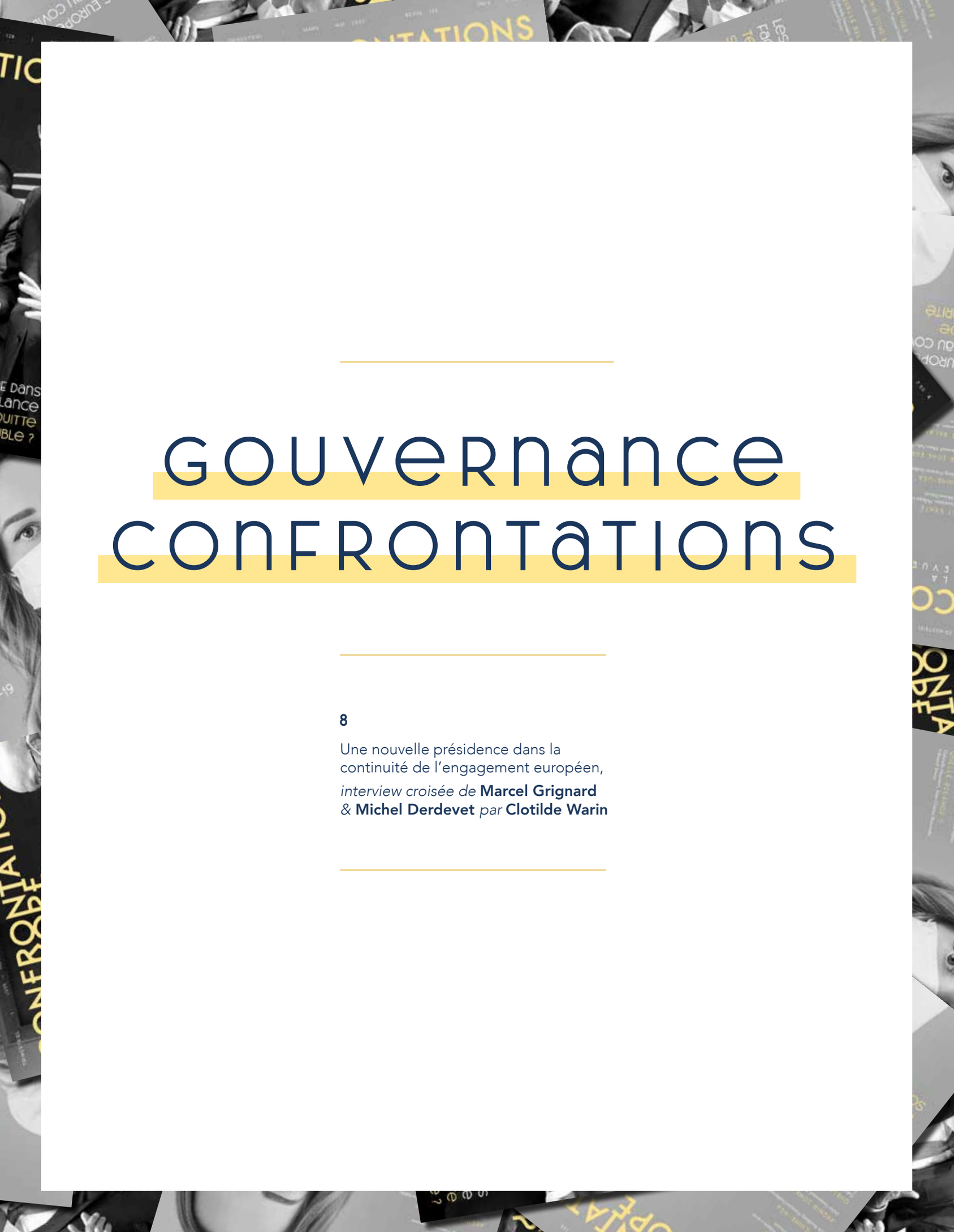
44 UE et migrations : que peut-on attendre de la présidence allemande ?
par **Corinne Balleix**

46 Covid : quel impact sur les migrations ?
par **Matthieu Tardis**

CONFRONTATIONS EUROPE - LA REVUE

Fondateurs : Philippe Herzog et Claude Fischer. • **Directeur de la publication** : Michel Derdevet • **Rédactrice en chef :** Clotilde Warin • **Comité de rédaction :** Thomas Dorget, Marcel Grignard, Philippe Herzog, Hervé Jouanjean, Edouard-François de Lencquesaing, Sébastien Palle, Patrice Pélissier, Edouard Simon, Jérôme Vignon, Clotilde Warin • **Adresse** : 29 rue Vieille-du-Temple, F-75004 Paris • **Tél.** : + 33 (0) 1 43 17 32 83 • **Courriel :** communication@confrontations.org • **Internet :** confrontations.org • **Commission paritaire** n° 0419 P 11 196 • **N° ISSN :** 1955-7337 • **Réalisation graphique :** Jules Pinton, Enderby • **Crédits photos** : Shutterstock, Unsplash, Commission européenne • **Imprimeur :** R.A.S. (95)

CONFRONTATIONS
LA REVUE EUROPE
Les Européens face au COVID-19 TEST DE SOLIDARITÉ
L'UE dans la relance LA CRISE : QUITTE OU DOUBLE ?
Nouvelle gouvernance
Décryptage du plan de relance
Croissance redéfinie
Migrations & frontières



GOUVERNANCE CONFRONTATIONS

8

Une nouvelle présidence dans la continuité de l'engagement européen,

interview croisée de **Marcel Grignard** & **Michel Derdevet** *par* **Clotilde Warin**

MARCEL GRIGNARD

PRÉSIDENT DE CONFRONTATIONS EUROPE
DE 2014 À 2020

MICHEL DERDEVET

PRÉSIDENT DE CONFRONTATIONS EUROPE
DEPUIS JUILLET 2020

INTERVIEW CROISÉE PAR CLOTILDE WARIN

UNE NOUVELLE PRÉSIDENCE DANS LA CONTINUITÉ DE L'ENGAGEMENT EUROPÉEN

Confrontations Europe a plus d'un quart de siècle et, depuis le mois de juillet, un nouveau Président : Michel Derdevet, ancien Secrétaire général et membre du directoire d'Enedis devient le 4e Président du think tank à la suite de Marcel Grignard et rappelle son attachement aux idées émises et débattues au sein de Confrontations Europe. Cette élection s'inscrit dans une continuité et un souhait de toucher à des thématiques transversales, de faire vivre et de nourrir un débat d'idées plus que jamais essentiel dans le contexte sanitaire et économique tendu actuel.

Marcel Grignard, vous avez pris la présidence de Confrontations Europe en 2014. Six années plus tard, quel regard portez-vous sur l'évolution de l'Europe et sur les changements impulsés par le think tank ?

Marcel Grignard : *Il est difficile et hasardeux de prétendre avoir une analyse solide de l'évolution de l'Union européenne au cours des six dernières années. Ce qui semble clair, c'est que les fondamentaux de la crise que traversent nos sociétés sont plus visibles, plus palpables mais aussi plus préoccupants. C'est une évidence concernant nos modes de développement, les enjeux environnementaux et sociaux, cela l'est aussi quant à la place de l'Europe de plus en plus prise en étau dans l'affrontement menaçant entre Chine et Etats-Unis.*

Il me semble que Confrontations Europe a joué un rôle important dans la prise de conscience de l'impératif de « refondation » de l'Union européenne. Ce n'est pas sans lien avec la crise de la démocratie qui affecte tous nos pays et l'obligation de faire des citoyens des acteurs dans la construction de la décision politique alors que nous devons repenser le contenu d'une régulation du marché à même de préserver les biens communs.

Au cours des six dernières années, quel a été le travail accompli ? Quels nouveaux axes ont été définis?

Marcel Grignard : *Lorsque l'on prend la présidence d'une association qui a près d'un quart de siècle, on dispose d'un socle important tant dans les modes de travail que dans les analyses et propositions cumulées au fil des ans.*

Le contenu des politiques énergétiques ou celles concernant la régulation de la finance, les politiques d'investissements de long terme font depuis longtemps l'objet des travaux de Confrontations. Nous avons poursuivi dans des contextes différents : les enjeux climatiques, la décarbonation de l'économie mettent toute l'économie dans des contraintes de mutations profondes. Le numérique est rapidement devenu un autre pan de cette mutation, bouleversant les repères. La crise de la zone euro a rebattu les cartes des politiques macro-économiques. Nous avons surtout dû nous réinventer dans l'approche systémique des enjeux parce qu'articuler enjeux économiques, sociaux, sociétaux et environnementaux est un exercice difficile, nous le constatons avec le plan de relance. Son résultat était inespéré mais sa concrétisation semée d'embuches. Travailler avec les acteurs économiques, sociaux, territoriaux afin d'articuler le micro et la macro ; être un lien entre des acteurs de la société civile et les institutions sont des marques de fabrique de Confrontations que nous avons continué à promouvoir tout en prenant en compte là aussi le contexte.

Tout cela nous a conduits à bâtir une démarche partant du terrain (entreprises, territoires, citoyens…), resituant chaque enjeu spécifique ou sectoriel (industrie, politique d'investissement, insertion des jeunes, migrants, démocratie...) dans une approche globale et cohérente (quel marché, quelle politique d'échange, quelle Europe, quelle place et quel rôle pour celle-ci dans le monde ?). Le colloque de décembre 2019 sur le capitalisme européen coopératif en a été une belle illustration.

Le mois de juillet 2020 a été riche en événements pour l'UE mais aussi pour Confrontations Europe. Les Etats membres ont trouvé un accord sur

un plan de relance d'envergure et notre think tank a mis en place une nouvelle gouvernance. Pourriez-vous nous en dire plus sur les nouvelles femmes et hommes qui ont été choisis ?

Marcel Grignard : *Notre Assemblée générale du 6 juillet a été un événement important pour notre association. Nous l'avons préparé pendant près d'une année avec le Conseil d'administration et le Bureau. Nous voulions d'abord assurer un renouvellement de nos instances de gouvernance, non pas parce que ceux qui y siégeaient avaient démérité mais parce qu'il est utile que de nouveaux visages avec d'autres expériences viennent enrichir les points de vue existants. Nous tenions aussi à préserver absolument la dimension non partisane de Confrontations Europe. Entendons-nous bien : les membres du Conseil sont des personnes engagées, mais leur diversité, leurs compétences et leur ouverture d'esprit assurent qualité et autonomie à notre gouvernance.*

Je quitte la Présidence de Confrontations parce que je me dois d'appliquer ce que j'attends d'un renouvellement dans une gouvernance d'association. Je le fais en restant attaché à l'association et convaincu que l'équipe qui assure aujourd'hui le quotidien et la nouvelle gouvernance sauront lui donner un bel avenir

Michel Derdevet, après une carrière principalement menée au sein d'EDF et de ses filiales Réseaux (RTE, Enedis) et au service de l'Europe, vous avez accepté de prendre la présidence de Confrontations Europe. Vous devenez ainsi le quatrième président de Confrontations Europe. Qu'est-ce qui a motivé votre choix ?

Michel Derdevet : *Ma motivation essentielle est la conviction que le « débat d'idées » et la formulation de propositions concrètes sont plus que jamais essentiels en Europe, dans une Union ballotée entre les réflexes « patriotardes », pour reprendre l'image de Nietzsche, et la logique financière du « juste retour ». L'Europe mérite mieux qu'une approche simplement « frugale », et le rôle des laboratoires d'idées tels que Confrontations Europe est justement d'être ambitieux, de mettre en avant les pistes et les solutions susceptibles d'incarner cette volonté commune.*

Je vais m'inscrire dans le sillage de mes trois prédécesseurs, Philippe Herzog, Claude Fischer et Marcel Grignard, pour qui j'ai de longue date estime et amitié. Ils ont chacun, avec leur personnalité propre, contribué à faire de Confrontations Europe à la fois un espace ouvert d'échanges, libres et constructifs, de dialogue entre les acteurs économiques, sociaux, politiques et associatifs européens, et un lieu d'élaboration de propositions innovantes, qui ont toutes alimenté utilement le débat public.

Ces « confrontations » restent essentielles en 2020, et au-delà, à la fois pour replacer vis-vis de l'opinion publique l'action de l'Union dans le « périmètre » que les Etats membres ont bien voulu lui confier, mais aussi bien sûr pour faire émerger des initiatives plus larges à l'image du plan de relance.

> RÉPONDRE AUX QUESTIONNEMENTS D'UNE OPINION PUBLIQUE EUROPÉENNE QUI AURA, PLUS QUE JAMAIS, BESOIN CES PROCHAINS MOIS D'UNE « BOUSSOLE »

Ainsi, les conclusions du grand Colloque de décembre dernier sur le « capitalisme européen coopératif », évoqué par Marcel, méritent plus que jamais attention ! Il nous faut d'urgence refonder un modèle économique et social européen fort, qui nous différencie des Etats-Unis ou de la Chine, en incarnant nos valeurs (protection des droits, individuels et collectifs, justice sociale…) et notre histoire, et se penser comme un « Grand Continent ».

Vous connaissez très bien le dossier Energie/Climat, l'un des grands enjeux européens. Est-ce que cela signifie que Confrontations Europe va désormais axer ses travaux plus spécifiquement sur ce dossier ou la transversalité restera-t-elle de mise ? Quelles sont les priorités que vous vous fixez ?

Michel Derdevet : *Au terme de trente cinq années de carrière, à la fois en cabinets ministériels (auprès de Martin Malvy et Christian Pierret) et surtout au sein d'EDF, je garderai bien sûr un œil plus qu'attentif sur les sujets énergétiques européens qui, désormais, sont au cœur des débats avec le « Green deal » et la juste ligne d'horizon d'une Europe pleinement décarbonée en 2050 fixée par Ursula von der Leyen.*

Dès 2009, j'avais écrit L'Europe en panne d'énergie[1], mais l'énergie n'est plus, comme alors, un sujet sectoriel parmi d'autres. L'écologie et l'économie se rejoignent aujourd'hui de manière évidente, et « Green deal » et « New Deal » riment ensemble.

Mais Confrontations Europe aura aussi vocation à aborder d'autres champs stratégiques du projet européen, qu'il s'agisse des sujets économiques, sociaux ou financiers, sur lesquels son expertise est reconnue. Un séminaire stratégique du Conseil d'administration est d'ores et déjà programmé fin septembre, pour analyser en ce sens les chantiers les plus urgents à engager.

La transversalité sera effectivement le maître-mot des mois à venir, et mon objectif sera surtout de bien répondre aux questionnements d'une opinion publique européenne qui aura, plus que jamais, besoin ces prochains mois d'une « boussole » pour la guider dans la tempête sanitaire et économique que nous traversons.

Un think tank est un cercle de réflexions, un lieu d'analyse basé sur la compétence et l'expertise mais il a aussi pour vocation d'être un « passeur d'idées », le vecteur d'une information claire, accessible et fondée, au bénéfice du plus grand nombre. Dès la rentrée, je m'emploierai, dans cet esprit, à réfléchir à une présence accrue de Confrontations sur les réseaux sociaux, qui sont aujourd'hui des médias indispensables, notamment pour toucher les jeunes générations. ●

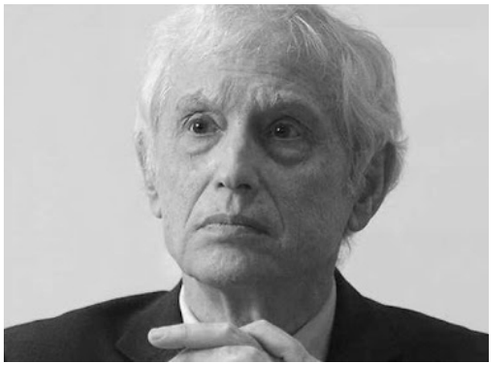
[1] *L'Europe en panne d'énergie. Pour une politique énergétique commune, Editions Des-cartes & Co, 2009.*

Questions de Clotilde Warin, rédactrice en chef de la revue de Confrontations Europe

LIBRE PROPOS

12

Plus dure sera la reprise,
par **Philippe Herzog**



PHILIPPE HERZOG
PRÉSIDENT-FONDATEUR DE CONFRONTATIONS EUROPE

PLUS DURE SERA LA REPRISE

Le diagnostic de la crise actuelle est loin d'être élaboré et partagé. Cette crise est globale, anthropologique, économique et institutionnelle. Aussi la cohérence des solutions dans le temps et dans l'espace n'a rien d'évident. Les réactions sociales et leur radicalité vont s'accentuer.

Dans la plupart des pays d'Europe le séquençage des politiques répond à l'urgence mais risque d'engendrer des cercles vicieux. Si le retour à l'activité tarde, la relance sera compromise. Le risque d'affaissement de l'économie est considérable en France, Royaume-Uni, et que dire de l'Italie ou de l'Espagne ! Si les politiques de relance creusent les dettes alors que les investissements publics massifs nécessaires pour une reprise durable prennent du retard, la dégradation des patrimoines humains, productifs et naturels se poursuivra. Si l'Union européenne ne repense pas ses fondations pour créer une meilleure synergie et solidarité entre les économies nationales, les divisions entraveront la reprise… La qualité du pilotage et de la gouvernance des politiques et des projets est donc le premier des soucis.

La pandémie ne fait qu'accentuer et accélérer la crise systémique commencée bien avant, celle du système capitaliste financier globalisé, des rivalités de puissances et de l'ultralibéralisme. Plusieurs dimensions de la crise de 2008 se sont accentuées depuis et d'autres sont apparues.

L'endettement a encore doublé dans la dernière décennie : les pouvoirs publics n'ont pas su reprendre le contrôle de la dette, c'est-à-dire de son bon usage. L'insuffisance de la demande globale en Europe est chronique parce que l'aversion au risque et l'inaptitude des Etats-nations et de leurs administrations à investir sont patentes. La crise de l'offre, c'est-à-dire des systèmes de production et d'éducation en vigueur tout comme la stagnation de la productivité, sont visibles, les défis de la formation et de la réorganisation du travail n'ont pas été relevés.

Aujourd'hui le commerce international n'est plus moteur, l'internationalisation des chaînes de production commence à se fracturer. L'Internet lui aussi se fracture parce que la capture des données fait l'objet de casus belli entre les Etats-Unis et la Chine. Des changements majeurs des plaques tectoniques de l'économie mondiale sont en cours. Les Européens ne doivent pas rester passifs.

> C'EST DU PAIN BÉNI À PARTAGER, MAIS C'EST QUAND MÊME DU PAIN À CRÉDIT. LE BUDGET EUROPÉEN DEVRA REMBOURSER LES PRÊTS ULTÉRIEUREMENT [...]

Crédits et soutiens publics massifs sont justifiés face à l'urgence, mais le financement de la reprise devra reposer sur d'autres fondations.

Les limites de l'endettement sont déjà visibles : les ménages augmentent leur épargne de précaution, il faudra la canaliser vers l'investissement. Les besoins de trésorerie des petites et moyennes entreprises sont énormes, elles devront rembourser dettes et allègements de charges provisoires. Plus que de nouvelles dettes, elles ont besoin de fonds propres ou quasi-fonds propres sans quoi les faillites et les fragilités vont se multiplier. D'autre part on ne saurait négliger que les dettes publiques sont souscrites auprès des investisseurs sur les marchés financiers internationaux, ce qui accroît la dépendance de l'Europe, alors que les plans d'Union bancaire, Union des marchés de capitaux et Union de financement ne sont pas aboutis.

Le plan de relance européen ne sera opérationnel qu'en mars 2021. Il présente deux innovations : un emprunt communautaire et des subventions exceptionnelles de l'Union aux Etats. C'est du pain béni à partager, mais c'est quand même du pain à crédit. Le budget européen devra rembourser les prêts ultérieurement mais les Etats ne sont pas enclins à relever son niveau en le dotant de ressources propres, en conséquence il est prévu de sacrifier des dépenses de recherche et d'investissement.

En France et ailleurs les marchés du travail fonctionnent très mal, ils sont actuellement congelés et le confinement a laissé sur le carreau beaucoup de gens, les jeunes en particulier. L'Union européenne devrait multiplier des programmes communautaires d'apprentissage et créer un réseau d'universités technologiques. Elle pourrait proposer une forme innovante d'emplois aidés, avec des « contrats-emploi-formation-production » pour associer les jeunes à la consolidation du tissu productif et de services européens.

On demande aux entreprises de réorganiser le travail et en même temps de créer plus d'emplois. Or la productivité est en baisse et le retour physique des travailleurs dans l'emploi (comme celui des

jeunes à l'école) n'a rien d'évident ; le télétravail ne devrait pas être un alibi.

L'autonomie stratégique de l'économie européenne doit reposer sur deux piliers fondamentaux : l'énergie et l'industrie des données numériques. Mais en matière d'énergie on ignore la solidarité de production et pour les données nous laissons le pouvoir aux GAFAM, déjà annoncées comme les grandes gagnantes de la pandémie. L'actualité appelle des politiques industrielles communes dans de nombreux secteurs : la santé, l'espace… Mais l'unanimité des Etats est une entrave majeure, on ne pourra avancer qu'en multipliant les coopérations structurées entre les pays volontaires.

Nos économies nationales prennent toutes appui sur le marché européen sans pouvoir coopérer entre elles et forger des solidarités, il faut donc réformer ce marché.

Notre Union a tout misé sur la concurrence et renoncé à une préférence communautaire. C'est pourquoi nous avons proposé en 2007 un nouvel Acte unique pour que le marché européen devienne le socle d'une stratégie industrielle et un camp de base dans la mondialisation. Nous avons accompagné Michel Barnier pour amorcer cette réforme lorsqu'il était commissaire, mais je ne vois pas l'aboutissement de ces efforts dans le plan de relance européen. Le conservatisme est toujours à l'œuvre : le marché financier européen n'est pas construit, le marché européen du travail n'existe pas, la formation des prix des biens et services n'offre aucunement les signaux adéquats pour investir à long terme.

Tout ceci crée des handicaps rédhibitoires quand nous voulons aujourd'hui relocaliser des productions. Il ne s'agit pas de tourner le dos au monde extérieur ni de brandir la bannière de la protection. Ce qui est décisif, c'est de bâtir des coopérations durables entre Européens, alors que nos propres règles et institutions nous divisent. C'est d'autant plus urgent que les rivalités entre les Etats-Unis et la Chine se développent et nous prennent en étau. C'est avec les Américains que notre dépendance est la plus profonde et il ne s'agit pas d'ostraciser la Chine. Pour desserrer l'étau, notre

CE QUI EST DÉCISIF, C'EST DE BÂTIR DES COOPÉRATIONS DURABLES ENTRE EUROPÉENS, ALORS QUE NOS PROPRES RÈGLES ET INSTITUTIONS NOUS DIVISENT.

Union doit devenir une puissance d'un type nouveau, qui s'en donne les attributs mais en nouant des coopérations humaines et productives durables avec toutes les autres régions du monde, en particulier avec l'Afrique. C'est seulement ainsi que nous serons capables d'initiatives pour réformer et consolider les grandes institutions multilatérales comme l'OMC et le FMI qui sont aujourd'hui en crise avérée.

La liberté démocratique est toujours préférable à l'autocratie, mais en Europe, faute de reposer sur des solidarités assez fortes elle s'abîme. Je ne crois pas au retour des Etats et surtout pas des Etats centralisés, mais à celui des sociétés civiles et de leurs organisations (entreprises, collectivités territoriales…). Codétermination dans les entreprises, modes de gouvernement fondés sur des partenariats, coopérations entre collectivités publiques et entreprises sont des clés pour l'avenir. Au contraire la sur-administration est étouffante. Ainsi en France on estime que dans les domaines de la santé et de l'éducation, environ un tiers des emplois sont affectés à des activités de contrôle qui pèsent sur les deux tiers des autres personnels.

Les carences de prospective dans l'espace public sont tellement visibles qu'après avoir détruit l'esprit et l'organisation de la planification en France, le gouvernement décide de rétablir le Commissariat général au Plan. Nos instruments de mesure et d'analyse des réalités, notre système d'information publique en général, sont profondément désuets sinon obsolètes. Planifier, c'est établir la concertation et la synergie entre tous les acteurs socio-économiques pour qu'ils participent aux choix collectifs et à la programmation des investissements publics. Il aurait donc mieux valu que le Commissariat réinstallé ne soit pas confié à un responsable de parti politique.

D'autre part un Plan français ne pourra se déployer qu'inséré dans un réseau de prospective et de planification à l'échelle communautaire. Des outils partiels existent aujourd'hui mais pour le moment sans aucune vision ni organisation. Bâtir une planification européenne cohérente, participative, décentralisée et concertée est un combat historique à entreprendre. ●

Le 1er septembre 2020

European Council
Conseil européen

DÉCRYPTAGE DU PLAN DE RELANCE

16

Next Generation EU : un plan de relance européen ambitieux,
par **Luc Tholoniat**

18

Les institutions financières publiques ne doivent pas être les albatros de la relance,
par **Laurent Zylberberg**

20

La santé, angle mort du plan de relance européen
par **Gaël Coron**

22

Pour un Semestre européen adapté aux calendriers nationaux,
par **Vincent Aussilloux**

24

SURE ou l'UE au secours des travailleurs
par **Sofia Fernandes**

26

Accord budgétaire de juillet 2020 : révolution ou feu de paille ?
par **Hervé Jouanjean**

LUC THOLONIAT
CONSEILLER PRINCIPAL À LA DG ECFIN
DE LA COMMISSION EUROPÉENNE

NEXT GENERATION EU : UN PLAN DE RELANCE EUROPÉEN AMBITIEUX

La crise sans précédent de la Covid-19 a conduit l'Union européenne et ses Etats membres à prendre des mesures inédites pour protéger et soutenir leurs économies. Le plan de relance « Next Generation EU » approuvé en juillet 2020 constitue une avancée majeure à l'échelle européenne. L'ambition est double : permettre une reprise économique rapide et forte pour l'Union européenne dans son ensemble, tout en accélérant la transition verte et numérique essentielle à son avenir.

La crise économique provoquée par la Covid-19 est sans précédent pour l'Union européenne (UE). Dans ses prévisions de juillet 2020, la Commission européenne estime que l'UE sera confrontée à une contraction de près de 8% du PIB en 2020, la pire récession depuis la Seconde Guerre mondiale.

Même si une reprise forte est attendue dans un scénario où la crise sanitaire resterait globalement sous contrôle, les conséquences économiques seront majeures et durables : de nombreux secteurs et entreprises sont confrontés à une perte d'activité très significative ; le taux de chômage repartira à la hausse, alors qu'il avait atteint son niveau le plus bas au début de l'année 2020 ; le niveau d'endettement public bondira et pourrait dépasser 100% du PIB en moyenne dans la zone euro.

Tous les pays européens sont fortement touchés mais certains le seront davantage en raison de leur plus forte exposition à la pandémie et de leur structure économique. Ces divergences créent des risques de fragmentation et de déséquilibres au sein du marché intérieur et de la zone euro, alors même que l'UE devra continuer à faire face aux évolutions de la pandémie, aux conséquences négatives du « Brexit » et à un contexte international fragile.

« LES TROIS ÉTAGES DE LA FUSÉE EUROPÉENNE »

Face à cette crise, la réponse économique de l'UE s'est déployée de façon extrêmement rapide et déterminée, sur une période de quelques semaines à peine. Trois temps principaux – certains ont parlé des « trois étages de la fusée européenne » – peuvent être distingués.

Dès le début du mois de mars, alors que la gravité de la pandémie se confirmait à travers l'Europe, l'UE a procédé à une flexibilisation sans précédent de ses instruments afin de permettre aux Etats membres de prendre les mesures nécessaires et d'agir comme premiers remparts face à l'urgence. En quelques jours, à l'initiative de la Commission européenne, qui proposait une première réponse économique coordonnée mi-mars, l'UE a autorisé la pleine mobilisation des fonds structurels européens disponibles, l'adoption d'un cadre temporaire exceptionnel pour les aides d'Etat et l'activation de la clause dérogatoire du Pacte de stabilité et de croissance permettant de dévier des trajectoires budgétaires agréées auparavant.

Au cours des semaines qui ont suivi, les Etats membres ont ainsi pu mobiliser près de 4% de PIB en mesures budgétaires discrétionnaires et près de 25% de PIB sous forme de garanties et de soutien à la liquidité. Ces dispositifs sont venus s'ajouter aux mesures fortes annoncées par la Banque centrale européenne dès la mi-mars.

Dans un deuxième temps, au cours du mois d'avril, les efforts ont porté sur la création de trois nouveaux pare-feux, entérinés lors de la réunion des chefs d'Etat ou de gouvernement du 23 avril. Pour les travailleurs, la Commission européenne a mis en place un mécanisme inédit (connu sous l'acronyme SURE pour « Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency ») afin de soutenir les dispositifs nationaux de chômage partiel et de soutien à l'emploi s'y rattachant. Pour les entreprises, notamment les PME, la Banque européenne d'investissement a mis en place un fonds de garantie paneuropéen. Pour les Etats membres, le Mécanisme européen de stabilité a été autorisé à activer une ligne de crédit permettant de financer des dépenses liées aux mesures de santé. Ces trois nouveaux dispositifs – qui auraient sans doute pris des mois voire des années à être négociés en temps normal – ont été approuvés au cours du printemps. Leur force de frappe combinée s'élève à 540 milliards d'euros sous forme de prêts bonifiés.

Le troisième temps de la réponse européenne a consisté à la mise en place du plan de relance, dont les grands contours ont été finalisés dès le mois de mai. En dépit d'incertitudes persistantes concernant la pandémie, plusieurs travaux – tels les prévisions économiques de printemps de la Commission européenne – permettaient alors de mieux appréhender l'ampleur de la crise. Par ailleurs, les consultations menées au niveau européen permettaient de structurer les efforts collectifs de relance, à l'instar de l'initiative franco-allemande du 18 mai.

NEXT GENERATION EU : « RÉPARER » ET « PRÉPARER »

La Commission européenne a ainsi présenté ses propositions pour un plan de relance européen, intitulé Next Generation EU, le 27 mai. Son contenu complète les décisions mentionnées ci-dessus, ainsi que les propositions pour le futur cadre financier pluriannuel (CFP) de l'UE pour la période 2021-27, qui étaient encore en cours de négociation à l'époque.

Dans sa présentation au Parle-

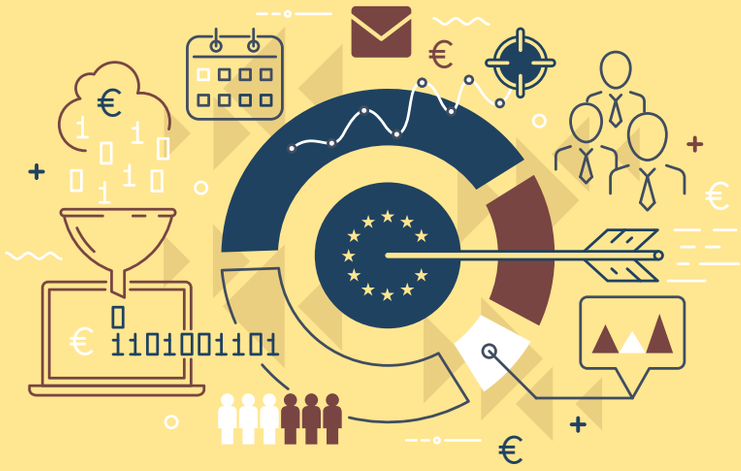
ment européen le jour même, la présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen, a insisté sur la double ambition du plan de relance : non seulement « réparer » les dégâts majeurs provoqués par la crise, mais aussi « préparer » l'avenir, en renforçant la résilience de l'UE face aux chocs et en s'engageant résolument dans la voie d'une transition verte et numérique ambitieuse.

Après un sommet des 17-21 juillet lui aussi sans précédent par sa durée et par l'ampleur des montants en jeu, les chefs d'Etat ou de gouvernement sont parvenus à un accord qui précise les grands éléments du plan proposé par la Commission européenne.

Le plan de relance européen permettra de mobiliser 750 milliards d'euros (390 sous forme de subventions et 360 sous forme de prêts) en plus des 1 074 milliards d'euros désormais prévus pour le CFP 2021-27, lui aussi agréé à l'occasion de ce sommet. Le Parlement européen a adopté une première résolution sur le sujet lors de sa séance plénière du 23 juillet.

Le caractère historique du plan de relance européen a été souligné à juste titre. Son financement sera assuré par un emprunt qui pourra être remboursé jusqu'en 2058. Cette possibilité d'emprunt sera créée grâce à l'augmentation temporaire du plafond des ressources propres du budget européen, garanti par l'ensemble des Etats membres en cas de besoin. Le remboursement pourrait s'effectuer grâce à la création de nouvelles ressources propres venant soulager les contributions nationales au budget européen : taxe sur les déchets plastiques non recyclés, redevance numérique ou mise en place d'un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières européennes.

Le principal élément du plan sera la création d'une Facilité pour la reprise et la résilience qui sera dotée de 672,5 milliards d'euros sur les 750 annoncés (312,5 sous forme de subventions et 360 sous forme de prêts). Pour activer ces financements, les Etats membres seront invités à présenter des plans détaillant leurs priorités pour les prochaines années. Ces plans tiendront compte de l'impact de la crise, mais aussi des objectifs européens de transition verte et numérique, ainsi que des recommandations économiques adressées à chaque pays au cours des années récentes. Ces plans seront donc au cœur des stratégies de relance nationales et de l'effort de coordination qui devra se poursuivre au niveau européen.



Le reste du plan de relance européen servira à renforcer des programmes qui ont fait la preuve de leur grande utilité face à la crise, tels les fonds structurels (à travers l'initiative REACT-EU), le programme européen de recherche (Horizon Europe) et le mécanisme de protection civile (RescEU). Ces programmes continueront de jouer un rôle d'appui pour l'acquisition et le partage d'équipements de santé, pour le suivi de la pandémie et la recherche d'un vaccin, ainsi que pour la coopération entre autorités publiques et personnels concernés à travers l'Europe.

L'accord obtenu en juillet sur Next Generation EU trace donc la voie d'une relance européenne coordonnée pour les années à venir. Au cours de l'automne, le législateur européen devra encore trouver un accord sur la trentaine de programmes qui composent le futur cadre financier européen. Chaque Etat membre devra également approuver formellement l'augmentation du plafond des ressources propres du budget de l'UE afin de permettre à la Commission européenne de mobiliser le financement nécessaire.

Une mise en œuvre rapide sera essentielle pour soutenir une reprise forte. Dans son analyse des besoins, la Commission européenne estime qu'un plan de relance de cette magnitude – plus de 5% du PIB européen – profitera à l'Union européenne dans son ensemble en termes de croissance et d'emplois, mais aussi à chacun de ses Etats membres, sans les endetter outre mesure. Par ailleurs, le plan devrait avoir un impact positif en termes de convergence et donc de cohésion et de solidarité au sein de l'UE. Enfin, au-delà de son impact macroéconomique, Next Generation EU est une occasion unique – et historique – pour accompagner et accélérer les mutations de l'économie européenne vers un modèle de croissance plus durable. ●

[1] Le texte de l'accord est accessible sur le site du Conseil européen : *https://www.consilium.europa.eu/media/45125/210720-euco-final-conclusions-fr.pdf*

L'auteur s'exprime à titre personnel. Ses propos n'engagent pas son institution.

LAURENT ZYLBERBERG[1]
DIRECTEUR DES RELATIONS INSTITUTIONNELLES, INTERNATIONALES ET EUROPÉENNES À LA CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS.

LES INSTITUTIONS FINANCIÈRES PUBLIQUES NE DOIVENT PAS ÊTRE LES ALBATROS DE LA RELANCE

La première réponse à la crise économique a été massive et efficace mais les prêts consentis ne suffiront pas à relancer l'économie réelle. La nécessité d'investir en capital est primordiale. Or, le plan de relance de juillet a, comme l'analyse Laurent Zylberberg, dépecé des projets communautaires emblématiques et réduit à la portion congrue l'outil InvestEU, qui permet pourtant d'impliquer au mieux les acteurs publics.

La crise économique actuelle met en évidence un paradoxe, une contradiction et un impératif. Le paradoxe, c'est que la crise que nous connaissons résulte d'une mise à l'arrêt de l'économie, décidée par les pouvoirs publics pour protéger les populations. La contradiction, c'est le recours massif aux moyens budgétaires alors même qu'ils sont déjà fortement contraints tandis que les capacités d'investissement des institutions financières publiques et privées sont limitées, la résolution de la crise de 2008 ayant nécessité la mise en place de règles prudentielles plus contraignantes. L'impératif, quant à lui, est double : relancer l'économie et assurer simultanément le financement des investissements de long terme, nécessaires à une croissance verte et soutenable.

La crise actuelle, rappelons-le, est sans précédent. Jamais des sociétés entières n'ont volontairement arrêté leur économie pendant une période aussi longue, à l'exception des situations de guerre. Pis encore, contrairement aux crises récentes, ce n'est pas la finance qui a été mise à l'arrêt, c'est-à-dire des moyens économiques immatériels détachés des réalités quotidiennes des citoyens, mais c'est bel et bien l'économie réelle qui a été stoppée net, mettant en évidence le fonctionnement linéaire et interdépendant des chaînes de valeur. Lorsque le restaurant est fermé, son chiffre d'affaires est nul et, en amont, il n'achètera plus de produits tandis qu'en aval, il ne pourra plus payer ni son loyer ni ses salariés. Le phénomène de cascade se met en marche et s'amplifie auprès de l'ensemble des acteurs.

Face à cela, la mobilisation des États, des banques et des institutions financières a été immédiate. Tous ont proposé des prêts permettant d'assurer le paiement des besoins immédiats et la continuité de certains secteurs économiques prioritaires (alimentation, transports de marchandises…). Les taux bas ont rendu cela un peu moins douloureux et ont permis de massifier les offres, irriguant ainsi l'ensemble de l'économie. On ne compte plus les centaines de milliards de prêts soit de court terme, soit à des taux très attractifs et combinant souvent les deux caractéristiques.

AVANTAGES ET LIMITES DES PRÊTS

Parmi les instruments financiers à disposition, les prêts présentent plusieurs avantages : ils sont disponibles rapidement car les ressources existent déjà sur le marché et sont souvent immobilisées. Ayant un horizon déterminé et une protection plus affirmée, ils font partie des actifs sécurisés, présentant un profil de risque moins élevé que d'autres financements. En conséquence, les prêts impliquent des exigences en matière de fonds propres et de liquidité moins contraignantes et moins coûteuses que d'autres instruments financiers pour les établissements prêteurs.

Mais les prêts ne suffiront pas pour relancer et faire fonctionner l'économie réelle. A partir d'un certain niveau, une entreprise ne peut pas se développer sur la seule base d'entrepreneurs qui prendraient tous les risques sur leurs propres économies et d'établissements financiers qui se limiteraient à un rôle de prêteurs. Il faut aussi des établissements financiers prêts à apporter du capital et à partager les risques sous la forme d'investissements.

Or depuis 2008, les mesures prises pour sécuriser le secteur financier ont d'abord visé à éviter que des prises de risques irraisonnées entraînent avec elles l'ensemble de l'économie. Des mécanismes pénalisants ont donc été mis en place et appliqués de manière parfois non discriminée à l'ensemble des acteurs, publics comme privés, et avec un maillage assez grossier pour les actifs qu'ils soient de court ou de long terme. Pour faire simple, certains actifs considérés soit comme volatiles, soit comme peu liquides ou encore comme présentant un profil de risque trop élevé, nécessitent une immobilisation de fonds propres importante, voire dissuasive. La mise en œuvre de ces principes a permis de rendre le système bancaire beaucoup plus robuste. Cette robustesse a un prix : une certaine perte d'agilité pour les institutions financières.

DES PROGRAMMES COMMUNAUTAIRES SACRIFIÉS

Aujourd'hui, apporter du capital, c'est-à-dire investir, répond à une double nécessité : d'une part, permettre de relancer les investissements ; d'autre part, saisir l'opportunité pour orienter les financements vers les secteurs cruciaux pour l'avenir. Une croissance durable et soutenable nécessite des investissements dans le secteur énergétique, dans les infrastructures ou encore dans le social (la santé, le logement, l'éducation...). Autant de secteurs risqués et intensifs en capital.

Dans le même temps, il faut prendre garde à ne pas remettre en cause la robustesse retrouvée des acteurs financiers. Il convient donc d'identifier les acteurs qui pourraient s'exposer à plus de risques et les secteurs qui devraient bénéficier de cet assouplissement. C'est ici que la légitimité retrouvée de l'action publique dans l'économie prend tout son sens. De fait, seuls les ac-

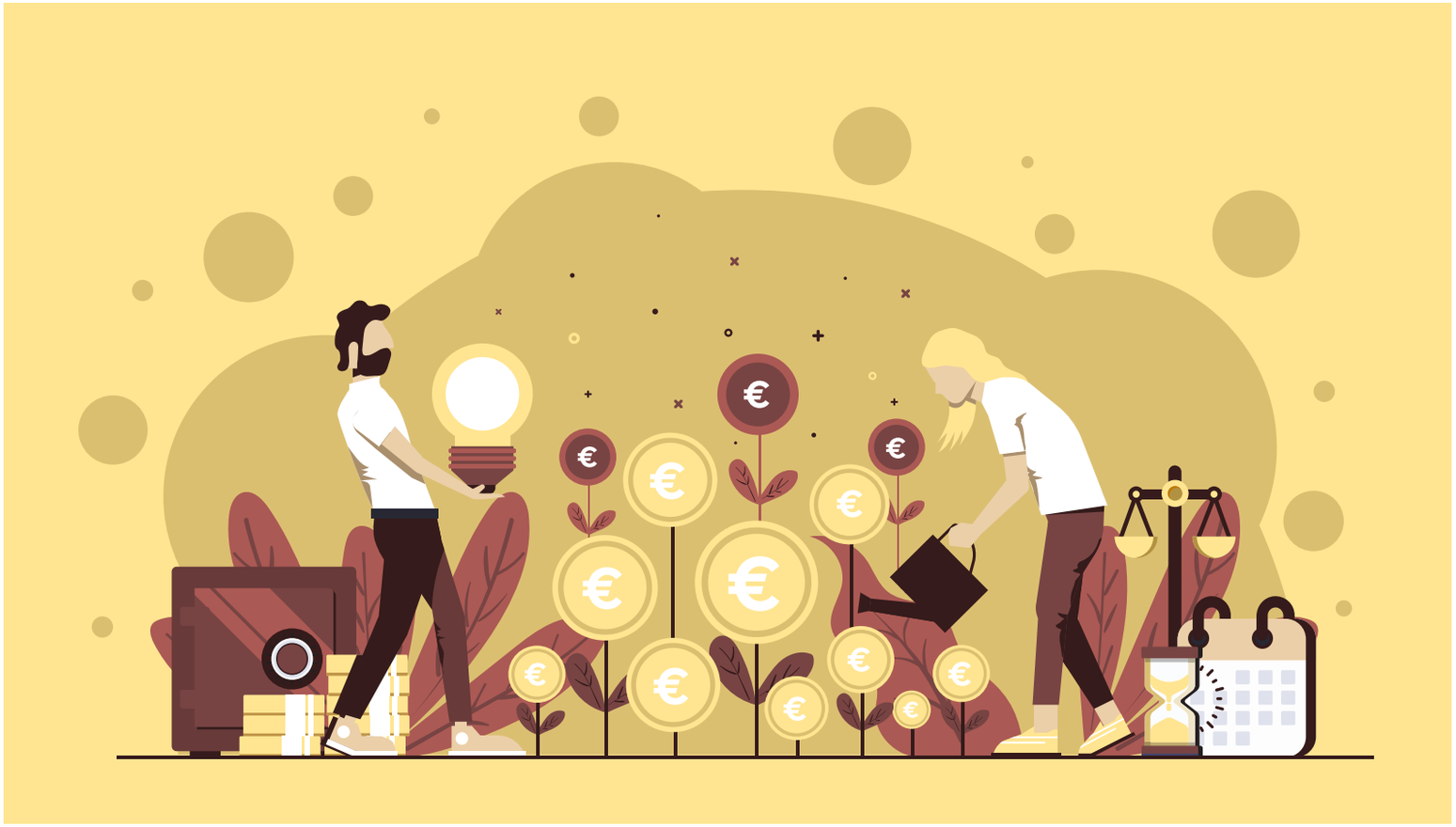
teurs publics, et notamment les Banques et Institutions Financières Nationales Publiques (NPBIs en anglais) sont à même d'apporter cette vision holistique et d'orienter les investissements.

Le long débat sur le plan de relance européen s'est focalisé sur le choix entre subventions et prêts, semblant oublier la nécessité d'investir en capital. Si le Parlement européen laisse en l'état l'accord obtenu à Bruxelles en juillet 2020, les programmes communautaires seront largement sacrifiés sur l'autel de la solidarité européenne. En première approche, ce sont des programmes aussi emblématiques qu'Erasmus ou Horizon 2020 qui ont été dépecés. Dans le domaine financier, c'est le nouvel outil InvestEU qui est réduit à la portion congrue, le montant des garanties européennes passant de plus de 30 Mds € à moins de 6 Mds € ! Or ce programme tirait les leçons des réussites et des faiblesses du Plan Juncker. Parmi les réussites, on avait noté la forte appétence de l'économie réelle envers ce programme qui avait été rehaussé à l'initiative de la France pour finalement financer près de 500 Mds € de projets. InvestEU répondait aussi au besoin d'impliquer plus les NPBIs dans la mise en œuvre des politiques communautaires avec un accès direct à 25% du montant de la garantie. Cela doit permettre de mobiliser encore plus leur réseau capillaire et leur connaissance fine des territoires. Si les équilibres de l'accord obtenu à Bruxelles devaient rester inchangés, les efforts consentis par les NPBIs pour accéder à ces programmes communautaires pourraient être alors disproportionnés et seraient mis en péril.

Alors même que la relance économique européenne aura besoin de l'ensemble des acteurs pour dépasser la crise actuelle, prendre le risque de laisser de côté les NPBIs serait une erreur. Les NPBIs sont des acteurs incontournables pour relayer dans les territoires les financements européens. Les institutions financières publiques, présentes dans tous les pays de l'Union européenne et regroupées, pour la plupart, dans l'Association Européenne des Investisseurs de Long Terme (ELTI) , sont le maillon indispensable pour transformer en réalités concrètes les financements européens et sont les outils adaptés pour s'assurer qu'ils soient utilisés dans une perspective de croissance durable et soutenable. En effet, les NPBIs portent la vision d'une finance sur le long terme avec un effet de levier important sur les acteurs privés au service des politiques publiques. Cet effet catalyseur est d'autant plus important que le financement de l'économie de demain se fera au plus près du terrain, en apportant aux acteurs des territoires les financements en dettes et en fonds propres nécessaires.

Du local à l'Europe, le continuum passe par les institutions financières publiques. Il faut donc leur donner les moyens de répondre à aux besoins de l'économie européenne en les associant à la gestion des instruments financiers européens, en accordant à ceux-ci les moyens à la hauteur des enjeux et en appliquant aux NPBIs un système prudentiel différencié. ●

[1] Laurent Zylberberg est aussi chairman d'ELTI (European Association of Long-Term Investors). *www.eltia.eu*



Gaël Coron
Chercheur au Laboratoire Arènes (UMR CNRS 6051).
Ecole des Hautes Etudes en Santé Publique (EHESP)

La santé, angle mort du plan de relance européen

Les transformations engendrées par la crise de la Covid-19 sur les structures et les politiques de l'UE sont importantes. Mais il est un champ dans lequel les changements semblent assez faibles, surtout au regard de l'événement générateur de la crise, c'est celui de l'Europe sanitaire.

Un « MacGuffin », voici à quoi s'apparentent les questions de santé à l'échelle européenne. C'est-à-dire, pour reprendre l'expression d'Alfred Hitchcock, un élément déclencheur du scénario mais dont on oublie en cours de route l'existence pour se concentrer sur l'intrigue. Ceux qui espéraient un grand saut fédéraliste en ce domaine, n 'ont pu qu'être déçus par les conclusions du Sommet européen de juillet, même si les constats faits ici ne sont que provisoires.

La question de savoir si l'Union européenne va accorder plus de place aux questions de santé nécessite au préalable une mise en perspective de l'acquis communautaire en la matière. C'est là un lieu commun mais qu'il est bon de rappeler : l'UE n'a pas de politique de santé. Or, il va de soi qu'une grande partie des interventions publiques a un effet sur les composantes de la santé humaine. On parlera de santé publique pour évoquer cette idée qui est aussi présente dans le discours de l'OMS « Health in All Policies » et surtout dans l'article 168 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) : « Un niveau élevé de protection de la santé humaine est assuré dans la définition et la mise en œuvre de toutes les politiques et actions de l'Union ».

Scott Greer[1] dans sa présentation de l'Europe de la santé distingue ainsi trois pans de l'Europe de la santé, chacun suivant des bases juridiques différentes :

- L'encadrement du marché intérieur (par exemple dans le champ du médicament où l'autorisation de mise sur le marché est une décision partiellement européanisée) ;
- La « gouvernance fiscale » européenne (Semestre européen…) par laquelle l'UE va produire des normes sur la bonne gestion des finances publiques et parmi celles-ci sur le financement des systèmes de santé ;
- Une action propre sur la santé (du consommateur, du citoyen, du travailleur) qui prendra par exemple la forme de la protection civile, de la lutte contre les épidémies, de la sécurité alimentaire, de la mise en commun de la recherche médicale…

Pour Sébastien Guigner[2], cette approche de la santé publique s'est aussi développée juridiquement pour contourner la clause de sauvegarde qui empêche l'UE d'interférer avec les systèmes de santé. Par ailleurs, il a mis en valeur le fait que les acteurs européens de la santé (fonctionnaires de la DG santé notamment) ont surtout légitimé leur action en montrant que les avancées de la santé pouvaient renforcer les autres politiques de l'UE, économiques notamment.

L'UE concentrée sur l'aspect économique de la crise

On voit qu'une telle approche de la santé va déterminer la réorientation des politiques européennes suite à la Covid. Soit on évalue la réponse au regard du renforcement d'une Europe sanitaire, de ses acteurs, de ses institutions propres, de ses compétences… Soit on cherche à savoir si les autres politiques de l'UE (notamment économiques) sont devenues plus « health friendly ».

La première approche se heurte aux freins juridiques et matériels que rencontre la mise en œuvre d'une politique spécifique à la santé : outre la question de la clause de sauvegarde, il est difficile de mettre en place une politique qui nécessite pour être perceptible sur le terrain des budgets conséquents et une administration déconcentrée. On n'imagine pas encore les citoyens européens applaudir à leurs fenêtres les fonctionnaires de la DG santé ou de l'ECDC, le Centre européen de prévention et de contrôlé des maladies basé à Stockholm !

La deuxième appelle un constat plus nuancé. La décision du 23 mars d'activer la clause dérogatoire générale prévue par le Pacte de stabilité et de croissance signifie que, jusqu'à nouvel ordre, les critères du Pacte de stabilité ne s'opposent pas à ce que les Etats injectent les sommes nécessaires pour lutter contre la crise. Il en va de même des initiatives de la DG Marché intérieur[3]. Pour autant, les outils utilisés, si on entre dans le détail, semblent indiquer que c'est l'aspect économique de la crise qui concentre l'essentiel des efforts de l'UE. La situation n'est alors pas très différente de ce qu'a connu l'UE après la crise de 2008. Par exemple, le plan de relance prend comme clef de répartition entre Etats non les dégâts causés par la maladie sur les populations mais la chute des PIB. En témoigne la différence de traitement entre Etats membres : ainsi, à populations comparables, le Portugal bénéficie de trois fois plus de montants européens que la Belgique alors qu'il enregistre cinq fois moins de décès.

Baisse d'ambition face à l'enjeu santé

Quelle est la part du volet sanitaire du plan de relance ? « RescUE », l'un des programmes, dédié à la protection civile et notamment à la lutte contre les épidémies, a été doté en mars de 1,9 milliards d'euros sur 7 ans dès mars dernier. Ce montant est en forte progression puisque pour la période 2014-2020, l'enveloppe financière destinée à la mise en œuvre du mécanisme de protection civile de l'Union était de 368 millions d'euros

(décis. 1313/2013/UE, art. 19), puis de 574 millions d'euros (décis. [UE] 2019/420, art. 1er, pt 11).

La différence entre la proposition de la Commission et l'accord intervenu le 21 juillet met en lumière la baisse d'ambition par rapport à la politique européenne de santé. En effet, dans sa proposition du 28 mai, la Commission avait proposé une très forte augmentation du budget du programme EU4Health, le programme dédié spécifiquement à la politique de santé européenne. Les montants prévus étaient de 10 milliards d'euros pour la période 2021-2027 dont 1,1 milliard provenant du Cadre financier Pluriannuel et 8,4 milliards issus du plan de relance[4]. Ces chiffres sont à rapprocher de l'édition 2014-2020 (450 millions)[5]. Le programme allait au-delà de la seule réponse à l'épidémie puisqu'étaient aussi prévus un vaste plan cancer et un programme de lutte contre les inégalités de santé. Or, dans l'accord survenu en juillet, on trouve certes 1,7 milliards au titre du CFP mais plus rien dans le plan de relance qui fasse référence à ce programme.

Certes, à ce stade, il est difficile d'aller plus avant dans l'analyse car l'attribution des fonds et la détermination des programmes financés reposent sur une gouvernance savante. Plus qu'un programme politique, le plan de relance ressemble à un appel d'offres où les futurs bénéficiaires-contributeurs ont déterminé le retour sur investissement pour chacun et le montant des enveloppes en fonction de critères thématiques.

Il est cependant utile dans ce contexte de rappeler quelques enseignements des études européennes : les orientations politiques tracées par le Conseil européen restent assez souvent lettre morte puisque ce dernier ne dispose pas d'une administration pérenne[6]. Dans la construction de la gouvernance des fonds structurels les acteurs de la Commission ont progressivement réussi à passer d'une logique de répartition entre Etats à une communautarisation plus poussée de la décision[7]. Ceci invite à prêter la plus grande attention aux mécanismes et critères d'évaluation des plans nationaux : quel rôle la Commission, en mobilisant ses propres capacités d'expertise, pourra-t-elle jouer dans la mise en place du plan ? Dans les faits, la question de la santé illustre les ambiguïtés du projet de relance qui peut aussi être interprété comme une dé-fédéralisation des politiques européennes ou pour le moins un renoncement à l'approfondissement et au rééquilibrage de celles-ci. ●

[1] Greer, S. L., & European Observatory on Health Systems and Policies, 2019. *Everything you always wanted to know about European Union health policies but were afraid to ask. https://www.euro.who.int/en/publications/abstracts/everything-you-always-wanted-to-know-about-european-union-health-policies-but-were-afraid-to-ask-2019*

[2] Guigner, S.,2016. De « *la santé dans toutes les politiques* » à « *toutes les politiques dans la santé* » : le régime de visibilité de la prise en compte de la santé dans les politiques de l'Union européenne : Commentaire. Sciences sociales et santé, vol. 34(2), 71-79.

[3] Vignon, J. « *La politique européenne de santé, baptême du feu* », revue Confrontations Europe, 20 mai 2020. *http://confrontations.org/glaenderby-agency/la-politique-europeenne-de-la-sante-bapteme-du-feu/*

[4] Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'établissement d'un programme d'action de l'Union dans le domaine de la santé pour la période 2021-2027 et abrogeant le règlement (UE) n°282/2014 (Programme « *UE pour la santé* »), COM 2020 405 final.

[5] European Commission, communication to the european parliament, the european council, the council, the european economic and social committee and the committee of regions, EU budget powering the recovery plan for Europe COM/2020/442 final 27.5.2020.

[6] Smith A.,2004, Le gouvernement de l'Union européenne. Une sociologie politique, Paris, LGDJ.

[7] Jabko, N.,2009, *L'Europe par le marché: Histoire d'une stratégie improbable*, Paris, Presses de Sciences Po.

VINCENT AUSSILLOUX
DIRECTEUR DU DÉPARTEMENT ÉCONOMIE À FRANCE STRATÉGIE

: POUR UN SEMESTRE EUROPÉEN ADAPTÉ AUX CALENDRIERS NATIONAUX

Le Semestre européen, qui a plus de dix années d'existence, n'a jamais vraiment réussi à devenir, ce qu'il avait vocation à être : un instrument au service d'une meilleure coordination des politiques économiques au sein de l'UE et de chaque Etat membre. Mais, comme le propose l'économiste Vincent Aussilloux, le plan de relance né de la nécessité de redonner force à des économies exsangues ne peut-il pas permettre d'offrir un nouveau souffle au Semestre européen ?

Le Semestre européen a été créé en réponse à la crise financière de 2008-2009 de nature totalement différente de celle que nous traversons. Le besoin d'une réponse adaptée à la crise actuelle due à la Covid-19 ainsi qu'aux enjeux structurels aigus auxquels font face l'ensemble de pays de l'Union doivent amener à le redéfinir.

Compte tenu de la faible taille relative du budget européen, la coordination des politiques publiques nationales dans l'Union européenne est un impératif comme le prévoit pour les politiques économiques l'article 121 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Dans les faits, cette coordination se limite à une mise en œuvre a minima des règles budgétaires du Pacte de stabilité et de croissance sans véritable gestion concertée du cycle économique. Quelques rares exceptions bienvenues sont à souligner de ce point de vue avec la suspension des règles budgétaires lors de la crise financière de 2008-2009 ainsi que depuis le début de la crise de la Covid-19 et surtout avec l'accord historique obtenu en juillet sur un Plan de relance communautaire.

La coordination des politiques publiques des Etats membres ne peut se limiter aux politiques budgétaires ni aux temps de crise. Les enjeux collectifs qui dépassent la capacité d'action au niveau national se multiplient mais, au-delà des défis communs, l'Union ne peut rester sans réagir lorsqu'un Etat membre reste passif face à un problème de fond qui l'affecte, soit en raison d'une insuffisante prise de conscience, soit en raison d'obstacles politiques à l'action. L'inaction de gouvernements successifs finit toujours pas générer des crises politiques profondes qui sont désastreuses, tant pour le pays lui-même que pour ses partenaires et le projet européen.

UN SEMESTRE EUROPÉEN DÉCONNECTÉ DES RÉALITÉS DE TERRAIN

La procédure actuelle relative aux déséquilibres macroéconomiques et aux défis structurels dans le cadre du Semestre européen pèche par son côté technocratique. Sa répétition dans un cycle annuel ne tient pas explicitement compte des cycles électoraux nationaux et insuffisamment des programmes sur lesquels les nouveaux gouvernements sont élus démocratiquement. Cela conduit à la perception de recommandations d'une machine administrative bruxelloise déconnectée des réalités de terrain et des choix démocratiques. C'est une perception qui ne correspond pas complètement à la réalité mais force est de constater qu'elle est largement partagée et que faute d'appropriation par le gouvernement national et la société dans son ensemble des recommandations formulées par Bruxelles, elles peinent à être mises en œuvre.

Le plan de relance européen marque une étape historique dans la progression d'une action concertée entre le niveau communautaire et les politiques nationales. Il est important que le Semestre européen joue un rôle déterminant dans la coordination des plans de relance nationaux afin de s'assurer qu'ils favorisent une croissance des niveaux de vie tout en diminuant les émissions de C02 et l'utilisation des ressources non renouvelables, ainsi qu'en renforçant l'équité sociale et la souveraineté européenne face à un monde plus incertain.

Le mouvement des « gilets jaunes » en France a montré qu'une politique menée au nom de la lutte contre le changement climatique pouvait être rejetée si elle ne prenait pas en compte ses effets sur les inégalités sociales et territoriales. Cette crise a mis au grand jour l'urgence d'une réflexion globale sur l'ensemble des politiques publiques et sur leurs interactions. Le Semestre européen pourrait être renommé Programme « Unis dans la diversité » pour refléter à la fois le besoin de coordination et la nécessité de préserver les souverainetés nationales. Il deviendrait alors le lieu véritable de la définition et du dialogue continu sur la coordination des politiques publiques.

ADAPTER LE CYCLE DU SEMESTRE EUROPÉEN AUX CALENDRIERS ÉLECTORAUX NATIONAUX

Pour que cette coordination soit plus effective, la procédure doit être revue afin de promouvoir une meilleure appropriation nationale du programme de réformes. Plutôt qu'une définition annuelle du programme national de réformes sur la base des recommandations pays adoptées par le Conseil, c'est à l'occasion de

Définition

Le Semestre européen est un cycle de coordination des politiques économiques et budgétaires au sein de l'Union européenne qui se concentre sur les premiers six mois de l'année, d'où son nom. Il s'articule autour de trois axes : les réformes structurelles qui visent à promouvoir la croissance et l'emploi, les politiques budgétaires dans le but d'assurer la viabilité des finances publiques et, dernier point, la prévention des déséquilibres macroéconomiques excessifs.

chaque nouvelle majorité parlementaire et pour une durée de trois ans qu'une stratégie de réforme devrait être définie dans l'année qui suit les élections nationales.

Lors d'une première phase de six mois après les élections d'une nouvelle majorité parlementaire dans un Etat membre, un diagnostic devrait être établi de manière concertée entre le nouveau gouvernement, la Commission, des représentants du Parlement européen et des autres Etats membres dans un exercice participatif associant la société civile. Naturellement, le gouvernement issu d'une nouvelle majorité parlementaire ferait prévaloir les priorités et les annonces déjà formulées dans le programme qui ont conduit à son élection. L'échange public avec les représentants des autres pays, des institutions bruxelloises et de la société civile permettrait cependant de compléter le diagnostic sur des enjeux passés sous silence durant la campagne électorale et ainsi de contribuer à affiner le programme de réformes du gouvernement fraîchement élu. Rien n'interdirait bien sûr au gouvernement de mettre en œuvre des premières réformes durant la phase de concertation.

Au terme de ce processus de dialogue organisé et transparent, le nouveau gouvernement annoncerait ses priorités avec un engagement vis-à-vis de sa population mais aussi de ses pairs au niveau européen. L'Etat membre serait pleinement responsable du choix des objectifs, des priorités et de la manière de les atteindre. Parce qu'il serait public et qu'y seraient associés la société civile et les partenaires sociaux, le dialogue avec les pairs et la Commission dans cette phase d'élaboration du programme de réformes contribuerait à renforcer son appropriation par la population et la meilleure prise en compte de certains enjeux insuffisamment présents dans le débat public. Si le gouvernement refuse de considérer et d'agir sur un enjeu jugé crucial par ses pairs, un rapport argumenté de la Commission, du Conseil et du Parlement soulignant un éventuel manque d'ambition du programme de réformes constituerait un levier à même de faire progresser le débat national car il interviendrait au terme d'un débat ouvert et transparent.

Par la suite, une fois le programme de réformes défini pour le gouvernement nouvellement élu, le nouveau Semestre européen renommé consisterait chaque année pour la Commission avec l'aide du Parlement européen à vérifier que les réformes annoncées sont bien mises en œuvre et que le pays est sur la bonne voie pour atteindre les objectifs chiffrés qu'il s'est lui-même défini. Il ne s'agirait plus chaque année de définir de nouvelles priorités comme dans le semestre actuel, des priorités qui peuvent être perçues comme des injonctions technocratiques, voire hors sol. Les nouveaux instruments comme le fonds de soutien aux réformes mais aussi les fonds structurels seraient liés à la mise en œuvre des engagements pris par le pays. Dans le cas d'une crise grave comme celle que nous connaissons, les plans de relance nationaux en lien avec le plan de relance européen, devraient alors être pleinement intégrés au Programme « Unis dans la diversité » à travers notamment un exercice collectif de redéfinition des priorités exigées par le contexte de crise.

Un tel mécanisme préserverait la souveraineté des Etats sur les choix de leurs priorités et des moyens de les défendre. Il respecterait le fait qu'une nouvelle majorité doit être à même de définir son propre programme de réformes pour sa mandature. En s'inscrivant dans une liste d'objectifs adoptés par tous les Etats membres et en faisant l'objet d'un diagnostic partagé et d'une discussion publique avec les pairs et le Parlement européen, il permettrait d'améliorer la coordination des politiques sur les grands enjeux tout en respectant la diversité des priorités. Plutôt qu'un exercice annuel de définition des priorités en termes de réformes, c'est un exercice en cohérence avec les cycles électoraux des pays et qui renforcerait l'appropriation nationale des réformes qu'un tel Semestre européen refondé permettrait d'assurer. ●

L'auteur s'exprime à titre personnel. Ses propos n'engagent pas son institution.

SOFIA FERNANDES
CHERCHEUSE SENIOR À L'INSTITUT JACQUES DELORS

SURE OU L'UE AU SECOURS DES TRAVAILLEURS

Très rapidement après le début de la crise de la Covid-19, dès le mois d'avril, les ministres des Finances de l'UE ont trouvé un accord en faveur d'un mécanisme de soutien paneuropéen aux régimes nationaux de chômage partiel. L'instrument SURE a répondu à une situation d'urgence mais ne pourrait-il pas devenir un catalyseur en faveur d'une réassurance chômage européenne ?

La crise sanitaire et économique actuelle est la plus importante de l'après-guerre. Tout comme il y a dix ans avec la crise de la zone euro, cette crise a mis la solidarité entre les pays de l'Union européenne (UE) à l'épreuve. Mais, cette fois, les décideurs européens ont été davantage à la hauteur du défi. Depuis avril dernier, ils ont adopté un ensemble d'initiatives visant à soutenir la réponse des Etats membres à la pandémie pour atténuer la durée et l'ampleur de cette crise. En avril, les ministres des finances de l'UE ont adopté un paquet de sauvetage d'émergence de 540 milliards d'euros pour aider les Etats à faire face aux conséquences économiques et sociales de la Covid-19. Ce paquet a été complété, en juillet, par un plan de relance baptisé « Next Generation EU », doté de 750 milliards d'euros.

Parmi les différents instruments adoptés, l'un vise explicitement à protéger les emplois et les travailleurs touchés par la pandémie de la Covid-19. Lors de la crise économique de 2008, les dispositifs de chômage partiel ont montré leurs effets positifs dans de nombreux Etats membres, notamment en Allemagne, pour limiter l'impact de la récession sur l'emploi. Face à ce constat, la Commission a proposé un nouvel instrument budgétaire, nommé SURE (dont l'acronyme anglais signifie en français « soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence »), qui vise à soutenir les régimes de chômage partiel des Etats membres.

SURE : DE L'AMBITION À L'ACTION

Avec une force de frappe de 100 milliards d'euros au total, SURE permet d'apporter une assistance financière, sous la forme de prêts accordés à des conditions favorables (taux d'intérêts plus faibles et/ou maturités plus longues) par l'UE aux États membres, afin de financer les dispositifs de chômage partiel et les mesures similaires permettant de protéger les emplois et, ainsi, les salariés et les travailleurs indépendants contre le risque de chômage et de perte de revenus.

Dans le contexte dans lequel il a été adopté, SURE apporte deux avantages majeurs. Avant tout, ce programme doit être perçu comme une preuve de la solidarité européenne, en particulier à l'attention des pays les plus durement touchés et de leurs citoyens. Dans un contexte d'euroscepticisme croissant dans certains pays, notamment en Italie, où les citoyens ont eu le sentiment d'être abandonnés par les autres pays européens, cet aspect politique ne doit pas être sous-estimé.

Sur le plan économique, la mise en place de SURE a incité les Etats membres à mettre en place et à avoir recours à des régimes de chômage partiel. Ces régimes renforcent la résilience des économies en évitant de casser des relations de travail, qui sont très coûteuses pour les travailleurs et les entreprises. Grâce au chômage partiel, les licenciements et les coûts d'embauche futurs sont réduits, la capacité de production et le capital humain des entreprises sont préservés et la perte de revenus des ménages, limitée. Ces régimes ont été massivement utilisés par les Etats membres depuis mars 2020 et ont eu un rôle majeur pour garantir la survie des entreprises européennes et éviter une hausse forte et rapide du chômage.

En août dernier, la Commission a proposé l'octroi de 87,3 milliards d'euros à 16 États membres ayant fait une demande officielle de soutien financier au titre de l'instrument SURE. Selon cette proposition, l'Italie et l'Espagne seront les deux principaux bénéficiaires de cette initiative, avec 27,4 et 21,3 milliards d'euros respectivement. L'Allemagne et la France n'ont, à ce stade, pas fait appel à cet instrument.

LES LIMITES DU MÉCANISME « SURE »

Bien qu'étant une initiative bienvenue, SURE présente aussi des limites. La principale critique faite à SURE est qu'il s'agit d'un instrument de prêts et non de subventions. L'instrument ne contribuera donc guère à diminuer le risque d'endettement insoutenable de certains pays de l'UE déjà fortement endettés, tels que l'Italie et l'Espagne. Cette critique, formulée au moment de l'adoption de SURE, doit aujourd'hui être nuancée car le plan de relance de 750 milliards d'euros adopté en juillet dernier inclut 390 milliards d'euros de subventions pour financer la relance, en particulier dans les pays les plus touchés par la crise.

Une deuxième limite de SURE est que cet instrument n'apporte qu'un soutien financier et ne permet pas de résoudre les éventuelles défaillances des régimes nationaux de chômage partiel. Face à l'urgence, il n'était ni souhaitable, ni faisable d'imposer une conditionnalité à l'octroi des financements de SURE. Toutefois, il serait utile de partager les meilleures pratiques nationales et avoir des recommandations de la Commission pour des régimes de chômage partiel efficaces. Ces recommandations pourraient par exemple prévoir que : i) tous les travailleurs doivent être inclus, y compris les travailleurs indépendants : ii) les entreprises qui distribuent des dividendes ou ont des filiales dans des paradis fiscaux ne devraient pas être éligibles au soutien public ; iii) le recours au régime devrait être subordonné à l'obligation pour les entreprises de conserver leurs travail-

leurs, même au-delà de la durée du soutien accordé ; iv) le temps d'inactivité des travailleurs devraient être utilisé pour un renforcement de leurs compétences, notamment par des formations, y compris en ligne.

SURE : un catalyseur pour une réassurance chômage européenne ?

Enfin, bien que les régimes de chômage partiel permettent de limiter la hausse du chômage et du même coup l'ampleur de la crise sociale et de l'emploi, la crise actuelle a inévitablement un impact à moyen terme sur le marché du travail. Des travailleurs ont déjà été licenciés et d'autres le seront encore. Pour répondre à cette situation, SURE, qui est un instrument temporaire, doit être complété par d'autres initiatives. Au-delà du plan de relance déjà adopté et des différentes initiatives qui en font partie pour soutenir l'emploi, SURE devrait constituer l'embryon d'un instrument permanent de réassurance chômage européenne. L'idée d'une réassurance chômage n'est pas nouvelle ; elle est défendue par de nombreux experts depuis la crise de la zone euro comme un instrument indispensable pour compléter l'architecture de l'Union économique et monétaire. SURE pourrait contribuer à lever les résistances face à une telle avancée, et ce serait certainement son héritage le plus visible et important. La Commission présidée par Ursula von der Leyen avait annoncé avant la crise une proposition en faveur de la création d'une réassurance chômage européenne pour fin 2020. Dans un contexte de hausse du chômage dans l'UE, il est important que cette ambition soit maintenue.

L'assistance financière n'est bien sûr pas le seul levier d'action dont dispose l'UE pour résoudre la crise sociale et de l'emploi. Nous pouvons nous réjouir de l'adoption en juillet dernier d'une initiative européenne en faveur de l'emploi des jeunes « Un pont vers l'emploi » et de la nouvelle stratégie européenne en matière de compétences. Face à l'accélération des transitions numérique et écologique attendue des plans de relance nationaux, il est indispensable d'investir dans la requalification et mise à niveau des compétences des travailleurs. De plus, la Commission von der Leyen s'est engagée à adopter en 2021 un plan d'action pour la mise en œuvre des vingt principes du socle européen des droits sociaux (adopté en 2017). L'adoption de ce plan devient d'autant plus nécessaire dans le contexte social pressant actuel. ●

Pour aller plus loin.

Lire la note intitulée « ***SURE : un catalyseur bienvenu pour une réassurance chômage européenne*** » cosignée par l'auteur avec Frank Vandenbroucke et publiée par l'Institut Jacques Delors en avril 2020.

https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2020/04/PP251.FernandesVandenbrouck-FR-1.pdf

HERVÉ JOUANJEAN

ANCIEN DIRECTEUR GÉNÉRAL DU BUDGET
À LA COMMISSION EUROPÉENNE,

VICE-PRÉSIDENT DE CONFRONTATIONS EUROPE

ACCORD BUDGÉTAIRE DE JUILLET 2020 : RÉVOLUTION OU FEU DE PAILLE ?

La négociation du cadre financier pluriannuel de l'Union européenne n'a jamais été une promenade de tout repos. Elle est traditionnellement le point de cristallisation des ambitions divergentes des Etats membres sur les politiques de l'Union européenne et leur avenir. Elle est aussi le point central de friction des égoïsmes et des égocentrismes nationaux. C'est dire qu'il faut aux négociateurs beaucoup de résilience, une grande capacité à composer sans se renier pour parvenir à un résultat qui est évidemment toujours en retrait par rapport aux ambitions de la Commission Européenne et aux besoins de l'Europe. La négociation du cadre financier pour la période 2021-2027 n'a pas dérogé à la règle. Le Brexit rendait déjà l'exercice périlleux , les effets de la crise sanitaire sur l'économie européenne n'ont fait qu'accentuer encore la difficulté.

LES ACTEURS.

S'il revient à la Commission de faire les propositions qu'elle estime appropriées pour l'Union européenne, c'est le Conseil des Ministres qui adopte les textes législatifs nécessaires relatif au cadre financier après avoir obtenu le consentement du Parlement européen. Le Conseil européen qui ne dispose pas du pouvoir législatif définit à l'unanimité les grandes orientations du cadre financier à venir c'est-à-dire les grandes masses qui seront dépensées pour chaque politique. Le Conseil des Ministres, en codécision avec le Parlement européen, adopte les textes juridiques nécessaires à la mise en place des programmes sectoriels et à leur exécution puisqu'il ne peut pas y avoir de dépense sans base juridique.

LE CONTEXTE.

La proposition initiale de cadre financier pluriannuel de la Commission européenne a été adoptée par la Commission Juncker en mai 2018. Elle proposait 1135 Mds d'euros en crédits d'engagements, une baisse en termes réels par rapport au cadre précédent. Elle était contrainte par les conséquences du Brexit, c'est-à-dire du départ d'un Etat membre contributeur net au budget, et guidée par de nouvelles orientations en matière d'action climatique et de défense, espace et sécurité. Dans sa sagesse, la Commission avait fait le choix de partager en deux le déficit lié au Brexit. Une partie devait aboutir à une baisse de la dépense tandis que l'autre partie devait être assumée par les Etats membres et, bien évidemment, par les contributeurs nets. Elle proposait aussi la suppression de tous les rabais qui avaient fleuri dans le sillage du « rabais » britannique mis en place par l'Accord de Fontainebleau. En mai 2020, la Commission von der Leyen, prenant acte des difficultés enregistrées entre les Etats membres lors du premier débat entre les chefs d'Etat et de gouvernement de février 2020, a révisé la proposition initiale en la réduisant à 1100 Mds d'euros et privilégiant la dimension « Pacte vert », en cohérence avec les propositions présentées en la matière en février 2020.

Les conséquences économiques majeures de la crise de la Covid-19 ont amené la France et l'Allemagne à proposer un plan de relance d'envergure

> LA NÉGOCIATION DU CADRE FINANCIER PLURIANNUEL EST TRADITIONNELLEMENT LE POINT DE CRISTALLISATION DES AMBITIONS DIVERGENTES DES ETATS MEMBRES SUR LES POLITIQUES DE L'UNION EUROPÉENNE ET LEUR AVENIR

au niveau européen repris par la Commission européenne et baptisé « Next Generation EU » (NGEU). Les négociations ont abouti à un accord au niveau du Conseil européen le 21 juillet dernier. L'idée d'utiliser la capacité d'emprunt de l'Union européenne n'était pas en soi une nouveauté puisque des instruments existent déjà au niveau européen tels que

les emprunts « balance des paiements » qui permettent à des Etats membres de bénéficier de conditions d'emprunt des plus favorables. De même, l'un des prédécesseurs du Mécanisme européen de stabilité (MES), le MESF (Mécanisme européen de stabilité financière), créé dans l'urgence en 2010 permettait d'intervenir sur les marchés financiers pour collecter des montants considérables. En revanche, la possibilité d'utiliser une partie des fonds collectés sur les marchés pour financer des dons en faveur des Etats membres les plus en difficulté a constitué une innovation majeure puisque le remboursement des sommes empruntées correspondantes sera assumé par l'ensemble des Etats membres et non par le seul bénéficiaire du don.

Evaluation préliminaire de la situation.

Au stade auquel cet article est rédigé, la procédure d'adoption du cadre financier et du plan de relance n'est pas achevée puisque le Parlement européen doit encore donner son consentement à l'accord intervenu sur le futur cadre financier. Quant au plan de relance, l'accord du 21 juillet prévoit que l'autorité budgétaire exerce un contrôle politique qui doit être défini par un accord entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission. Les tractations complexes encore à venir porteront non seulement sur le montant du cadre financier, le respect du contrôle démocratique mais aussi sur le respect de l'Etat de droit, une question qui a fait l'objet de longs débats lors du Conseil européen de juillet, les nouvelles « ressources propres » comme l'annonce le Parlement européen dès le 23 juillet dernier.

Il est extrêmement difficile de tirer des conclusions définitives sur l'accord du 21 juillet dans la mesure où il porte sur des dispositions dont la nature est très différente. Le cadre financier pluriannuel a été établi par le Traité sur le le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et reste la référence institutionnelle pour l'avenir tandis que « Next Generation EU est une réponse exceptionnelle à des circonstances temporaires mais extrêmes » et « le pouvoir d'emprunter conféré à la Commission est clairement limité en termes de volume, de durée et de portée ». Dans le cours de la négociation, il y a eu une affectation de dépenses qui auraient dû figurer dans le cadre du cadre financier pluriannuel vers le plan de relance, ce qui leur donne une pérennité plus douteuse sur le moyen ou long terme. On ne peut donc être que caricatural sous bien des angles et seul le temps nous dira si cet accord fut une étape historique ou une occasion ratée pour l'intégration européenne.

Le cadre financier pluriannuel

A première vue, les chiffres du prochain cadre financier pluriannuel sont décevants et les coupes effectuées par rapport aux ambitions affichées sont préoccupantes. L'accord global pour la période 2021-2027 porte sur un montant total en engagements de 1074 milliards d'euros, en réduction forte par rapport à la proposition initiale de la Commission. Les budgets pour la politique de cohésion et la politique agricole ont été révisées à la hausse par rapport à cette dernière, confirmant le poids traditionnel des Etats « agricoles » et des Etats « Cohésion » dans la négociation. Les rabais n'ont pas été supprimés. Comme par le passé, ce sont les politiques nouvelles proposées par la Commission dans le cadre d'une approche de recalibrage du budget qui ont payé le prix mais dans certaines limites. Deux points importants toutefois : les programmes de soutien à l'investissement dans les domaines de la recherche, du numérique, des infrastructures stratégiques et du marché intérieur restent fixés à un niveau qui demeure bien supérieur à celui de la période 2014-2020. Par ailleurs, si Next Generation EU consacre des sommes considérables à la relance même, il ne néglige ni le programme de recherche Horizon 2020 ni la mise en place du programme d'accompagnement de la

transition pour le climat qui auraient pourtant mieux trouvé leur place au sein du cadre financier pluriannuel.

Le programme de relance

C'est une innovation considérable politiquement et économiquement. Ce programme représente 5 fois le budget annuel de l'Union européenne sur une période de temps très brève puisque tous les engagements devront être pris avant la fin de 2023 et que tous les paiements devront intervenir avant la fin de 2026. A ce stade, il convient de retenir les points suivants :

-› Le montant initialement proposé des 750 milliards d'euros a été maintenu au même niveau tout au long de la négociation. La répartition entre prêts et dons a été revue à la baisse pour la partie consacrée aux dons mais le fait est que pour la première fois dans l'histoire l'Union européenne s'endette au profit des certains Etats membres alors que la charge de la dette sera assurée par tous.

-› Le Semestre européen est confirmé comme étant le cadre à l'intérieur duquel sera décidée l'attribution effective des fonds. C'est un pas considérable sur la voie d'une coordination efficace des politiques économiques. Jusqu'à présent, les Etats membres n'attachaient qu'une importance relative et polie aux recommandations adoptées par le Conseil. Selon le Conseil européen, à la suite de l'évaluation effectuée par la Commission, « les critères de cohérence avec les recommandations par pays, ainsi que de renforcement du potentiel de croissance, de la création d'emplois et de la résilience économique et sociale de l'État membre, doivent obtenir le score le plus élevé de l'évaluation » et il ajoute que « l'évaluation positive des demandes de paiement sera subordonnée au respect satisfaisant des objectifs intermédiaires et finaux correspondants ». Et, « si exceptionnellement, un ou plusieurs États membres considèrent qu'il existe des écarts importants par rapport au respect satisfaisant des objectifs intermédiaires et finaux correspondants, ils peuvent demander au président du Conseil européen de saisir le prochain Conseil européen de la question ». Il ne faut pas imaginer que ceci ne vaudra que pour les Etats membres bénéficiaires des fonds. Ce processus va probablement ouvrir un champ tout à fait nouveau où tous les Etats membres devront rendre compte de la manière selon laquelle ils auront mis en œuvre les recommandations du semestre européen. C'est probablement une étape majeure.

La réforme du système des ressources propres

Un pas important a été cependant franchi avec la proposition de réformer le système des ressources propres constitué à plus de 70% de contributions budgétaires et dont l'aberration est dénoncée depuis longtemps. C'est une situation qui empoisonne les procédures budgétaires, année après année, puisque la politique budgétaire européenne est totalement dépendante des politiques budgétaires nationales indépendamment de toute autre considération « européenne ». Un retour à l'esprit du système tel qu'il avait été conçu initialement serait une bonne chose car il permettrait de réduire la dépendance aux ressources nationales qui ne seraient plus qu'une variable d'ajustement sans pour autant accroître la dépense. A l'issue des négociations du précédent cadre financier pluriannuel, Mario Monti avait présenté un rapport[1] au Conseil sur cette question, resté lettre morte. La décision d'introduire dès le 1er janvier 2012 une nouvelle ressource fondée sur les déchets plastiques non recyclés est une première étape.

> Seul le temps nous dira si cet accord fut une étape historique ou une occasion ratée pour l'intégration européenne.

On peut se demander si le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières ainsi qu'une redevance numérique (taxe GAFA) pourront être introduits au plus tard le 1er janvier 2023. D'autres ressources (taxe sur les transactions financières) sont encore évoquées pour lesquelles des propositions de la Commission sont attendues. Des progrès sur ces points sont loin d'être acquis.

Toutefois, le Conseil européen a souhaité que le produit des nouvelles ressources propres introduites après 2021 soit utilisé pour le remboursement anticipé des emprunts contractés dans le cadre de Next Generation EU. Autrement dit, nous ne sommes pas encore arrivés à une solution pour le cadre financier pluriannuel, mais les lignes ont bougé.

Au total, il y a une double urgence à obtenir le consentement du Parlement européen. Dans les discussions avec le Conseil des Ministres, les montants mais surtout les questions politiques évoquées précédemment domineront, notamment la gouvernance du plan de relance et la problématique de l'Etat de droit dans la mise en œuvre du budget et du plan de relance, la fameuse « conditionnalité ». Une chose est sûre : le cadre financier pluriannuel doit être opérationnel dès le 1er janvier prochain et les fonds de Next Generation EU sont attendus avec impatience dans les Etats membres principalement bénéficiaires pour mettre en œuvre les plans de relance nationaux tant attendus. On peut penser que cet accord entérinera grosso modo les conclusions du Conseil européen. Seul l'usage et les années nous confirmeront si un nouveau virage a été pris au sein de l'Union européenne ou si ce ne fut qu'un beau feu de paille. ●

[1] Lire l'article signé de Mario Monti sur ce sujet dans la revue 117 (avril-juin 2017) de Confrontations Europe : *http://confrontations.org/wp-content/uploads/2017/03/P-16-17-Combats-Confront_117.pdf*

CROISSANCE REDÉFINIE

32

La politique de concurrence : un outil de souveraineté européenne,
par **Stéphanie Yon-Courtin**

34

Souveraineté européenne et infrastructures de marché à l'heure du Brexit,
interview croisée de **Stéphane Giordano** & **Robert Ophèle** par **Edouard-François de Lencquesaing**

38

Pour une vraie Europe de l'énergie,
par **Michel Derdevet**

STÉPHANIE YON-COURTIN

DÉPUTÉE RENEW AU PARLEMENT EUROPÉEN, VICE-PRÉSIDENTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET MONÉTAIRES

RÉCONCILIER POLITIQUE DE CONCURRENCE ET POLITIQUE INDUSTRIELLE

La crise sanitaire, qui a lourdement frappé les économies des États membres, aura aussi permis une prise de conscience collective en révélant la dépendance de l'Europe vis à vis d'actifs stratégiques. La députée Stéphanie Yon-Courtin appelle de ses vœux une Europe moins naïve, souveraine, protectrice, conciliant politique de concurrence et politique industrielle.

En décembre 2019, la Présidente de la Commission européenne Ursula von der Leyen déclarait : «Ce monde a plus que jamais besoin que nous jouions notre rôle de chef de file », ajoutant que la Commission «ne craindra pas de parler le langage de la confiance et de l'affirmation de soi ». Ces mots ancraient le souhait d'une Commission « géopolitique ».

À la Commission de la « dernière chance » de Jean-Claude Juncker succède la Commission de la « nouvelle chance » d'Ursula von der Leyen. Alors que notre continent connaît la pire crise depuis la seconde guerre mondiale, nous pourrions nous demander si certains objectifs ne seront pas sacrifiés sur l'autel de la relance. Mais si cette crise était finalement un accélérateur ?

Pour ceux qui fréquentent les arcanes des institutions européennes depuis plusieurs années, force est de constater que nous assistons à un changement de paradigme. Qui aurait imaginé il y a 15 ans qu'on puisse parler ouvertement de politique industrielle, de protection de nos secteurs stratégiques et encore plus surprenant, d'emprunt en commun ? Définitivement, les lignes bougent.

La prise de conscience collective des défis auxquels nous devons faire face - la mondialisation, le verdissement et la digitalisation de l'économie- nous oblige. Les réponses seront multiples mais surtout, intrinsèquement liées : la mise en place d'une politique industrielle et l'affirmation d'une souveraineté européenne ; la réforme de la politique de concurrence et l'émergence de leaders européens ; la protection de nos intérêts stratégiques et une Europe puissance ; le Plan de relance et la mise en œuvre d'une solidarité européenne.

L'Union européenne aborde les transitions actuelles avec un cadre législatif datant d'il y a plus de 20 ans, quand les géants américains et chinois n'avaient pas l'influence qu'ils ont aujourd'hui, quand la prise en compte de l'urgence climatique n'avait pas encore eu lieu et quand la dépendance de l'Europe à certains secteurs stratégiques n'avait pas encore été mis en exergue comme ce fut le cas avec le paracétamol pendant la crise de la Covid-19.

> L'UNION EUROPÉENNE ABORDE LES TRANSITIONS ACTUELLES AVEC UN CADRE LÉGISLATIF DATANT D'IL Y A PLUS DE 20 ANS

Au Parlement européen, en tant que rapporteure du rapport annuel sur la politique de concurrence européenne[1], j'ai pu faire des propositions destinées à faire évoluer les règles de concurrence pour répondre aux défis du XXIème siècle. A traité constant, nous avons une marge de manœuvre pour agir et atteindre l'Europe verte, numérique et résiliente. La politique de concurrence a le mérite d'être transversale et doit permettre, demain, de renforcer la place de l'UE dans la mondialisation, d'adapter les règles à l'ère du numérique, de soutenir les objectifs du Pacte vert pour l'Europe, de mieux s'articuler avec la politique industrielle et d'impliquer le Parlement européen tout en protégeant le consommateur.

MOINS DE NAÏVETÉ, PLUS DE RÉCIPROCITÉ

A l'heure actuelle, nos entreprises européennes sont soumises aux règles strictes et nécessaires d'aides d'État alors que leurs concurrentes étrangères peuvent accéder au même marché unique sans y être contraintes. La récente annonce du Livre blanc sur les subventions étrangères répond à la critique émise depuis plusieurs années sur l'Europe naïve et doit permettre à l'UE de se doter d'outils adaptés pour garantir que les subventions étrangères ne faussent pas notre marché, de la même façon que nous le faisons avec les subventions nationales.

La crise de la Covid-19 a mis en lumière le comportement hostile de certains de nos partenaires. Dans mon rapport sur la politique de concurrence, le Parlement européen a ainsi appelé la Commission à proposer une interdiction temporaire du rachat d'entreprises européennes par des entités publiques étrangères ou des entreprises liées à des gouvernements de pays tiers, afin d'éviter la mainmise sur des technologies, infrastructures, savoir-faire européens essentiels. Doit-on y voir l'embryon d'un protectionnisme européen ? L'UE n'a pas vocation à s'isoler du reste du monde, toutefois, à l'instar de ses partenaires, elle a réalisé la nécessité de se protéger vis-à-vis du reste du monde.

Souvent opposées, la politique de concurrence et la politique industrielle n'ont jusqu'à présent pas réellement su se concilier, chacune restant dans son silo. Or, la politique de concurrence, en luttant contre les cartels ou ententes afin de permettre à des nouveaux acteurs d'émerger et d'accéder aux marchés, constitue déjà une politique industrielle minimaliste. La crise a eu le mérite de nous faire prendre conscience de notre dépendance vis à vis de secteurs stratégiques, faute d'avoir pu créer, en Europe, des acteurs de taille critique suffisante. Il est désormais temps d'assumer le fait que la politique de concurrence et la politique industrielle soient les deux faces d'une seule et même pièce, celle de la souveraineté européenne.

UNE VISION À PLUS LONG TERME

La stratégie industrielle présentée en mars[2] illustre ce besoin de transversalité, nous devons appréhender chacun des 14 écosystèmes identifiés par Thierry Breton dans son ensemble : d'un point de vue industriel, concurrentiel, international, du marché unique et de la conformité environnementale et sociale. Sur le plan concurrentiel, certaines évolutions sont d'ores et déjà identifiées. Il est nécessaire de réviser la communication sur la définition du marché pertinent pour intégrer une vision à plus long terme englobant la dimension mondiale, la transition numérique et la concurrence potentielle. Nous devons stimuler la recherche et l'innovation et accroître la sécurité pour les entreprises et les porteurs de projets de coopération d'une certaine ampleur. C'est cette approche plus favorable à l'émergence de leaders européens que nous appelons de nos vœux.

Comme l'a souligné Peter Altmaier, le Ministre fédéral allemand de l'Économie et de l'Énergie, lors de la présentation des priorités de la Présidence allemande, les PIIEC[3] – ces projets rassemblant des entreprises de plusieurs États membres dans des domaines considérés comme essentiels pour la croissance économique, la création d'emplois et la compétitivité dans l'UE – constituent l'un des moyens de rassembler les forces des différents pays de l'UE, à un moment où il est crucial de rester solidaires face aux conséquences de la Covid-19. Cela permettra aussi de mobiliser les investissements nécessaires pour la création de leaders européens. L'Alliance pour la batterie était un premier pas mais nous devons continuer à les développer dans d'autres secteurs comme la 5G, la technologie quantique et l'hydrogène avec l'actuelle « Alliance européenne pour l'hydrogène propre ».

> LES TRANSITIONS NUMÉRIQUE ET ENVIRONNEMENTALE DEMEURENT AU CŒUR DE LA TRANSFORMATION DE NOTRE ÉCONOMIE.

Les transitions numérique et environnementale demeurent au cœur de la transformation de notre économie. Plan de relance, cadre financier pluriannuel ou réforme de la politique de concurrence, toutes ces évolutions contribueront à transformer notre économie et construire le monde de demain. La politique de concurrence y prendra toute sa part. Elle devra soutenir les objectifs d'une Europe décarbonée d'ici 2050, via la révision des lignes directrices des aides d'État, ou la mise en place de conditions minimum communes pour préciser l'obligation pour les entreprises bénéficiant d'une aide financière de respecter les critères environnementaux, sociétaux et gouvernementaux (ESG). Il s'agira aussi d'adapter les règles à l'ère du numérique, pour être capable de réglementer et sanctionner les comportements de certaines entreprises du numérique, dont le pouvoir dépasse parfois la souveraineté des États. La bataille des données est encore loin d'être gagnée et de celle-ci dépendra notre souveraineté européenne.

L'Union européenne connaît aujourd'hui un renouveau dans sa construction grâce à l'accord historique du dernier Conseil européen. Nous devons utiliser cette fenêtre d'opportunité avant qu'il ne soit trop tard. L'Union européenne doit se montrer ambitieuse et solidaire afin de mettre la mondialisation au service de notre économie. Elle doit aussi être plus concrète. Au Parlement européen, élu(e)s directement par nos concitoyen(ne)s, nous nous y employons ! ●

[1] https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0022_FR.html

[2] *https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-eu-industrial-strategy-march-2020_fr.pdf*

[3] Projet Important d'Intérêt Européen Commun à l'appui de la recherche et de l'innovation dans le domaine de la microélectronique. *https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_18_6862*

STÉPHANE GIORDANO
PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION FRANÇAISE DES MARCHÉS FINANCIERS (AMAFI)

ROBERT OPHÈLE
AUTORITÉ DES MARCHÉS FINANCIERS (AMF)

SOUVERAINETÉ EUROPÉENNE ET INFRASTRUCTURES DE MARCHÉ À L'HEURE DU BREXIT

INTERVIEW CROISÉE PAR E-F DE LENCQUESAING

La société frappée par la Covid met en lumière une véritable accélération de tendances déjà connues, en particulier les dimensions digitales et environnementales. L'Europe, déjà ébranlée par le départ du Royaume-Uni, répond présent par sa réaction rapide, coordonnée et d'une ampleur nouvelle ! Un haut comité d'experts (High-Level Forum on capital markets union - CMU) resitue dans ce cadre l'importance stratégique d'un marché de financement et de capitaux profond et efficient, indispensable alors que de considérables investissements long terme s'avèrent nécessaires pour faire face à la quatrième révolution industrielle et aux défis environnementaux. Dans ce contexte, face à la très forte montée des dettes d'entreprises, leur résilience passe aussi par un rééquilibrage entre dettes et capitaux propres. Un rapport de l'AMAFI intitulé Completing Capital Markets Union[1], publié en juin, propose des pistes pour une réforme des marchés financiers européens qui reposerait notamment sur une régulation/supervision simple et adaptée et sur une colonne vertébrale d'infrastructures de marché puissante, compétitive et sûre... sujet dont on parle depuis plus de 20 ans.

Edouard-François de Lencquesaing, Président honoraire de l'EIFR (European Institute of Financial Regulation) et Trésorier de Confrontations Europe revient sur les constats et priorités du marché à travers une interview croisée de Stéphane Giordano, président de l'AMAFI et du président de l'Autorité des Marchés financiers (AMF), Robert Ophèle.

Il faut saluer le nouvel intérêt porté par la Commission européenne pour la relance de l'Union des marchés de capitaux. Cela passe par une bonne maîtrise des infrastructures de marché. Quel est le mode de fonctionnement de ces infrastructures financières ?

Robert Ophèle : *Les marchés financiers assurent la rencontre entre acteurs économiques en recherche de financement et investisseurs, ils permettent de gérer les risques associés aux actifs - financiers ou non (marchés à terme de matières premières) – que ce soient les variations de prix ou le défaut des émetteurs (CDS) et ils assurent ensuite la liquidité des actifs financiers émis. Pour fonctionner, les marchés financiers s'appuient sur une chaîne complexe d'infrastructures de trois types principaux:*

- Des plateformes de négociation (les bourses) qui organisent la rencontre des intérêts acheteurs et vendeurs. En Europe, leur importance s'est accrue avec les règles d'obligation de négociation mises en œuvre depuis 2018 (MIFID II / MiFIR) ;

- Des chambres de compensation (CCP) qui, une fois les transactions conclues, se substituent aux contreparties pour diminuer les volumes d'échanges et les risques de contrepartie et faisant un netting des transactions. Les règles d'obligation de compensation de certains produits dérivés prises après la crise financière de 2008 ont rendu ces CCP incontournables, au point d'en faire des acteurs systémiques ;

- Les dépositaires centraux (CSD) qui tiennent le registre des titres émis et gèrent le règlement-livraison des transactions. Au-delà, des infrastructures spécialisées dans la fourniture de données sur les transactions assurent la transparence de la formation de prix (consolidated tape, trade repositories…) ou proposent des indices permettant de fixer des performances de référence.

Stéphane Giordano : *La localisation des infrastructures est un enjeu industriel et politique. Elle est une résultante et une condition du développement d'une place financière. Historiquement nationales et concentrées sur les actions et obligations, les infrastructures ont progressivement étendu leurs opérations en termes*

de géographie comme de classes d'actifs. Pour une place financière, la présence d'infrastructures suffisamment développées est un facteur critique d'autonomie et de développement. En effet, cette localisation tend à déterminer le droit dominant pour le type de transactions considéré, et agit comme facteur d'attraction puissant pour les différents acteurs (négociateurs, compensateurs, etc.).Certaines infrastructures jouent en outre un rôle critique pour des opérations (repos) et des instruments (obligations souveraines) déterminants dans la transmission de la politique monétaire. Ces enjeux sont exacerbés pour les chambres de compensation sur les produits dérivés, notamment parce que la tendance naturelle du marché dans ce domaine est à la concentration des opérations pour chaque classe d'actifs, sur un nombre limité de contreparties, avec le plus souvent une chambre fortement dominante à l'échelle mondiale.

Comment se pose le problème des infrastructures face à des marchés de capitaux qui en Europe devraient probablement doubler de taille passant de 20 à plus de 40 % du financement de l'économie ?

R. Ophèle : *De fait, la structure du financement de l'économie doit évoluer. Nos défis économiques impliquent un renforcement des fonds propres des entreprises et l'optimisation du coût des financements. Le rôle des marchés de capitaux est donc essentiel. Or, les marchés financiers ont une tendance naturelle à la concentration : la plateforme qui accueille le plus de transactions, la plus liquide, doit en principe assurer la meilleure exécution des ordres, la compensation est plus efficace si l'ensemble des transactions y sont rassemblées permettant un netting maximum. A contrario, plus il y a de dépositaires centraux (CSD), plus le règlement-livraison, c'est-à-dire le transfert des titres, est opérationnellement fragmenté donc complexe et coûteux.*

Mais plus il y a de concentration, moins il y a de concurrence, ce qui entraîne des effets potentiellement négatifs sur les prix et l'innovation et plus de risques, toute défaillance mettant en péril l'ensemble du secteur financier. La réglementation, la supervision et les mécanismes de gestion de crises des infrastructures financières sont donc essentiels pour éviter ou au moins limiter les risques associés à un mauvais fonctionnement des marchés.

Or, avec le départ du Royaume-Uni, l'UE est désormais en position de faiblesse puisque des infrastructures majeures traitant des titres d'émetteurs de l'Union, des contrats conclus par des acteurs de l'Union et des transactions libellées dans des devises de l'Union sont localisées au Royaume Uni et que les infrastructures localisées dans l'Union font l'objet d'approches essentiellement nationales ce qui génère fragmentation et inefficacité. On ajoutera que ces infrastructures sont largement des filiales de groupes lo-

NOS DÉFIS ÉCONOMIQUES IMPLIQUENT UN RENFORCEMENT DES FONDS PROPRES DES ENTREPRISES ET L'OPTIMISATION DU COÛT DES FINANCEMENTS.

calisés dans des pays tiers (Royaume-Uni, Suisse ou Etats-Unis) alors que la présence des groupes de l'Union (Deutsche Börse ou Euronext) dans les pays tiers est quasi inexistante.

La tentation est donc grande d'en rester au statu quo vis-à-vis du Royaume-Uni– ce qui reviendrait à accorder une équivalence générale aux infrastructures qui y sont localisées – et de se résoudre à vivre avec la fragmentation actuelle des marchés de l'Union, l'équivalence permettant de conserver une efficacité raisonnable des marchés avec la concentration d'opérations sur une place financière majeure. Mais ce serait là abandonner toute ambition d'une souveraineté financière de l'Union et constituerait un fort danger en périodes de crises au cours desquelles la gestion s'effectue assez légitimement en priorité au bénéfice des intérêts nationaux.

S. Giordano : *Robert a raison. La concentration des marchés financiers présente pour les utilisateurs des bénéfices évidents mais cette organisation oligopolistique induit aussi des externalités négatives, notamment en situation de stress : les infrastructures ainsi concentrées sont fortement systémiques. Par ailleurs, pour les autorités d'une zone réglementaire et monétaire donnée, la dépendance à une chambre de compensation localisée dans une autre zone pose évidemment un problème de souveraineté, d'autant plus critique que les instruments considérés sont susceptibles de rétroagir sur leur politique monétaire ou la stabilité de la dette souveraine.*

Cette situation a été illustrée, lors de la crise de 2011, par la décision de la chambre de compensation LCH Ltd d'imposer une décote sur les titres souverains de certains pays membres de l'Eurozone qui lui étaient déposés en garantie. Ainsi la concentration et la localisation optimales des infrastructures et en particulier des chambres de compensation relèvent d'un équilibre entre efficacité opérationnelle en situation normale de marché et gestion des externalités négatives en situation de stress extrême. En outre, il paraît difficile d'assurer le développement et l'intégration des marchés financiers de l'Union s'ils continuent à dépendre d'infrastructures localisées en dehors de l'Union.

Tous les marchés ne présentent pas le même degré de criticité, mais surtout, par construction, une localisation « souveraine » peut sembler en contradiction avec la structure et l'efficacité des marchés. Quel serait le domaine le plus critique ?

S. Giordano : *Dans le cas de l'UE, le sujet se pose particulièrement pour la compensation des swaps de taux (IRS). Les repos en Euro, ainsi qu'une part importante des dépositaires centraux (CSD), sont désormais compensés au sein de l'Eurozone. Sur ces marchés la question est donc réglée. S'agissant des swaps en Euro, l'essentiel continue d'être compensé à Londres, en dépit du développement d'une offre alternative à Francfort.*

La structure du marché des swaps explique assez largement l'inertie du mar-

ché, et la difficulté à déplacer la compensation des swaps en euros d'une place vers une autre :

- seuls 25% des swaps sont libellés en Euro, et parmi ceux-ci seuls 25% impliquent une contrepartie localisée dans l'Union : tout déplacement de la compensation qui ne s'appliquerait qu'aux entités européennes ne porterait que sur une part minoritaire des flux et ne générerait pas une masse critique suffisante pour attirer les flux n'impliquant pas des entités européennes ;

- s'agissant de swaps à long terme, le déplacement d'une contrepartie d'une chambre de compensation implique, un stock important de transactions historiques qui doit être dénoué dans la chambre de compensation d'origine, et conclu de nouveau auprès de la chambre d'accueil. D'où un coût important sans bénéfice immédiat.

Il résulte de ce qui précède qu'une approche prescriptive visant à la relocalisation rapide des swaps en Euro ne serait pas couronnée de succès. En imposant aux entités européennes de participer à un pool de compensation minoritaire, une telle approche se traduirait par une moindre compétitivité de ces acteurs et, paradoxalement, une baisse de la part des transactions finalement compensées au sein de l'Eurozone.

Mais alors quelles pistes peuvent être envisagées ?

R. Ophèle : *Dans une stratégie industrielle d'ensemble des marchés il faut renforcer, là où cela est possible, la masse critique des infrastructures existantes en sortant d'une approche nationale au profit d'une vision plus paneuropéenne. En ce qui concerne les pays tiers, les acteurs dominants sont significatifs et souvent localisés à Londres et rarement sous gouvernance de l'UE à 27 : qu'il s'agisse d'ICE, LSEG, Nasdaq, SIX, DTCC, TP-ICAP, BGC, CBOE, CME... Euronext, Deutsche Börse, Euroclear et Tradition, qui sont les principales infrastructures à gouvernance UE, n'ont pas de siège en France. La supervision européenne est symbolique. Il faut donc viser à privilégier le développement d'infrastructures localisées dans l'Union, soumises à une réglementation, supervision et gestion de crise européenne dès qu'elles présentent une importance systémique.*

Pour ce faire, on doit se fixer quelques principes simples, dont la légitimité me semble inattaquable, fondés sur le couple domiciliation de l'émetteur et libellés de la transaction. Les titres et contrats émis par des émetteurs de l'Union et libellés dans une devise de l'Union ont vocation à être traités dans l'UE. L'avantage opérationnel d'une telle approche, si elle est appliquée de façon harmonisée, est qu'elle ne génère pas de conflit de réglementation entre pays. Elle n'a cependant de sens que si le paysage de l'Union gagne en efficacité. Or si la zone euro a permis l'émergence d'une banque centrale forte et d'un début d'Union bancaire avec une supervision et une résolution bancaire unique, très peu a été fait en matière d'infrastructures de marché qui, quels que soient leur taille et leur périmètre d'activité, sont résolument des entités nationales avec une déclinaison nationale de règles européennes, une supervision nationale et une gestion de crise nationale (sous réserve de l'intervention de la Banque centrale européenne (BCE) qui transcende en partie les frontières nationales). Euronext est probablement la tentative la plus aboutie d'une approche qui dépasse les cadres nationaux fondée sur un ensemble de règles harmonisées définies sous le contrôle d'un Collège de superviseurs et d'un carnet d'ordres unique justifiant une supervision coordonnée. On voit cependant les limites d'une telle approche pour une Union à 27. Les grandes infrastructures de marché de l'Union doivent en fait faire l'objet d'une supervision directe centralisée à l'ESMA (European Securities and Markets Authority) et à la BCE (lorsque ce sont également des établissements de crédit) ; c'est une condition au rapatriement ordonné des opérations réalisées dans l'Union.

> UNE APPROCHE INCITATIVE ET FONDÉE SUR LE TEMPS LONG PARAÎT PLUS SUSCEPTIBLE D'ATTEINDRE L'OBJECTIF DE RELOCALISATION DES INFRASTRUCTURES

S. Giordano : *Une approche incitative et fondée sur le temps long paraît plus susceptible d'atteindre l'objectif de relocalisation des infrastructures et surtout celle de la compensation des swaps en Euros. Une telle démarche pourrait par exemple se fonder sur :*

- l'incitation des entités – en pratique, les grandes banques d'investissement américaines – qui, dans le cadre du Brexit, repositionnent leurs activités commerciales au sein de l'Union à y repositionner également leur trading en instruments libellés en Euro. Cette incitation pourrait notamment passer par les Supervisory Expectations de la BCE. Il s'agirait d'exiger que les entités sous sa supervision disposent d'une certaine autonomie pour leur trading et la gestion de leurs risques, sans devoir reposer entièrement sur des entités du Royaume-Uni ;

- la compensation volontaire par les entités souveraines et supranationales européennes (BEI, BCE, banques centrales, etc) de leurs swaps, et ce auprès de chambres européennes.

L'objectif serait de constituer progressivement un pool de transactions dont la compensation serait susceptible d'être relocalisée au sein de l'Union par une politique prescriptive, mais qui représenterait une masse critique suffisante pour attirer avec lui l'essentiel des transactions, ou du moins faire jeu égal avec le pool des transactions qui resteraient compensées en dehors de l'Union.

Mais le Brexit c'est demain. Comment fixer une feuille de route compatible avec cette échéance ?

R. Ophèle : *Pour moi, il est cinq défis que les infrastructures de marché de l'UE doivent affronter pour gagner en effi-*

cacité et assurer l'indépendance de l'UE. Il faut assurer la transparence des transactions qui bénéficient encore aujourd'hui de trop de dérogations. Deuxième défi : l'ouverture à la mondialisation des marchés et donc de l'équivalence des infrastructures du Royaume-Uni. Il n'y a pas besoin de donner une équivalence aux plateformes de négociation mais s'agissant des chambres de compensation l'objectif est de disposer à terme d'infrastructures significatives dans l'UE pour tous les produits libellés dans une devise de l'UE, même si cela nuit à l'efficacité de la compensation. Le troisième défi est celui des nouvelles technologies et en particulier de la blockchain. Le développement des security token doit être testé dans la chaîne de marché et pourrait devenir à terme la norme (avec un token de règlement en monnaie centrale) ; mais cela nécessite des ajustements réglementaires au niveau européen. Les quatrième et cinquième défis sont le modèle d'intégration (verticale ou horizontale) et de la concurrence (open access)

Pour cela il faut faire évoluer la supervision sur la base d'un meilleur mix national/ européen.

Une telle cible est inatteignable au 31 décembre 2020, fin de la période de transition, tant en termes de calendrier réglementaire que de gestion opérationnelle (cas des swaps de taux en euros). Mais nous avons l'opportunité, dans le cadre de la remise en chantier de l'Union des marchés de capitaux, d'en fixer clairement l'objectif et le calendrier.

S. Giordano : *Effectivement, l'objectif de doter l'Union européenne d'une plus grande autonomie quant aux infrastructures de marchés les plus systémiques suppose d'adopter un calendrier à la fois pragmatique et ambitieux. Il est évident que ce calendrier devra se projeter bien au-delà de la fin de la période de transition. Pour autant, il ne pourra pas ignorer l'issue du Brexit et les éventuelles divergences de la réglementation britannique par rapport au corpus européen. Et, en la matière, les difficultés des négociations en cours incitent à la prudence quant au niveau de coopération future entre les autorités britanniques et européennes.* ●

[1] *Enabling EU-27 markets to play a bigger role in the financing of the Union's economy,* 118 pages, juin 2020. Disponible sur *amafi.fr*

Propos recueillis par **Edouard-François de Lencquesaing**, Président honoraire de l'EIFR et Trésorier de Confrontations Europe

© Jean-Luc Petit

MICHEL DERDEVET

PRÉSIDENT DE CONFRONTATIONS EUROPE.

ANCIEN SECRÉTAIRE GÉNÉRAL ET MEMBRE DU DIRECTOIRE D'ENEDIS

POUR UNE VRAIE EUROPE DE L'ÉNERGIE

Le Sommet européen de la mi-juillet, qui a entériné le lancement du plan de relance de 750 M€ et confié à la Commission européenne la compétence réelle (et inédite) de lever de l'emprunt au bénéfice des citoyens européens touchés par la crise sanitaire, ne doit pas nous faire oublier la nécessité de penser à de grands objectifs communs, et à mutualiser plus que jamais nos démarches économiques et industrielles.

L'Europe ne peut pas se résumer à un exercice comptable de redistribution intergouvernemental, version « monnaie hélicoptère » appliquée aux Etats membres, dont la « frugalité » - confondue avec la saine gestion des finances publiques - serait le seul horizon politique[1] ! Si l'Europe veut s'affirmer comme un acteur économique et industriel fort et souverain, elle doit s'en donner les moyens, avec de nouvelles ressources propres (taxe sur le plastique non recyclé, mécanisme d'ajustement carbone aux frontières européennes, taxe GAFA…), et surtout privilégier son unité, en mettant au second rang le « narcissisme des petites différences » entre Etats membres. Au titre des politiques communes à impulser, figure toujours, et plus que jamais, la politique énergétique, qui fut à l'origine historique du projet européen (en 1952, de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier - CECA, et en 1958 de la CEEA – Communauté européenne de l'Energie atomique), mais qui est devenue aujourd'hui une ardente obligation, compte tenu des enjeux planétaires liés au dérèglement climatique.

La décarbonation du mix énergétique européen à l'horizon 2050, posée comme objectif par la Présidente von der Leyen dès juillet 2019, doit rester une priorité majeure pour notre continent, et ne doit pas souffrir d'arbitrages à la baisse. Cela passe à l'évidence par une dépendance moindre aux énergies fossiles importées (charbon, pétrole, mais aussi gaz), qui renvoient aux deux siècles passés, car elles grèvent à la fois la souveraineté politique, le pouvoir d'achat et la compétitivité de l'Union. Et, de ce point de vue, il y a urgence[2]. Les Etats membres sont autonomes dans le choix de leurs sources d'approvisionnement et de leur mix énergétique, mais au final cela se traduit, année après année, par une aggravation récurrente de la dépendance énergétique de l'Union[3].

SORTIR DE L'OPPOSITION RENOUVELABLES/NUCLÉAIRE

Même si ces dernières années, la part des énergies renouvelables produites sur le sol européen s'est accrue, la dépendance à des importations d'énergies fossiles a elle aussi augmenté. Il faut donc rapidement, à la faveur de la crise, amorcer un virage vers des énergies endogènes, concourant toutes à l'objectif de décarbonation des économies européennes. Et sortir, au plus vite, des débats de chapelle sur la composition du mix de production. L'opposition renouvelables/nucléaire, historique et lancinante en Europe, est sclérosante et ne permet pas en tout cas de converger, entre Européens, autour d'espaces de travail communs. Parmi ceux-ci, en paraphrasant Fatih Birol, le directeur de l'AIE (Agence internationale de l'Energie), « il faut à la fois mobiliser l'efficacité énergétique, les énergies renouvelables, le vecteur électrique et l'hydrogène ».

Concernant l'efficacité énergétique, elle recèle un potentiel formidable. L'Agence internationale de l'Energie évalue ainsi que des efforts soutenus en matière d'efficacité énergétique permettraient de diminuer de 30% les émissions de CO2. Rien qu'en France, les outils mis en place depuis la directive du 25 octobre 2012 et la loi de transition énergétique pour la croissance verte (TECV) du 18 août 2015 sur ce volet efficacité énergétique sont nombreux : contrats de performance énergétique, certificats d'économie d'énergie, audit énergétique, diagnostics performance énergétique, règlementations thermiques... Tout vise à faire du consommateur un consomm'acteur. Encore faut-il, pour cela, que ces actions soient moins complexes et plus lisibles.

Concernant les énergies renouvelables, elles ont, au premier semestre 2020, franchi un cap historique. Pour la première fois, elles ont généré en Europe 40% de l'électricité produite sur les six premiers mois de l'année (+11%), contre 34% pour les combustibles fossiles, faisant reculer de 23% les émissions de CO2. Mais ce basculement, certes dû au confinement (qui a généré une baisse de la demande de l'ordre de 7%), interpelle quant à ses effets « collatéraux » : le maintien de la tension et de la fréquence sur les réseaux électriques a été durant toute cette séquence un enjeu majeur pour les gestionnaires de réseaux, avec des inquiétudes notamment en Allemagne et au Royaume-Uni. Plus que jamais, la solidarité et l'interconnexion des réseaux, au coeur historique de l'Europe de l'énergie, doivent donc être encouragées et prolongées. Loin du mythe de sources d'énergie uniquement locales, le développement des productions dé-

centralisées suppose des infrastructures connectées et solidaires pour les acheminer et éviter le grand « black out ». Ce sera tout l'enjeu des prochains projets d'intérêt commun dans le domaine de l'énergie (PIC)[4], qui ne devront plus uniquement raisonner de manière macro-économique, en terme d'interconnexions (électriques ou gazières) entre pays, mais aussi embarquer les réseaux locaux de distribution, qui collectent dans les territoires européens les énergies renouvelables et sont les architectes de leur essor.

LE GRAND CHANTIER DE L'HYDROGÈNE BAS CARBONE

L'Europe est la zone du monde qui offre en l'état la meilleure qualité de services énergétiques, mais cet atout est fragile et doit être conforté. Car les réseaux énergétiques sont soumis à un cahier des charges profondément renouvelé dans le cadre de la transition énergétique[5]. A l'image du New Deal de Roosevelt, on pourrait donc choisir d'incarner la relance de l'économie européenne par des investissements directement destinés au renforcement des interconnexions électriques européennes, mais aussi à l'enfouissement et à la digitalisation des réseaux de distribution d'électricité. Cela permettrait de relancer la solidarité énergétique européenne, en augmentant et en sécurisant les échanges aux frontières, et irait à l'évidence dans le sens du Green Deal.

On pourrait aussi envisager un plan massif de développement des recharges électriques, permettant de relancer la mobilité verte, ce qui indirectement pourrait aider le secteur automobile. Les centaines de milliards d'euros nécessaires pourraient être mobilisés par l'intermédiaire de l'émission de networks bonds, qui financeraient l'entretien, la modernisation et le développement des réseaux énergétiques européens. Ce système est d'ailleurs souhaité par plusieurs pays européens.

Le dernier grand chantier européen à impulser concerne l'hydrogène bas carbone, qui est l'un des vecteurs énergétiques d'avenir pour décarboner notre économie. En effet, l'hydrogène bas carbone peut être utilisé en tant qu'intrant dans des process industriels, carburant pour la mobilité, solution d'autonomie énergétique ou solution de stockage pour aider à l'intégration massive des énergies renouvelables électriques au réseau. Il peut également venir alimenter les réseaux de gaz existants en substitution au gaz fossile (jusqu'à 10% d'ici 2030 selon les estimations des principaux acteurs gaziers français).

> L'EUROPE [...] OFFRE EN L'ÉTAT LA MEILLEURE QUALITÉ DE SERVICES ÉNERGÉTIQUES, MAIS CET ATOUT EST FRAGILE ET DOIT ÊTRE CONFORTÉ.

La Commission européenne elle-même a présenté le 8 juillet dernier un plan stratégique pour l'hydrogène vert, avec un objectif de capacité d'électrolyse installée de 6 gigawatts (GW) en 2024, et de 40 GW en 2030 (permettant de produire alors 10 millions de tonnes d'hydrogène renouvelable). Pour y parvenir, une « Alliance européenne pour un hydrogène propre » a été créée sur le modèle de l'Alliance européenne des batteries (AEB), créée en 2017. Le but est de développer la demande et les capacités de production d'hydrogène vert par électrolyse de l'eau à partir d'énergies renouvelables, et de contribuer ainsi en 2050 à 14% de la consommation finale d'énergie en Europe.

La crise de la Covid-19 a bouleversé nos modes de pensée, et la sortie de crise passera à l'évidence par beaucoup d'imagination, et pour reprendre la formule de Danton, par « de l'audace, encore de l'audace, toujours de l'audace » afin de ne pas laisser les Etats-Unis et la Chine nous considérer comme un terrain de jeu industriel annexe ! ●

---

[1] Quand on compare les chiffres, les 750 M€ du bienvenu plan de relance sont à rapprocher des 14.000 M€ du PIB de l'Europe. En l'état, avec 150 M€/an, le budget de l'Union européenne arrive à peine à 1% de la richesse produite chaque année, et le prochain cadre financier pluriannuel 2021-2027, doté sur six ans de 1074 M€, reste, dans cette épure, à comparer au budget fédéral annuel des Etats-Unis, de 4700 M$ en 2020 !

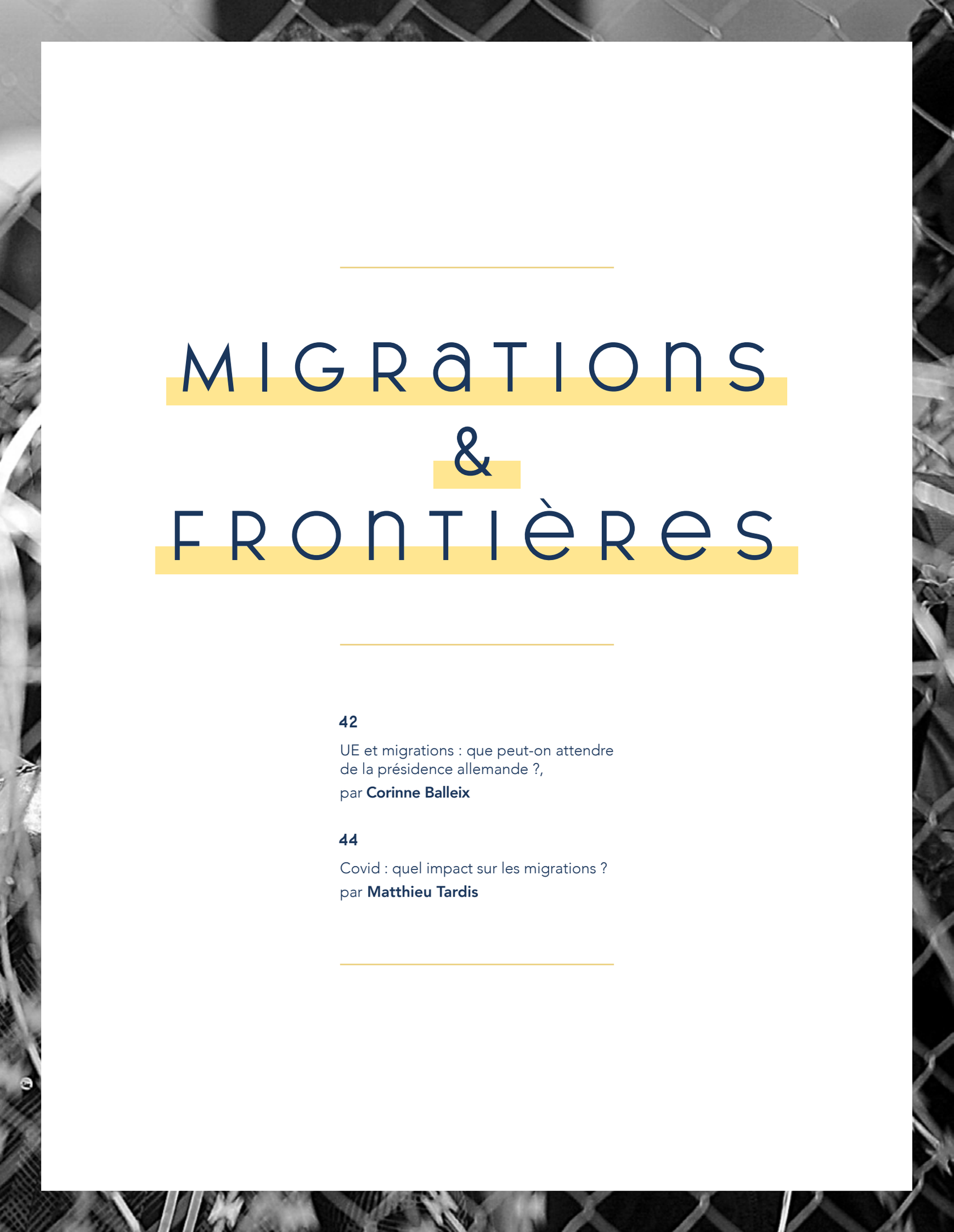
[2] La facture énergétique actuelle, pour l'ensemble de l'Union, est d'environ un milliard d'euros/jour travaillé

[3] L'UE dépend pour 54% de sa consommation d'énergies fossiles importées, alors qu'en 1990, celles-ci ne représentaient que 44 % du total

[4] Les PIC sont des projets d'infrastructure transfrontalière qui relient les systèmes énergétiques des États membres de l'UE. *https://www.synopia.fr/rapport-les-reseaux-delectricite-vecteurs-du-nouveau-modele-europeen-decarbone/*

[5] A lire le rapport rédigé par l'auteur intitulé *Les réseaux d'électricité, vecteurs du nouveau modèle européen décarboné* sur le site *synopia.fr*

NewYork



MIGRATIONS & FRONTIÈRES

42

UE et migrations : que peut-on attendre de la présidence allemande ?,
par **Corinne Balleix**

44

Covid : quel impact sur les migrations ?
par **Matthieu Tardis**

CORINNE BALLEIX
CHARGÉE DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE DE L'ALLEMAGNE AU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

UE ET MIGRATIONS : QUE PEUT-ON ATTENDRE DE LA PRÉSIDENCE ALLEMANDE ?

Au mois de juillet, l'Allemagne a pris la présidence de l'Union européenne pour 6 mois, alors que la période s'annonce tendue en raison de la crise sanitaire et de la crise économique qui en découle, et de l'incendie du camp de Moria en Grèce en septembre, d'où près de 13 000 migrants ont dû être évacués. De forts espoirs avaient été placés en cette présidence sur la question des migrations, bloquée au Conseil européen depuis près de quatre ans. Un déblocage peut-il être espéré ?

Durant sa présidence de l'UE de fin 2020, l'Allemagne ne manque pas de crédibilité pour traiter des questions migratoires : en 2019, elle accueillait près de 10 millions d'étrangers, dont 1,1 million de réfugiés, et enregistrait 142 000 premières demandes d'asile[1]. La pandémie de Covid-19 a fortement bousculé le programme de sa présidence européenne[2]. Pourtant, il n'est pas sûr que ses propositions dans le domaine migratoire et de l'asile aient fondamentalement évolué[3], ni qu'elle soit en mesure de débloquer un sujet particulièrement clivant au sein de l'Union européenne.

Plusieurs points du programme allemand sont acceptés sans grande difficulté par les Etats membres : tous veulent protéger plus efficacement les frontières extérieures de l'UE, et le souhait de l'Allemagne de mettre en œuvre rapidement le nouveau mandat de Frontex, adopté en novembre 2019, est partagé, même si le développement d'équipes véritablement européennes de garde-frontières et de garde-côtes nécessitera des efforts. Parallèlement, pour les personnes non admises sur le territoire européen, l'Allemagne veut renforcer l'efficacité de la politique européenne de retour, de préférence volontaire, en réformant la directive « retour », dans le respect des droits fondamentaux. Là encore, l'objectif allemand est soutenu par tous les Etats membres, même si sa mise en œuvre dépend en grande partie de la coopération avec les pays tiers.

C'est pourquoi l'Allemagne entend aussi accentuer l'approche globale fondant la coopération de l'UE avec les pays d'origine, de transit et d'accueil, réduire les causes des migrations forcées et irrégulières, qui risquent d'être accrues du fait de la pandémie, en contribuant à la stabilisation de ces pays ; mais elle souhaite également y faciliter les retours des personnes non admises dans l'UE. Le développement de la dimension externe de la politique migratoire européenne, concomitant des difficultés de négociations internes à l'UE, fait également consensus dans l'UE.

L'ALLEMAGNE EN FAVEUR DE VOIES LÉGALES D'IMMIGRATION

L'Allemagne soutient aussi le développement d'outils plus efficaces d'analyse des flux migratoires et d'alerte précoce, et a salué une initiative intergouvernementale autrichienne de fin juillet regroupant 18 pays européens sur la route des Balkans occidentaux la Commission européenne, l'agence Frontex et le Bureau européen d'appui en matière d'asile pour coordonner la lutte contre l'immigration irrégulière en provenance de la Méditerranée orientale[4]. Afin de donner corps aux pactes mondiaux sur les réfugiés et sur les migrants adoptés en décembre 2018, elle promeut une répartition plus équitable des responsabilités au niveau international, notamment avec les Etats-Unis ou le Canada, ainsi que des solutions durables pour les réfugiés (réinstallations) et les personnes éloignées de l'UE (réintégration). Là encore, l'objectif fait consensus en Europe. L'Allemagne soutient aussi une meilleure cohérence entre la politique migratoire et d'autres politiques publiques, dans une période où il existe un large accord parmi les Etats membres pour faire pression sur les pays tiers en matière de réadmission en mobilisant, voire instrumentalisant selon certains analystes[5], les politiques de développement ou de commerce au service de la politique migratoire. Enfin, pour lutter contre les pénuries de main d'œuvre qualifiée, l'Allemagne soutient une meilleure utilisation, voire le développement de voies légales d'immigration. Le fait que, malgré les pénuries en cueilleurs d'asperges et médecins pendant la pandémie, la CDU, parti de la chancelière cherche à réduire la venue de travailleurs des Balkans occidentaux pour limiter la hausse actuelle du chômage n'indique cependant pas un engagement très fort de l'Allemagne sur ce sujet[6].

S'agissant des frontières intérieures de l'espace Schengen, dont la disparition constitue un pilier essentiel du marché intérieur et de l'intégration européenne, l'Allemagne propose d'en renforcer la sécurité par une coopération accrue entre les services de sécurité et la poursuite du développement des frontières intelligentes. Cependant, elle n'indique pas clairement si elle compte relancer le projet de révision du Code frontières englué dans l'opposition entre tenants de la libre circulation et tenants (comme la France) de mécanismes facilitant la réintroduction de contrôles aux frontières intérieures pour des motifs migratoires ou sécuritaires.

POUR UNE RÉPARTITION ÉQUITABLE ET OBLIGATOIRE DES DEMANDEURS D'ASILE

L'approche allemande des sujets migratoires qui fâchent, à savoir l'équilibre entre solidarité et responsabilité mérite quant à elle une attention spécifique : afin de créer un régime d'asile européen commun (RAEC) « juste, opérationnel, efficace et résilient en temps de crise », l'Allemagne propose des procédures d'asile obligatoires aux frontières extérieures de l'UE, afin de n'admettre sur le territoire européen que les personnes présentant des vulnérabilités. Elle promeut également un mécanisme de « répartition équitable des personnes » entre les

Etats membres, ainsi que le renforcement et le développement des capacités de réinstallation dans l'UE, impliquant une montée en puissance de l'actuel Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO, selon son acronyme anglais, basé à Malte).

Cette proposition, qui reprend les idées défendues par le ministre allemand de l'Intérieur CSU, Horst Seehofer, depuis novembre 2019 bénéficie d'un soutien politique de la coalition gouvernementale CDU/SPD en Allemagne[7].

Cependant, l'idée de combiner des procédures d'asile obligatoires aux frontières extérieures de l'UE avec un mécanisme, également obligatoire de répartition des demandeurs d'asile n'a jusque-là pas permis de débloquer les négociations de révision du RAEC : les pays de première entrée – Grèce, Italie et Espagne – n'y trouvent pas leur compte en termes de solidarité, car ils ne seraient pas déchargés de l'examen de recevabilité des demandes d'asile, et des recours y afférant. Les pays du groupe de Višegrad (Pologne, Hongrie, République tchèque, Slovaquie) refusent pour leur part farouchement tout mécanisme obligatoire de répartition des demandeurs d'asile.

Pour surmonter ces difficultés, l'Allemagne pourrait soutenir deux options, éventuellement concomitantes : d'abord, accepter des formes flexibles de solidarité, les pays refusant les relocalisations devant s'engager à fournir des experts auprès de Frontex ou de l'EASO, ou à apporter un soutien financier aux Etats membres de première entrée. Les débats sur la solidarité « flexible », qui avaient eu lieu entre fin 2016 et le printemps 2017 étaient restés bloqués, l'établissement d'un tableau d'équivalence entre différentes formes de solidarité se révélant un véritable casse-tête.

La deuxième option, plus probable, serait de durcir les conditions d'admission sur le territoire de l'Union européenne, en élargissant la notion de demande d'asile manifestement infondée. Pour mettre en œuvre un système obligatoire d'examen des demandes d'asile aux frontières extérieures de l'UE, il faudrait en tout cas envisager la mise en place de centres fermés aux frontières extérieures de l'UE, afin d'empêcher les mouvements secondaires[8]. Or, ces centres, risqueraient d'être surchargés en cas de crise, ou de difficultés à organiser des retours vers les pays tiers. Cette option est vivement critiquée par les ONG de protection des migrants.

Depuis 2016, la révision du RAEC a suscité tant d'oppositions entre Etats membres qu'il a été décidé au Conseil européen de juin 2018 de l'adopter par consensus. La présentation du Pacte migratoire attendu au printemps mais reporté à septembre en raison de la pandémie laissera moins de quatre mois à la présidence allemande pour faire adopter les textes législatifs qui l'accompagneront. En l'absence de situation d'urgence migratoire, la fermeture des frontières liée à la pandémie ayant drastiquement réduit les flux (44 000 entrées via la Méditerranée au 24 août)[9], il est peu probable que la révision du régime d'asile et d'immigration avance beaucoup sous présidence allemande de l'UE, malgré la solidarité exprimée par quelques villes et Länder allemands à la suite de l'incendie du camp de Moria, en Grèce, le 9 septembre. ●

Corinne Balleix est l'auteur de *La politique migratoire de l'Union européenne*, La Documentation française, 2013, ouvrage en cours de réactualisation.

[1] EASO, Asylum Report-2020. Egalement, OCDE, Population étrangère. 2018.

[2] « Tous ensemble pour relancer l'Europe », Programme de la présidence allemande du Conseil de l'Union européenne.

[3] Euractiv, 18 novembre 2019.

[4] Migration: 18 countries agree on greater coordination and cooperation in the Eastern Mediterranean, Press Release, 24 July 2020, https://www.bmi.bund.de/

[5] Anna Knoll, Noemi Cascone, Migration und Entwicklung durch Entwicklungszusammenarbeit gestalten!, 23 May 2017.

[6] Deutsche Welle, 29 June 2020.

[7] Deutsche Welle, 30 June 2020.

[8] Mouvements secondaires : Départs du premier pays d'arrivée dans l'UE ou du lieu de présentation de la première demande à un autre État membre avant que le statut du demandeur n'ait fait l'objet d'une décision.

[9] UNHCR, Mediterranean Situation, 24 August 2020.

MATTHIEU TARDIS
CHERCHEUR AU CENTRE MIGRATIONS ET CITOYENNETÉS DE L'IFRI

COVID-19 ET IMMIGRATION : LE GRAND LAISSER-FAIRE EUROPÉEN

La crise de la Covid-19 a eu une résonance encore plus particulière pour les migrants, victimes invisibles des fermetures de frontières. Sans concertation ni délai, quinze Etats membres ont choisi de rétablir les contrôles aux frontières, légitimant ainsi une pratique déjà en place de frein des flux migratoires vers l'Europe. Or, une telle approche comptable s'avère périlleuse non seulement en terme des droits humains mais aussi sur le plan économique.

L'espace Schengen en suspens… A l'annonce du confinement, il n'aura fallu que quelques jours pour que les États membres de l'Union européenne imposent la fermeture partielle ou totale de leurs frontières. À la fin du mois de mars 2020, quinze pays de l'espace Schengen avaient rétabli des contrôles à leurs frontières. À peu d'exceptions, ce rétablissement des contrôles s'est fait de manière unilatérale, sans concertation ni information aux institutions européennes et aux voisins concernés. Et s'est rapidement accompagné de la fermeture de frontières dans vingt pays européens. Ici également, les modalités et l'ampleur des fermetures divergent d'un État à l'autre, notamment sur les exemptions concernant les ressortissants européens et non européens résidant dans le pays, les déplacements non essentiels ou les métiers essentiels[1].

La fermeture des frontières internes et externes de l'UE a eu des conséquences immédiates pour les personnes en situation de migration, en premier lieu, pour celles ayant des besoins de protection internationale. En effet, seuls trois États membres et la Norvège ont explicitement exempté les demandeurs d'asile de leurs interdictions d'entrée. Plusieurs exemples démontrent que la Covid-19 a été utilisée par des États pour mener à bien leurs objectifs migratoires. Sans surprise, la Hongrie a formellement interdit l'entrée des demandeurs d'asile sur son territoire, les contacts avec les ONG et a suspendu la procédure d'asile. L'Italie et Malte ont déclaré que leurs ports n'étaient plus des points d'arrivée sûrs en raison de la pandémie laissant peu de chances de survie aux personnes qui tentaient encore la traversée de la Méditerranée.

L'urgence sanitaire pendant le confinement et les incertitudes sur la circulation du virus ne pouvaient excuser de tels écarts aux normes internationales et européennes. Preuve en est que ce type de mesures a perduré durant l'été 2020 alors que les migrants ne sont ni touchés de manière spécifique, ni particulièrement vecteurs du virus. Ainsi, les migrants vivant dans les camps des îles de la mer Égée restent confinés au moins jusqu'au 15 septembre. L'Italie impose une période de quarantaine aux migrants arrivant en Sicile dans des centres surpeuplés alors même que, selon les autorités sanitaires italiennes, ces arrivées ne constituent qu'une infime partie des nouveaux cas de Covid au cours du mois d'août[2].

TIMIDITÉ DE LA COMMISSION SUR LES REMISES EN CAUSE DU DROIT D'ASILE

Lors de l'arrivée d'un million de personnes sur les côtes européennes en 2015, le rétablissement des contrôles frontaliers dans plusieurs États membres s'était effectué dans un semblant de légalité en s'inscrivant dans les procédures dérogatoires prévues dans le code Schengen. Rien de tel en 2020. La Commission européenne a été réduite à un rôle de figurante, prenant note des décisions nationales sans possibilité de les coordonner. Elle n'a pu que proposer des lignes directrices pour maintenir le fonctionnement du marché intérieur et une apparence de solidarité européenne. La Commission a également été timide face aux remises en cause du droit d'asile pendant le confinement en dépit des efforts de la commissaire Ylva Johansson en charge des Affaires intérieures. La Commission n'a pu qu'inciter les États membres à maintenir a minima les procédures d'asile, de réinstallation des réfugiés et de retour. Sans grand succès…

Le printemps 2020 n'a fait que confirmer et accélérer une tendance observée depuis plusieurs années. De fait, depuis juin 2018 et l'échec assumé de la réforme du régime d'asile européen commun, c'est en dehors du cadre institutionnel européen que les États membres règlent les questions d'asile et d'immigration. L'exemple le plus notable concerne la répartition des migrants sauvés par les bateaux affrétés par les ONG. Depuis l'affaire dite de l'Aquarius, interdit de débarquer en Italie par Matteo Salvini en juin 2018, une coalition d'États d'Europe de l'Ouest s'accorde occasionnellement sur l'accueil de ces migrants sans procédure ni critères transparents.

SORTIR D'UNE APPROCHE COMPTABLE DES MIGRATIONS

La pandémie aura certainement des effets sur l'immigration à court et moyen termes. L'OCDE prévoit déjà une chute de l'immigration de 30 à 40 % pour l'année 2020[3]. Les restrictions de voyage et les incertitudes sur l'état de l'économie mondiale ont des effets mécaniques sur les mobilités internationales. À l'inverse, l'augmentation des arrivées de migrants sur les côtes italiennes pourrait laisser penser à une augmentation de l'immigration irrégulière du fait de cette même crise économique. Néanmoins, à ce jour, la Grèce et l'Espagne n'observent pas une hausse des arrivées. De même, à y regarder de plus près, on constate que les ressortissants tunisiens sont majoritaires parmi les personnes ayant tenté la traversée de la Méditerranée vers l'Italie. Les migrants originaires d'Afrique sub-saharienne sont beaucoup moins nombreux que ceux du Maghreb.

Il est possible que les phénomènes migratoires se resserrent encore davantage sur le voisinage européen et méditerranéen de l'UE. Dans tous les cas, il sera plus diffi-

cile pour des personnes venant d'Afrique sub-saharienne de trouver les ressources nécessaires pour entreprendre le voyage jusqu'en Europe. L'UE ne doit pas s'en réjouir si elle pense aux effets déstabilisateurs de l'appauvrissement général de ces pays mais aussi à la situation des réfugiés qui n'ont d'autre choix que fuir.

Il est donc temps de sortir d'une approche comptable des politiques migratoires centrées sur les flux entrants – les arrivées irrégulières – et les flux sortants – les retours dans les pays d'origine – qui s'est soldée par un accroissement des drames en Méditerranée, la mise en place de partenariats avec des pays tiers ayant de faibles bilans en termes de droits humains et une incapacité à augmenter le niveau des retours d'étrangers en situation irrégulière.

Par définition, la pandémie nous rappelle l'interdépendance de l'humanité et l'Europe ne peut se contenter d'une vision autocentrée de ses intérêts. À cet égard, la politique d'immigration peut devenir un outil de solidarité internationale. Les diasporas sont les meilleures alliées des États européens en vue de soutenir les pays d'origine face à la crise économique. N'oublions pas que les transferts de fonds, qui s'élevaient à 680 milliards de dollars en 2018, constituent des moyens de subsistance indispensables pour les proches restés chez eux représentant plus de 10 % du PIB dans près de trente pays[4].

Or, les populations immigrées sont souvent les premières victimes des crises économiques dans les sociétés occidentales. La Banque mondiale prévoit déjà une baisse de 20 % des transferts de fonds. Autrement dit, l'insertion socio-économique des populations immigrées doit constituer l'ultime priorité des gouvernements européens, ce qui implique une politique d'égalité avec les ressortissants européens et de sécurité des parcours migratoires. L'émergence du débat sur la régularisation des travailleurs sans papiers est un premier pas dans cette direction tout comme l'est une reconnaissance de la contribution de ces travailleurs pendant le confinement. Quant aux réfugiés, un changement d'échelle des voies d'accès légales au territoire européen s'impose par le renforcement des programmes de réinstallation et de parrainage citoyen. Il s'agit, à la fois, d'un devoir humanitaire envers ces personnes mais aussi de solidarité à l'égard des pays en voie de développement qui accueillent 85 % des populations déplacées. ●

[1] S. Carrera et N. Chun Luk, *Love Thy Neighbour ? Coronavirus politics and their impact on EU freedoms and the rule of law in the Schengen Area*, CEPS, 3 avril 2020

[2] G. Pianigiani et E. Bubola, « *As Coronavirus Reappears in Italy, Migrants Become a Target for Politicians* », New York Times, 28 août 2020 (*https://www.nytimes.com/2020/08/28/world/europe/coronavirus-italy-migrants.html*)

[3] « *La récession économique devrait ralentir les flux migratoires* », AFP, 11 juin 2020 (*https://www.lesechos.fr/monde/enjeux-internationaux/la-recession-economique-risque-de-ralentir-les-flux-migratoires-1210409*)

[4] J. Gagnon, Covid-19 : conséquences pour les migrations internationales et le développement, OECD Development Matters, avril 2020 (*https://oecd-development-matters.org/2020/04/25/covid-19-consequences-pour-les-migrations-internationales-et-le-developpement/*)

POUR ALLER PLUS LOIN.

Matthieu Tardis a cosigné avec Christophe Bertossi une note intitulée : « ***Migrations et Covid-19 : un quitte ou double pour l'Europe*** », en mai. A lire sur le site *ifri.org*

adhésion sur confrontations.org

- Soutenir la construction d'une Europe, répondant aux aspirations des citoyens européens.
- Être un acteur de la construction européenne en contribuant à des groupes de travail, en participant à des séminaires, des conférences.
- Être membre d'un réseau multi-acteurs concerné par l'Europe.
- Être entendu et reconnu par les décideurs nationaux et européens.
- Être informé au plus près de l'actualité européenne.

CONFRONTATIONS
LA REVUE EUROPE

CONFRONTATIONS
LA REVUE EUROPE

CONFRONTER LES IDÉES.

CONSTRUIRE L'EUROPE.