PRIX : 7,50 €

CONFRONTATIONS EUROPE

LA REVUE

#133
HIVER 2022

L'EUROPE AU(X) DÉFI(S)

"CONSTRUIRE UNE UNION EUROPÉENNE DE LA SANTÉ."
STELLA KYRIAKIDES, COMMISSAIRE EUROPÉENNE À LA SANTÉ

"PFUE : L'EUROPE DE LA SANTÉ EST DEVENUE UNE ÉVIDENCE."
OLIVIER VÉRAN, MINISTRE DES SOLIDARITÉS ET DE LA SANTÉ

L'EUROPE DE LA SANTÉ:
A. BUCHER • O. BOGILLOT • N. COLIN-OESTERLÉ.

TRANSITION ENVIRONNEMENTALE:
G. HIERSO • C. BÉGUINET • J. PERCEBOIS • P. GEOFFRON • C. FISCHER-HERZOG • C. GRUDLER • P. CLAVEL • M. CORDIEZ • J-M. RUGGIERI • S. SARRADE • J-L. ALEXANDRE • Y. PEREZ • S. COUPECHOUX • H. DENISE.

RELANCE ÉCONOMIQUE:
E-F. DE LENCQUESAING • A. MAGGIAR • P. SAINT-AMANS • V. GOMEZ-BASSAC • D. PERRUT.

AVENIR DE L'EUROPE:
H. JOUANJEAN • E. BALTA • V. MEDJAK • S. GUILLAUME.

CONFRONTATIONS EUROPE

LA REVUE

CONFRONTER LES IDÉES.

CONSTRUIRE L'EUROPE.

Michel Derdevet
Président de
Confrontations Europe

ÉDITO

En ce premier semestre 2022, l'Europe s'impose dans notre pays au cœur d'une ardente actualité. À la faveur de la Présidence française du Conseil de l'Union, ce « retour de l'Europe en France » amène les médias nationaux à consacrer (enfin) aux débats européens la place légitime qu'ils méritent, et à éclairer par là-même des sujets considérés trop souvent (à tort) par nos concitoyens comme « techniques », éloignés de leur vie quotidienne.

Nous avons souhaité quant à nous, consacrer ce premier numéro de l'année de la revue Confrontations Europe aux quatre défis majeurs auxquels l'UE sera confrontée dans les mois et les années à venir, et dans lesquels le projet européen peut et doit s'incarner auprès de nos concitoyens. Avec en frontispice le diagnostic de Jean Monnet : « L'Europe se fera dans les crises et elle sera la somme des solutions apportées à ces crises ».

La relation - ambigüe et complexe - entre l'Europe et les Français est brillamment documentée en ouverture, à travers un sondage de Kantar Public sur la confiance des citoyens dans leurs institutions, avec ses vicissitudes, notamment depuis deux ans, la pandémie de Covid-19.

Notre premier chapitre est en droit fil dédié à l'Union de la Santé, sujet structurant des deux dernières années et dans lequel l'Union européenne a démontré sa faculté d'adaptation et son efficacité dans son rôle de protection des citoyens, malgré les soubresauts du printemps 2020. Tous nos remerciements à la Commissaire Kyriakides, notre grand témoin, d'éclairer de son regard privilégié ce moment important et inédit.

Le deuxième chapitre est consacré à la transition environnementale, sujet fondamental au cœur de l'agenda de l'UE et des préoccupations des Européens. Cette exigence s'incarne à court terme à la fois dans la réponse que l'Europe peut apporter à la flambée des prix de l'énergie, et à la problématique de la précarité énergétique. Plus largement, elle reposera sur des choix technologiques de long terme, concernant la place des renouvelables dans le mix énergétique européen, le développement des « Small Modular Reactors » ou de l'électromobilité au sein du marché unique.

La relance de l'économie européenne sera également au cœur de l'agenda européen des prochaines années, pour faire du plan NextGenerationEU un levier d'investissement de long terme, au service des ambitions environnementales et numériques de l'Union.

Les mois à venir devront enfin être l'occasion de replacer les valeurs européennes et l'État de droit au cœur de l'intégration de l'UE, face aux défis posés par certains de ses États membres.

Le « momentum européen » du 1er semestre 2022 sera aussi propice à rappeler les enjeux fondamentaux portés par le projet européen. À l'heure où les bruits de bottes raisonnent aux confins orientaux de l'Union, il est temps de mettre en œuvre une véritable autonomie stratégique et militaire européenne, à même de nous garantir une paix durable, « depuis l'Atlantique jusqu'à l'Oural ».

« La France est notre patrie, l'Europe est notre avenir ». Cette formule de François Mitterrand, prononcée dans le cadre de la campagne pour les élections européennes de 1989, mérite d'être rappelée à ce moment de notre Histoire. François Mitterrand complétait son propos en dénonçant « une France nationaliste qui oblige ses partenaires ou bien à l'imiter et donc à s'isoler, ou bien à s'abolir dans un atlantisme qui, sous le couvert du « plus grand Occident », étouffera ce que la civilisation de l'Europe contient d'irremplaçable ».

En 2022, tels restent, dans notre pays, les éléments du débat sur l'Europe. Distinguons bien en ce sens, en reprenant le célèbre aphorisme de Romain Gary, le patriotisme, qui consiste à aimer son pays, du nationalisme qui consiste à détester celui des autres. Le choix des mots est essentiel, et nous avons l'obligation de redonner dans le débat public, national et européen, aux termes de nation et de patrie leur signification initiale, en rappelant notamment que le patriotisme est civique, alors que le nationalisme, lui, pousse au conformisme, à la massification et à la démission de la raison.

Dans ce contexte, si l'on souhaite combler le fossé entre les Français et l'Europe, il faut sans doute agir dans trois directions : souligner d'abord les bénéfices concrets, tangibles, liés à l'appartenance de la France à l'Europe, plutôt que systématiquement « diaboliser » l'Union (cf. le discours ambiant sur le marché intérieur de l'énergie) ; privilégier ensuite une compréhension de la complexité et de la diversité culturelle des Européens, en rompant avec le fantasme d'une Europe qui serait la France en grand ; éviter enfin de donner le sentiment que la parole des citoyens français n'est pas prise en compte, en misant sur la richesse issue des processus participatifs et citoyens. De ce dernier point de vue, l'existence des associations et think tanks européens, liens indispensables entre les citoyens et les décideurs, est un atout et une force dont une démocratie comme la nôtre doit se servir - dans la durée - pour agir.

L'Europe est plus que jamais notre avenir, même si la réalité européenne est souvent chaotique, parfois en crise, quelquefois illisible. Mais l'Union européenne reste malgré tout un gage de paix avec la réconciliation devenue amitié franco-allemande, et l'euro, monnaie unique acceptée très majoritairement depuis vingt ans par toutes et tous. Nous devons désormais continuer à nous mobiliser pour qu'elle avance, au-delà des blocages, des crises et des doutes ! ■

CONFRONTATIONS EUROPE – LA REVUE

- **Fondateurs :** Philippe Herzog et Claude Fischer
- **Directeur de la publication :** Michel Derdevet
- **Rédacteur en chef :** Olivier Breton
- **Rédacteur en chef adjoint**: Corinne Cherqui
- **Délégué général :** Thomas Dorget
- **Comité de rédaction :** Sawsen Ayari-Pouliquen, Lise Bachmann, Pervenche Béres, Yves Bernheim, Anne Bucher, Édouard-François de Lencquesaing, Michel Derdevet, Thomas Dorget, Pierre Fouquet, Olivier Gazel, Dominique Graber, Ghislaine Hierso, Hervé Jouanjean, Christophe Lefèvre, Jacques Maire, Alain Petitjean, Christian Pierret, Dominique Rousseau, Stefan Seidendorf, Maud Stephan, Laurent Zylberberg
- **Traduction :** Acolad - Amtrad translations
- **Adresse :** 29 avenue de Villiers, F-75017 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 :** 1055-7337
- **Réalisation graphique :** I&S
- **Crédits photos :** Ministères sociaux/DICOM/Nicolo Revelli-Beaumont/Sipa press (p. 16), Confrontations Europe (p. 28, 50, 66), Enedis (p. 31), Vauban infrastructures (p. 31), ASCPE (p. 34), RTE (p. 34), Parlement européen (p. 6, 24, 34, 61), CEA (p. 38), Sébastien Godefroy REML 2019 (p. 46), SME United (p. 52), Géraldine Aresteanu (p. 54), European Movement (p. 72) ; Freepik.com (p. 45, 57, 37)
- **Imprimeur :** ITF Imprimeurs (72)
- **Routeur :** EDIPOST

03 ÉDITO
Par **Michel Derdevet,**
Président de Confrontations Europe

06 PRÉAMBULE
L'Union européenne à l'épreuve des crises : le jugement des citoyens
par **Emmanuel Rivière,** Directeur des études internationales et du conseil politique de Kantar Public, Président du Centre Kantar sur le Futur de l'Europe
Julien Zalc, Directeur conseil de Kantar Public

10 GRAND TÉMOIN
Construire une Union européenne de la santé pour servir et protéger les Européens
Stella Kyriakides, Commissaire européenne à la santé.

14
EUROPE DE LA SANTÉ

16 PFUE
PFUE : l'Europe de la santé est devenue une évidence
par **Olivier Véran,** Ministre des Solidarités et de la Santé

18 DÉCODAGE
Vers une Union de la santé ?
par **Anne Bucher,** Directrice générale de la santé et de la sécurité alimentaire de la Commission européenne de 2018 à 2020, administratrice associée de Confrontations Europe

21 PERSPECTIVES INDUSTRIELLES
Quel avenir pour l'industrie pharmaceutique en Europe ?
Par **Olivier Bogillot,** Président de Sanofi France

24 AUTONOMIE STRATÉGIQUE
Comment construire une autonomie stratégique européenne dans le secteur des médicaments ?
par **Nathalie Colin-Oesterlé,** Députée européenne, PPE, France. Vice-présidente de la Commission spéciale de la lutte contre le cancer et membre de la commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire

26
TRANSITION ENVIRONNEMENTALE

28 ANALYSE
« Une chose est sûre : la durabilité doit être ancrée dans la société toute entière. »
par **Ghislaine Hierso,** Secrétaire du bureau de Confrontations Europe, Fondatrice de Sage & Responsable, membre de la plateforme RSE

31 RÉFORME
Quelles réponses à l'envolée des prix de l'énergie ?
par **Christophe Béguinet,** Conseiller Énergie de Confrontations Europe,
Jacques Percebois, Professeur émérite à l'Université de Montpellier,
Patrice Geoffron, Professeur à l'Université de Paris-Dauphine/PSL

34 EN DÉBAT
Quel avenir pour le mix énergétique européen en 2050 ?
par **Claude Fischer-Herzog,** Présidente d'honneur de Confrontations Europe, Présidente des Entretiens européens,
Christophe Grudler, député européen RenewEurope, Vice-coordinateur de la Commission ITRE pour son groupe,
Philippe Clavel, administrateur-salarié de RTE, membre du Conseil Supérieur de l'énergie

38 LE POINT SUR...
Les SMR, une technologie indispensable à la décarbonation de notre économie
par **Maxence Cordiez,** Responsable des affaires publiques européennes au CEA,
Jean-Michel Ruggieri, Chef de programme SMR au CEA,
Stéphane Sarrade, Directeur des programmes énergie au CEA

42 LE POINT SUR...
Trois questions à **Jean-Luc Alexandre,** Président-directeur général de NAAREA

43 INNOVATION
Pourquoi les véhicules électriques ne sont pas des ballons d'eau chaude ?
par **Yannick Perez,** Professeur en Sciences économiques, Chaire Armand Peugeot, Centralesupélec

46 TRANSITION JUSTE
Pour un pacte vert solidaire !
par **Sarah Coupechoux,** Chargée d'étude Europe,
Hélène Denise, Chargée de plaidoyer et mobilisation à la Fondation Abbé Pierre, membre du Pacte du pouvoir de vivre

48

RELANCE DE L'ÉCONOMIE EUROPÉENNE

50 FINANCER LA TRANSITION ENVIRONNEMENTALE
Du « brown » au « green » : les chemins feront la différence !
par **Édouard-François de Lencquesaing,** Trésorier et Conseiller finance de Confrontations Europe

52 ENTREPRISES
Relance de l'économie européenne post-covid : quel est le rôle des pme ?
par **Alban Maggiar,** Président de SME United de janvier 2020 à décembre 2021

54 HARMONISATION FISCALE
Un accord historique pour réformer la fiscalité internationale
par **Pascal Saint-Amans,** Directeur du Centre de politique et d'administration fiscales de l'OCDE

58 DÉFI JURIDIQUE
Favoriser la relance économique : vers la codification d'un droit européen des affaires
par **Valérie Gomez-Bassac,** Députée LREM du VAR

61 PLAN DE RELANCE
La relance européenne post-covid face aux transitions et à la précarité sociale
par **Dominique Perrut,** Dr ès Sciences Économiques, chercheur indépendant

64

AVENIR DE L'EUROPE

66 MODÈLE EUROPÉEN
Union politique de l'Europe, le moment est venu ?
par **Hervé Jouanjean,** Vice-président de Confrontations Europe, Ancien Directeur général à la Commission européenne

69 RELATIONS UE-TURQUIE
Le concept d'autonomie stratégique dans le contexte des relations euro-turques
par **Evren Balta,** professeur de relations internationales à la Faculté des sciences sociales de l'Université d'Ozyegin

72 RELATIONS UE-BALKANS
Élargissement : l'UE fait-elle réellement la promotion de ses valeurs fondamentales dans les Balkans occidentaux ?
par **Dr Vladimir Medjak,** Vice-président du Mouvement européen de Serbie

75 MIGRATIONS
Quelles perspectives pour le pacte européen sur l'asile et les migrations ?
par **Sylvie Guillaume,** Députée européenne, S&D, France. Membre de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures

78 AGENDA

79 ABONNEMENT

L'UNION EUROPÉENNE À L'ÉPREUVE DES CRISES : LE JUGEMENT DES CITOYENS

Par Emmanuel Rivière,
Directeur des études internationales et du conseil politique de Kantar Public,
Président du Centre Kantar sur le Futur de l'Europe

Julien Zalc,
Directeur conseil de Kantar Public

De la crise financière de 2007/2008 à la crise sanitaire qui sévit aujourd'hui, en passant par la crise des migrants et le Brexit, l'Union européenne a affronté au cours des 15 dernières années des défis quasi existentiels. Ils mettaient à l'épreuve des projets au cœur même de la construction européenne et, aux yeux de ses citoyens, ses plus grandes réussites ou ses promesses les plus attendues : la stabilité d'un espace de prospérité créateur d'emploi, la liberté de circulation, la solidarité entre les États membres. S'il est un peu tôt pour tirer un bilan de la crise de la Covid-19 et de sa gestion sur l'image de l'UE, nous avons suffisamment de recul pour un premier constat. Contrairement aux deux premières crises citées, la pandémie n'a pas eu pour conséquence immédiate une dégradation du crédit de l'Union européenne. Bien au contraire.

Des crises européennes par nature

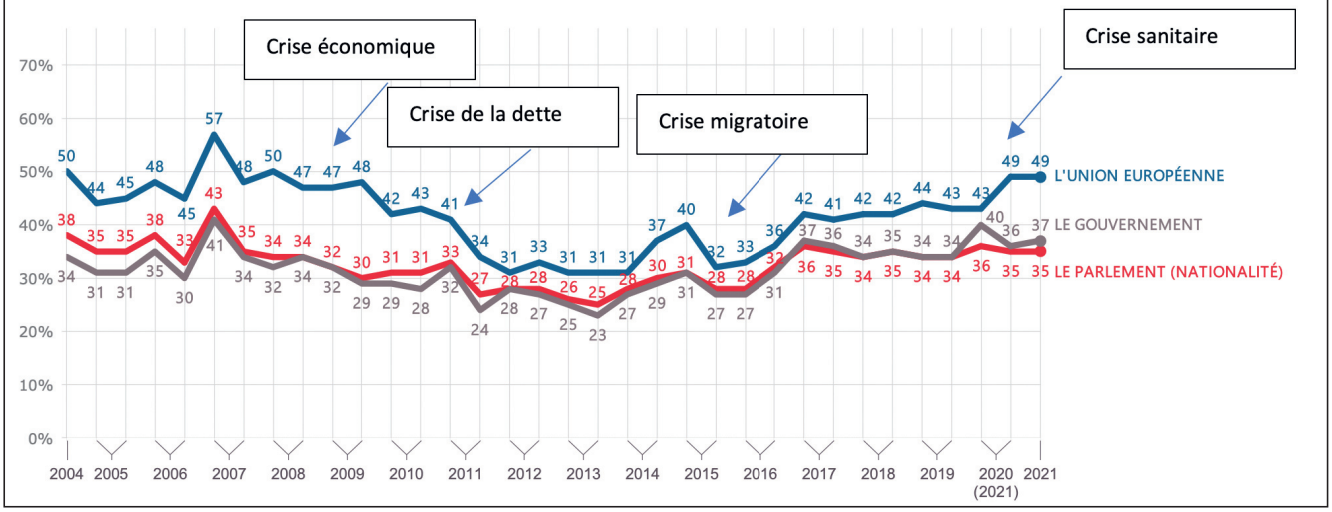
Toutes ces crises ne relevaient pas initialement de compétence européenne. Mais toutes avaient, dans l'esprit du public, une dimension européenne. Les *Eurobaromètre Standard* recueillent, tous les six mois, les perceptions des citoyens européens sur les principaux problèmes qui se posent à leur pays, et à l'Union européenne. Il est intéressant de constater que la hiérarchie diffère souvent entre les deux échelons. Au début de la décennie 2010, les préoccupations étaient essentiellement économiques, avec cependant une répartition des rôles : les problèmes identifiés à l'échelon national étaient avant tout le chômage et la hausse des prix, plus proches des préoccupations individuelles, quand l'agenda attribué à l'Union européenne mettait l'accent sur la situation financière et économique des États membres. À partir de 2015 et jusqu'au début de la crise de la Covid-19, c'est l'immigration qui s'installe nettement en tête des problèmes identifiés comme les plus importants pour l'Union européenne. Cet enjeu n'a jamais eu le même degré de priorité au niveau national, sauf de manière éphémère à l'automne 2015, où cette préoccupation citée par 36 % en moyenne de l'UE, partage la première place avec le chômage dans la hiérarchie des défis pour le pays. Lorsqu'elle survient, avec la brutalité que l'on sait en termes de coût humain et d'impacts sur la vie quotidienne, la crise de la Covid-19 est immédiatement et massivement identifiée comme un enjeu majeur pour l'Union européenne, mise au défi de répondre aux inquiétudes de ses citoyens.

À rebours de ce qu'on a observé pour les crises précédentes, l'UE sort plutôt renforcée de la crise de la COVID

Invités depuis le début de cette crise à évaluer la manière dont l'UE a fait face à la pandémie, les Européens interrogés dans les enquêtes *Eurobaromètre* expriment des jugements, qui sont, à première vue, plutôt mitigés. Ainsi, si plus de la moitié se disent, ▶

(1) On considère souvent que la crise économique démarre en 2008, avec la mise en faillite de Lehmann Brothers; en réalité, elle commence dès l'été 2007 aux États-Unis.
(2) Source, Standard Eurobaromètre 84, automne 2015.
(3) Source, Standard Eurobaromètre 95, printemps 2021.

QA6a Dans quelle mesure avez-vous confiance dans certaines institutions ? Pour chacune des institutions suivantes, avez-vous plutôt confiance ou plutôt pas confiance en elle ?
(% - UE - PLUTÔT CONFIANCE)



▶ au printemps 2021, satisfaits de mesures prises par l'UE pour lutter contre la pandémie (51 %) , 41 % sont d'un avis contraire. Dans le détail, on observe d'ailleurs que dans cinq États membres (Grèce, Slovaquie Allemagne, Tchéquie et Luxembourg), une majorité – parfois relative – n'est pas satisfaite. Cependant, une analyse sur le temps long permet d'observer l'impact de la crise sanitaire sur l'opinion à l'égard de l'Union avec un œil différent, et nettement plus favorable. Notamment lorsqu'on s'intéresse aux similitudes, mais surtout aux différences entre les crises successives auxquelles l'Union a été confrontée, au cours des 15 dernières années, et notamment la crise économique et financière, à partir de 2007-2008, et la crise migratoire, dont le sommet est atteint à l'été 2015, avec un nombre record d'arrivées de migrants illégaux, et des événements qui ont marqué très fortement l'opinion, comme la mort du petit Aylan.

Le graphique ci-dessus montre l'évolution de la confiance des Européens dans l'Union européenne, mais aussi dans les institutions politiques nationales (gouvernement et parlement) depuis 2004. On constate que la confiance dans l'Union européenne s'est dégradée fortement en raison de la crise économique et financière, aggravée par la crise de la dette dans la zone euro, pour atteindre son étiage bas au printemps 2012, à 31 %, après une chute assez vertigineuse de 26 points de pourcentage (pp) depuis le printemps 2007, avant le démarrage de la crise. La dégradation est beaucoup plus limitée dans le temps pour la crise migratoire : on observe simplement un net décrochage de -8 pp entre le printemps et l'automne 2015 (de 40 % à 32 %), puis une remontée progressive quand ce sujet prend un peu moins de place dans le débat public, notamment à partir de 2016. En revanche, on observe un phénomène quasiment inverse après le début de la pandémie, au début 2020 : alors que dans l'enquête EB93 de l'été 2020[4], la confiance dans l'UE reste stable (43 %, sans changement par rapport à l'automne 2019), on observe une hausse sensible de +6 pp dans l'enquête EB94 de l'hiver 2020-2021. Cette crise sanitaire a donc amélioré la confiance des Européens dans l'Union européenne.

> "Une autre caractéristique de la réponse européenne à la double crise fut sa rapidité."

On peut aussi noter que si la confiance dans l'Union reste, sur toute la période étudiée, toujours supérieure à celle des institutions politiques nationales, cet écart tend à se réduire de manière importante à partir de 2010, quand la crise économique devient une crise financière et de la dette (avec les aides européennes accordées à plusieurs pays européens, Grèce, Chypre, Portugal, et Irlande), mais également entre 2015 et 2017. À l'inverse, dans les deux dernières enquêtes Eurobaromètre, cet écart se stabilise à plus de dix points, toujours en faveur de l'UE, donc : cette dernière semble bien avoir, tout du moins en ce qui concerne l'état de l'opinion, bien davantage « bénéficié » de la crise sanitaire que les institutions politiques nationales.

Une Union (enfin) solidaire

En novembre 2020, près d'un an après le démarrage de la pandémie, les Européens ont été interrogés sur les valeurs qu'ils souhaitaient voir défendre en priorité par le Parlement européen. Trois réponses se détachent, chacune étant citée par plus de quatre Européens sur dix : la protection des Droits de l'Homme dans le monde (51 %, +3 pp depuis octobre 2019)[5], l'égalité entre les femmes et les hommes (42 %, +4), et la solidarité entre États membres, qui fait une entrée remarquée dans ce trio de tête (41 %, +8 pp). Cette réponse arrive même en première position dans huit pays. On mesure ici, probablement, l'impact très positif de l'accord conclu, non sans mal, entre les 27 en juillet 2020, avec notamment « NextGenerationEU », le plan de relance de 750 milliards d'euros comprenant à la fois des subventions et des prêts pour aider les pays de l'UE à contrer les effets de la pandémie. A la fin du printemps 2021, une large majorité de 57 % des Européens estimaient d'ailleurs que ce plan serait efficace pour lutter contre l'impact économique de la pandémie (contre 35 % « pas efficace »).

Une des différences majeures entre cette crise sanitaire, et les crises précédentes, c'est sans aucun doute l'unité – même fragile – qui a prévalu entre les États membres. Il est vrai qu'ils étaient, cette fois, confrontés tous ensemble à un phénomène quasi similaire, même si certains pays ont été frappés plus durement que d'autres.

La rapidité de la réponse européenne : un élément clé

Une autre caractéristique de la réponse européenne à la double crise fut sa rapidité. Certes, l'accord trouvé assez tôt sur le volet économique mettra des années à se déployer. En ce qui concerne en revanche la campagne de vaccination, il n'a fallu que quelques mois, à compter de l'annonce des premiers vaccins, pour faire de l'UE une des zones du monde présentant le meilleur taux de vaccination. Il y avait une prise de risque dans un domaine qui ne relevait pas, jusqu'à présent, des domaines d'action de l'UE, et le risque a payé dans l'opinion, plus encline à juger l'Union européenne « efficace » (46 %[2], 5 points de plus que fin 2019). Mais il faut aussi retenir que cette amélioration de l'image de l'UE à l'occasion d'une crise s'inscrit dans le double contexte d'une réalisation rapide et tangible (l'accès au vaccin), quand par nature l'action de l'UE se déploie dans le temps long, et à un niveau qui échappe souvent à la perception immédiate des publics. Ces leçons des crises passées doivent être mises à profit pour aborder la crise climatique, déjà identifiée comme l'une des préoccupations majeures des citoyens européens. Avec l'« European Green deal » et le volet environnemental de « NextGenerationEU », l'Union s'est d'ores et déjà engagée face à ce défi. Il lui appartiendra de savoir articuler le temps long et l'urgence, l'approche structurante et les réalisations visibles, pour être à la hauteur des attentes des citoyens. ■

(4) Les enquêtes Standard Eurobaromètre sont d'ordinaire réalisées au printemps et à l'automne. De manière exceptionnelle, l'enquête Standard Eurobaromètre 93 a été réalisée à l'été 2020, en raison de l'impossibilité de conduire des enquêtes en face-à-face au printemps 2020, en raison des mesures de restriction des strictes dans l'ensemble des États membres. De la même manière, l'Eurobaromètre 94 a été réalisé à l'hiver 2020-2021, pour les mêmes raisons.
(5) Source : Spécial Eurobaromètre Parlemètre, novembre-décembre 2020
(6) Source : Standard Eurobaromètre 95, printemps 2021

STELLA KYRIAKIDES

COMMISSAIRE EUROPÉENNE À LA SANTÉ

LE GRAND TÉMOIN

Construire une Union européenne de la santé pour servir et protéger les Européens

Deux années ont passé depuis qu'un nouveau coronavirus a commencé à se propager à travers le monde. Depuis le début de la pandémie de Covid-19, nos systèmes de santé subissent une pression extrême, nos économies et nos sociétés sont à la dérive et de trop nombreuses vies ont été perdues.

Face à ces dures réalités, nous avons également vu une Europe qui fonctionne bien. Nos professionnels de santé héroïques en première ligne continuent à se mettre en danger au quotidien pour sauver des vies et protéger chacun de nous. On a demandé aux citoyens de faire des sacrifices personnels pour se protéger et protéger les autres. Avec nos États membres, nous nous sommes unis pour résoudre les problèmes les plus urgents, comme de veiller à ce que nos hôpitaux disposent des fournitures d'équipements et de médicaments essentiels et s'efforcent de garantir l'accès à des diagnostics, des traitements et des vaccins sûrs et efficaces pour les Européens et les pays à travers le monde.

Les résultats sont évidents : nos efforts collectifs ont produit une stratégie de vaccination de l'UE novatrice, qui est emblématique du changement de paradigme dans la politique européenne en matière de santé que nous portons. Cela nous a permis de constituer un portefeuille de 4,2 milliards de doses de vaccin sûr et efficace, ce qui en fait le portefeuille le plus vaste et le plus diversifié au monde, en tout cas suffisamment large pour vacciner tous les Européens et leur administrer une dose de rappel.

En parallèle avec l'accélération de la campagne de vaccination et de rappel, des traitements efficaces et sûrs seront essentiels pour soigner les patients et sauver des vies. Ce qui a contribué à la réussite de notre stratégie de vaccination garantit également désormais que notre stratégie thérapeutique fonctionne, d'après les négociations communes et les achats communs avec et au nom des États membres. L'objectif est de développer et d'avoir accès aussi vite que possible aux traitements les plus prometteurs, à la fois pour les hôpitaux et les patients dans l'UE. Grâce au travail de l'Agence européenne des médicaments (EMA), nous disposons désormais de cinq traitements prometteurs dont l'utilisation est approuvée dans l'UE, dans le cadre de sa stratégie thérapeutique. D'autres arriveront dans les mois à venir.

Bien que plus d'1 milliard de vaccins ait été distribué dans nos États membres, l'UE ne s'est jamais dérobée à ses responsabilités en matière de distribution de doses aux régions partenaires qui en ont le plus besoin. C'est pourquoi depuis décembre 2020, plus d'1,4 milliard de doses ont été exportées dans plus de 150 pays. Cela représente plus de la moitié des vaccins produits dans l'UE. En tant que *Team Europe*, les États membres ont partagé plus de 380 millions de doses via COVAX, dont 255 millions ont été distribuées. Cela va au-delà de notre engagement pour 2021 visant à distribuer 250 millions de doses d'ici la fin de l'année.

Le rôle de l'UE dans la réponse globale à la pandémie de Covid-19 s'étend au-delà des livraisons de vaccins. Aux côtés de l'Organisation mondiale de la santé et de nos partenaires internationaux, l'Union a joué un rôle déterminant dans la mise en place des initiatives de l'Accélérateur ACT et de COVAX, qui visent le développement et la distribution équitable de vaccins, de tests et de traitements contre la Covid-19 à travers le monde.

Depuis le début de la crise, l'UE a également soutenu sans réserve les efforts de l'OMS visant à coordonner une réponse mondiale à la pandémie de Covid-19. Nous avons été en première ligne du maintien et du renforcement de l'architecture mondiale de la sécurité sanitaire, en dirigeant les efforts visant à mettre en place ▶

"C'est en ces temps difficiles que nos valeurs européennes ont été particulièrement évidentes, à savoir notre sens commun de la résilience, de l'unité et surtout, de la solidarité."

▶ un instrument international permettant de renforcer la prévention, la préparation et l'intervention en cas de pandémie. L'esprit de l'action collective est la seule façon de combattre la crise actuelle et les futures pandémies.

C'est en ces temps difficiles que nos valeurs européennes ont été particulièrement évidentes, à savoir notre sens commun de la résilience, de l'unité et surtout, de la solidarité. La crise a montré à de nombreuses reprises que la fragmentation nous rend plus vulnérables. C'est pourquoi nous travaillons avec les États membres pour construire une Union européenne de la santé, dans laquelle tous les pays de l'UE se préparent et interviennent ensemble en cas de crises sanitaires et où des médicaments innovants, des traitements et des fournitures médicales sont disponibles et abordables.

Dans l'immédiat, la priorité de l'Union européenne de la santé est la préparation et l'intervention en cas de crise. Ce travail est en bonne voie. En conséquence, nous disposerons d'un Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (ECDC) plus fort et mieux équipé pour assurer une veille épidémiologique à travers l'Europe, en évaluant les capacités de préparation de l'UE et en soutenant les États membres. Nous disposerons également d'une EMA plus forte qui soit habilitée à atténuer les pénuries de médicaments potentielles dans l'Union et à fournir plus rapidement des avis scientifiques sur les traitements prometteurs en cas de future crise. Le règlement concernant les menaces transfrontières graves pour la santé nous permettra d'avoir de meilleurs mécanismes de préparation dans l'Union afin que nous puissions agir de manière décisive et ensemble à l'avenir.

En outre, en octobre dernier, un an après son annonce, la nouvelle Autorité européenne de préparation et d'intervention en cas d'urgence sanitaire (HERA) est née.

La mission essentielle de l'HERA est de prévoir les menaces par un tour d'horizon prospectif et de promouvoir le développement, la fabrication, l'approvisionnement et la distribution de contre-mesures médicales cruciales visant à garantir que nous pouvons intervenir rapidement au niveau de l'UE, au besoin. Avec l'HERA, nous renforçons de manière décisive le cadre de l'UE en matière de sécurité sanitaire. Cela signifie que lorsqu'une crise survient, des contre-mesures médicales essentielles, telles que des vaccins et des traitements, seront développées bien plus rapidement qu'avant et que des plans clairement définis seront en place pour leur production et leur déploiement.

Une mission aussi ambitieuse nécessitera le soutien financier du budget européen actuel – s'élevant à 6 Mds€ – et notre engagement politique commun.

Au-delà de la préparation en cas de crise sanitaire, une Union européenne de la santé plus forte ne sera possible que si nous travaillons en vue de construire les systèmes de santé durables de demain, axés sur la prévention des maladies, la préparation en cas de crise et enfin l'obtention d'avantages pour nos citoyens.

La pandémie de Covid-19 a mis en avant des difficultés de longue date dans le secteur pharmaceutique, notamment les pénuries de médicaments, les vulnérabilités dans les chaînes d'approvisionnement mondiales et la nécessité d'accélérer le processus d'homologation des médicaments tout en garantissant la sécurité des Européens.

La stratégie pharmaceutique pour l'Europe, dévoilée en novembre 2020, stimulera l'innovation pour combler les besoins médicaux non satisfaits et permettra un accès sûr à des médicaments sûrs, abordables et de qualité pour tous les patients de l'UE. Elle augmentera également la résilience de l'UE en assurant la promotion de chaînes d'approvisionnement mondiales plus diverses et soutiendra l'industrie pharmaceutique européenne afin qu'elle devienne un acteur innovant et un leader mondial.

Nous vivons de plus en plus dans une ère numérique ; nous devons libérer le potentiel de transformation des solutions de santé numériques pour nos citoyens.

Notre prochaine proposition relative à un espace européen des données de santé aura de nombreux avantages pour les patients – notre objectif est de permettre à chaque individu d'avoir un accès numérique à ses données de santé personnelles afin de les contrôler et de garantir sa libre circulation en veillant à ce que ses données de santé le suivent à travers les frontières. Il permettra également la réutilisation des données de santé à des fins de recherche, d'innovation, d'élaboration des politiques et réglementaires, qui protège complètement la confidentialité des données. Ce faisant, les chercheurs et les professionnels de santé pourront créer des stratégies préventives basées sur des preuves et des solutions de traitement novatrices au profit des patients à travers l'UE.

L'accent mis sur les patients a guidé un autre objectif clé de notre Union de la santé : la lutte contre le cancer. Comme pour de nombreuses autres maladies, la pandémie a eu une incidence sur tous les aspects de la prévention et du traitement du cancer dans chaque État membre. Près d'un million de cas de cancers pourraient ne pas avoir été diagnostiqués en Europe en raison de la Covid-19. À moins que nous ne prenions rapidement des mesures décisives, les cas de cancer devraient augmenter de plus de 20 % d'ici 2035, ce qui en ferait la principale cause de décès dans l'UE. Avec le plan européen de lutte contre le cancer, nous chercherons à renverser cette tendance en améliorant la prévention, le traitement et les soins et en atténuant l'impact de la Covid-19 sur les patients européens souffrant d'un cancer. Nous voulons soutenir et donner de l'espoir aux patients et à leur famille à chaque étape de leur périple.

Des mesures décisives ont déjà été prises. Un solide mécanisme de gouvernance permet à l'UE de travailler en étroite collaboration avec les ministères nationaux de la Santé et de la Recherche, les services de la Commission et tous les partenaires de la communauté des parties prenantes au sens large.

Le travail avance rapidement dans de nombreux domaines clés, tels que la révision des recommandations du Conseil relatives au dépistage du cancer, le Registre des inégalités face au cancer et la mise à jour du Code européen contre le cancer.

Nous disposons désormais d'une feuille de route pour la mise en œuvre du Plan de lutte contre le cancer qui établit les différentes étapes et un calendrier ambitieux. Notre engagement à changer la réalité du cancer pour les patients à travers l'UE s'appuie également sur un financement européen de 4 Mds€.

Ce n'est là qu'une partie du programme de financement européen le plus ambitieux pour les investissements présentés dans le domaine de la santé, « EU4Health » (l'UE pour la santé). Nous avons mis à disposition 5,1 Mds€ pour aider à construire les systèmes de santé de demain et être prêts aux futures menaces pour la santé.

Les premières pierres de notre Union européenne de la santé ont été posées. Son succès nécessitera une solide coopération et une forte volonté de tous les acteurs impliqués.

Si les deux dernières années nous ont appris une chose, c'est qu'une fois confronté à une difficulté apparemment insurmontable, il y a très peu de choses qui ne peuvent être accomplies en travaillant ensemble. Après tout, il n'y a pas de plus grand investissement que celui de la santé.

Pendant la durée de la présidence française du Conseil de l'Union européenne, j'ai hâte que nous poursuivions nos efforts pour une Europe mieux préparée, plus résiliente et équitable pour le bien de tous. ■

EUROPE DE LA SANTÉ

PAGE 16

PFUE

L'Europe de la santé est devenue une évidence,
par **Olivier Véran**

PAGE 18

DÉCODAGE

Vers une Union de la santé ?
par **Anne Bucher**

PAGE 21

PERSPECTIVES INDUSTRIELLES

Quel avenir pour l'industrie pharmaceutique en Europe ?
par **Olivier Bogillot**

PAGE 24

AUTONOMIE STRATÉGIQUE

Comment construire une autonomie stratégique
européenne dans le secteur des médicaments ?
par **Nathalie Colin-Oesterlé**

PFUE : L'EUROPE DE LA SANTÉ EST DEVENUE UNE ÉVIDENCE

Par Olivier Véran,
Ministre des Solidarités et de la Santé

Depuis 2020, le ministère en charge des Solidarités et de la Santé est en première ligne dans la gestion de la pandémie à l'échelle européenne. Certes, la crise sanitaire a bouleversé l'agenda européen, mais l'essentiel des infrastructures qui assure aujourd'hui la sécurité sanitaire de l'Union était déjà en place, avec l'ECDC, l'EMA et le règlement sur les menaces transfrontalières graves.

Nous connaissions les concepts anciens, qui pour certains résonnent comme des antiennes, l'armée commune, la politique étrangère commune, et qui pour d'autres sont devenus des réalités concrètes au service de tous, comme c'est le cas de la monnaie unique dont nous venons de célébrer les 20 ans.

La santé fait partie de ces idéaux qui peuvent aujourd'hui prétendre se conjuguer au présent de l'Europe. A chaque suffrage européen, l'Europe sociale est sur toutes les lèvres, dans tous les discours et dans bien des espoirs. Par la force des circonstances et par le poids d'une contrainte sans précédent qui s'est abattue sur tous les pays du monde, cette Europe de la santé, cette Europe sociale, devient une évidence. Il est temps pour l'Europe de faire de nécessité vertu.

Présente dans les plans des fonctionnalistes qui dessinaient les communautés économiques européennes, la santé était certainement perçue comme trop régalienne pour être partagée avec un nouvel échelon de décision. Ce sont donc les effets d'entrainement du marché unique et de la crise qui ont inscrit la santé dans les politiques communes de l'Union européenne. La crise sanitaire que nous traversons a marginalisé les postures et nous a collectivement appelé à faire le choix du nécessaire.

En forgeant sans cadre préétabli une politique d'achat commune de vaccins, de contre-mesures, en livrant, sans préjudice des politiques vaccinales nationales, le reste du monde en vaccins, l'Union européenne a su incarner, dans le champ de la santé, la voie étroite de la plus-value européenne : efficacité, solidarité et innovation. Au cours de cette expérience, les États n'ont pas redouté l'appauvrissement inhérent à l'intervention d'un échelon supranational, ils ont collaboré et démontré **combien l'action européenne peut enrichir les modes d'action au niveau national, sans que l'Europe n'ait la moindre capacité de les remettre en cause.**

Cette voie étroite qui nous permettra d'approfondir la construction d'une Europe de la santé ardemment souhaitée par une très large majorité des citoyens de l'Union, s'est aussi incarnée dans les milliers d'évacuations sanitaires réussies entre de nombreux États membres. Certains diront que ce moment est l'un de ceux qui contribuent à résorber le déficit démocratique qui pèserait sur l'Union. J'estime pour ma part que cette réussite est celle de la spontanéité, de la connivence et de l'expression d'une « European Way of life » qui s'exprime parfaitement dans le champ de la santé. **L'Europe n'a pas simplement été solidaire, elle a été fraternelle.**

Préférons le Kaïros au statu quo et saisissons cette opportunité au bénéfice des citoyens de l'Union ; c'est le débat que je souhaite initier entre les États membres, la Commission et le Parlement européen pendant la Présidence française de l'Union européenne. Pour y parvenir, quelques thématiques prioritaires me paraissent particulièrement adaptées aux objectifs de cette PFUE (Puissance, Relance et Appartenance) et susceptibles de répondre simultanément aux besoins des États membres et aux aspirations des citoyens européens.

Il y a la sécurité sanitaire de l'Union européenne qui fait consensus, c'est le sujet dont a su s'emparer avec brio la Commission européenne grâce au paquet législatif de novembre 2020 sur la sécurité sanitaire, initiative qui a été prolongée ensuite avec le Règlement du Conseil sur HERA. Ainsi, nous disposons désormais d'un acquis fort : à l'instar du domaine économique et financier, l'Union européenne va disposer d'un vecteur de réponse aux crises qui comporte un volet conjoncturel et structurel. Cet acquis n'est certainement pas parfait et nous serons conduits, j'en suis persuadé, avec l'expérience, à le renforcer, vers davantage d'intégration, sur le modèle de l'Union économique et monétaire.

Je vois ensuite trois autres domaines d'action dans lesquels l'Union disposerait d'une légitimité forte en santé.

Le premier est celui de la santé publique ; ce sujet n'est pas neuf, l'Union s'est dotée d'un programme en santé EU4Health considérablement renforcé. Pour autant, est-il dimensionné aux enjeux communs que nous devrons affronter, comme le vieillissement démographique qui pèse l'ensemble des États membres ? Surtout, s'il s'agit de répondre à la demande des citoyens de l'Union qui classent en 3ème position la santé parmi les éléments qui seraient les plus utiles pour l'avenir de l'Europe, il nous revient d'identifier les problématiques de santé publique pour lesquelles l'échelon européen serait pertinent.

De ce point de vue, bien que bénéficiant déjà d'interventions de l'Union européenne, les maladies non transmissibles constituent de mon point de vue un sujet clef : les maladies rares, le cancer, les maladies chroniques rares, la lutte contre la résistance antimicrobienne, la santé mentale, pourraient bénéficier d'une intervention accrue à l'échelle de l'UE, seul niveau de taille critique pour les financements à hauts risques sans garantie de retour sur investissements. Un plus fort engagement de l'UE dans le champ des maladies non transmissibles nous amène mécaniquement à envisager la question de la prise en charge de la prévention, parent pauvre des systèmes de soins nationaux et domaine où l'effet de complémentarité avec l'Union est évident.

Le deuxième domaine d'action a trait avec la manière dont nous traitons la santé publique par rapport aux autres politiques de l'Union. La multiplication ces dernières années de plans relatifs à des enjeux de santé publique dans l'Union reflète finalement l'intérêt grandissant des États membres et des institutions européennes à travailler ensemble pour créer une Union de la santé publique.

En effet, au-delà de ces expériences passées « verticales », car thématisées, et des réponses que l'Union a déjà apportées, des gains collectifs significatifs pourraient être générés en envisageant ensemble une perspective plus globale et de plus long terme. Cela suppose aussi de veiller à ce que les autres politiques de l'Union, en premier lieu, celles du marché intérieur, ne génèrent pas d'effets nocifs sur la santé. Pour ce faire, je suis persuadé que nous aurons à reconsidérer la manière dont nous évaluons l'impact de ces politiques sur la santé de nos concitoyens.

En définitive, il me semble qu'un pilier « santé publique de l'Union de la santé » générerait plus d'efficacité, tout en renforçant l'appartenance à l'Union.

Enfin, le troisième sujet privilégié concerne les dimensions internationales de l'Union de la santé. Il s'agit là de la face externe de l'Union de la santé, qui doit être cohérente avec la boussole stratégique de l'UE. Je pense que la santé mondiale pourrait bénéficier d'une Union européenne jouant toute sa mesure et portant une ambition forte au sein du système multilatéral en santé. La position centrale de notre Union, pour nous tous financeurs des biens publics mondiaux dans ce domaine, invite ainsi à renforcer la cohérence et l'impact des outils de coordination et de coopération de son action extérieure. **C'est dans un esprit de solidarité, avec une vision lisible et une voix unie, que nous pourrions contribuer à l'atteinte des objectifs du développement durable (ODD).** ■

Par Anne Bucher, Directrice générale de la santé et de la sécurité alimentaire de la Commission européenne de 2018 à 2020, administratrice associée de Confrontations Europe

VERS UNE UNION DE LA SANTÉ ?

Avant la pandémie de Covid-19 qui frappe l'UE et le monde depuis mars 2020, l'Europe de la santé a renforcé sa résilience aux crises sanitaires au cours des vingt dernières années : en 2005, en réponse au SRAS, avec la création du Centre européen de surveillance épidémiologique (ECDC), et en 2013 avec la Décision sur les menaces sanitaires transfrontières et le mécanisme intergouvernemental des achats conjoints, en réponse à l'épidémie H1N1 de 2009.

À l'apparition de la Covid-19, l'UE a activé l'ensemble de ses mécanismes de crise.

Le Comité sanitaire s'est réuni régulièrement, quasiment de façon hebdomadaire pour échanger des informations sur la situation épidémiologique dans les États membres et les mesures sanitaires en vigueur. L'ECDC a publié des évaluations du risque et a progressivement complété ces évaluations de recommandations et d'une carte épidémiologique devant aider les États membres à décider de leur mesure aux frontières. Ils se sont mis d'accord sur des marchés publics conjoints de matériel médical et de médicaments, au total depuis début 2020, neuf contrats-cadres pour un montant de 14 Mds€.

"L'UNION EUROPÉENNE EST SORTIE RENFORCÉE AU NIVEAU INTERNATIONAL DE CETTE EXPÉRIENCE, APPARAISSANT COMME UN PARTENAIRE AVEC LEQUEL IL FAUT COMPTER."

Très vite, les limites de l'action européenne se sont fait sentir. Le cadre européen n'assurait pas une réponse coordonnée face à la pandémie. Chaque pays faisait sa propre évaluation du risque et gérait le risque sanitaire et le contrôle des frontières sans concertation. Le dispositif des marchés publics conjoints n'a pas été un instrument efficace pour gérer les pénuries sanitaires. La réaction de l'Union a été beaucoup plus ferme dans les domaines non-sanitaires, dans lesquels elle dispose de compétences plus fortes : interventions pour protéger le marché unique, relaxation à titre exceptionnel des aides d'état, décision de suspendre le pacte de stabilité, adoption de paquets budgétaires significatifs (l'instrument d'aide d'urgence, ESI ; l'instrument de lutte contre le chômage, SURE ; le renforcement des fonds structurels avec CRII, et le plan de relance avec « NextGenerationEU »).

Passés les premiers errements de la crise, l'UE s'est ressaisie. En tout premier lieu, les chefs d'Etat se sont consultés de façon plus régulière et le sommet du 20 mars 2020 marque de ce point de vue un tournant. La mesure décisive a été l'adoption de la stratégie vaccinale et la décision des 27 États membres en juin 2020, d'acheter conjointement des vaccins et de confier à la Commission, le soin de conclure des contrats de pré-achat avec les candidats aux vaccins Covid les plus avancés. Entre juillet 2020 et mars 2021, la Commission a signé six contrats de pré-achat pour un budget de l'ordre de 2.3 Mds€ assurant des options pour 2.6 milliards de doses pour une population de 447 millions d'Européens. Ceci a permis de lancer la campagne vaccinale à l'échelle européenne[1], dès l'autorisation par l'EMA de mise sur le marché des vaccins de BioNTech/Pfizer, Moderna et AstraZeneca, dans le premier trimestre 2020. En dépit de quelques problèmes initiaux d'approvisionnement, l'UE a atteint, à l'été, un niveau de vaccination supérieur à celui des États-Unis et très proche du niveau de plus petits pays, partis plus tôt, comme le Royaume-Uni et Israël. Le bénéfice majeur de l'initiative a été de donner un accès rapide aux vaccins à tous les États membres dans un contexte international de nationalisme vaccinal exacerbé. Cette performance repose sur deux innovations essentielles par rapport au cadre existant des marchés publics conjoints : d'abord, un avantage de rapidité grâce à l'instrument budgétaire d'urgence qui a permis à la Commission de procéder à un contrat central de préachat au lieu d'un contrat-cadre signé par tous les États membres. Ensuite, un avantage dans la négociation, grâce à la clause d'exclusivité, qui interdisait aux États membres impliqués dans les négociations européennes de négocier des contrats bilatéraux parallèles. L'Union européenne est sortie renforcée au niveau international de cette expérience, apparaissant comme un partenaire avec lequel il faut compter. Dans ce contexte, même si l'UE a comme les autres pays développés, donné la priorité à la vaccination de sa population plutôt qu'à la solidarité avec le reste du monde, elle s'est montrée plus respectueuse des engagements multilatéraux, en continuant à exporter des vaccins et n'a pas mis d'embargo sur les productions nationales, comme l'ont fait les USA, le Royaume-Uni et l'Inde. ▶

(1) Pour une analyse détaillée de la stratégie vaccinale, voir : Anne Bucher-Fabio Colasanti : l'Europe sortira-t-elle renforcée politiquement de la pandémie ? – 3 juin 2021 – Terra Nova - https://tnova.fr/societe/sante/leurope-sortira-t-elle-renforcee-politiquement-de-la-pandemie-un-premier-bilan-de-la-strategie-de-vaccination/

Les leçons de la crise

Comme au plus fort de la crise financière avec le renforcement de la gouvernance de la zone euro, l'Union a tiré les leçons institutionnelles dès les premiers mois de la pandémie et la Commission a adopté en novembre 2011 un paquet sur l'Union de la Santé, complété en septembre 2021 par la création de la nouvelle autorité, HERA, Health Emergency Response Authority. Quels sont les points de rupture de ces propositions ? On notera **quatre engagements clés,** le reste des mesures ayant un impact plus marginal :

- **Un renforcement de la coopération pour la préparation aux crises :** l'outil existant de plans nationaux de préparation aux pandémies sera renforcé par une plus grande comparabilité, un audit par l'ECDC et l'établissement d'un plan européen qui servira de base à des exercices de résilience aux crises sanitaires ; cet effort communautaire s'accompagnera de formation des experts nationaux de santé et de santé publique ; la coopération entre agences pour l'analyse des risques sera renforcée.
- **Un renforcement des capacités de surveillance de l'ECDC :** l'ECDC est renforcé en budget et en personnel mais bénéficiera également d'informations en temps réel, numérisées, permettant une surveillance intégrée grâce à la mise en réseau des laboratoires, et de données nationales plus complètes, y compris sur les systèmes de santé et les populations vulnérables. L'ECDC aura une task force pour aider les États membres ou pays tiers dans la réponse aux infections et des laboratoires de référence pour les tests.
- **Un soutien de l'EMA** pour prévenir et gérer les pénuries de médicaments et de dispositifs médicaux, ainsi qu'un nouveau rôle dans la coordination des essais cliniques en cas de situation d'urgence. Ces dispositions consolident des compétences que l'EMA a déployées dans l'urgence pendant la pandémie.
- **La création de HERA :** l'HERA vise à doter l'UE de moyens similaires à ce dont dispose l'agence BARDA aux États-Unis. L'agence BARDA a permis aux USA de financer très en amont et massivement, à hauteur de 10 milliards de dollars, le développement et la production de candidats vaccins pendant la crise de la Covid-19. En dehors des crises, l'agence joue un rôle clé dans l'innovation pour les diagnostics, traitements, vaccins et matériel médical ou de protection contre les infections. L'HERA a pour ambition de pérenniser et développer l'expérience positive de l'achat conjoint de vaccins.

Est-il légitime de parler de l'Union de la Santé ? Il faudra juger sur pièce. A l'heure de la rédaction de cet article, le résultat de la codécision n'est pas connu et compte-tenu des grandes sensibilités de souveraineté nationale dont est imprégné le monde de la santé, toutes ces avancées proposées par la Commission n'emporteront pas nécessairement l'adhésion des vingt-sept, en dépit d'un soutien très fort du Parlement européen. L'audit de plans de crise nationaux ou les tests de simulation de crises ne sont pas des exercices auxquels se livrent facilement les États. À nouveau, en référence à la gouvernance économique, il aura fallu attendre la crise de la dette grecque pour que se mette en place l'audit des données nationales de finances publiques par EUROSTAT et les stress-tests financiers sont venus avec l'Union bancaire. L'autorité HERA est un ajout significatif à la boîte à outils européenne de réponses aux crises. Néanmoins, même si formellement, elle dispose de compétences et de ressources équivalentes à BARDA, les instruments budgétaires mobilisés pour financer son action ne lui donnent pas une autonomie financière et une possibilité de prise de risque industrielle comparables. En dernier lieu, il faut souligner que la prévention et la réponse aux crises ne sont qu'un aspect des politiques de la santé, et certainement un des plus avancés en termes d'intégration européenne avec la politique pharmaceutique. Donc le chantier de l'Union de la santé est une entreprise de long terme. Mais, dans les circonstances difficiles dans lesquelles la pandémie actuelle nous a plongés, nous devons garder l'optimisme de Jean Monet. ■

QUEL AVENIR POUR L'INDUSTRIE PHARMACEUTIQUE EN EUROPE ?

Par Olivier Bogillot,
Président de Sanofi France

Dès le discours de la Sorbonne de septembre 2017, prise de position marquante du Président Macron sur la souveraineté européenne, la France a, sur la durée, joué la carte européenne sanitaire en s'appuyant sur certaines de ses propres « success stories » comme les Plans Maladies Rares ou Cancer. Et face à la crise sanitaire et économique que nous traversons, l'affirmation d'une politique de souveraineté et d'investissement à l'échelon européen viendra consolider les avancées des Plans de Relance et Innovation 2030 au niveau national.

Pour le secteur des industries de santé dans son ensemble, c'est un moment déterminant pour la compétitivité et l'attractivité de l'Europe dans la compétition internationale. Il y a une véritable reconnaissance de l'industrie pharmaceutique comme secteur stratégique pour l'Europe et sa souveraineté, et le discours du Président de la République française du 10 décembre 2021 l'a réaffirmé. Pour les industries de santé dans l'Union européenne – qui génèrent 260 000 emplois et plus de 35 milliards d'investissements en R&D – cela se traduira en croissance et en valorisation de l'innovation.

La PFUE[1] démarre dans un moment unique, après presque deux ans de crise COVID.

Libérés du fait de la crise d'un cadre contraignant, les États membres se sont engagés dans des coopérations et des approches pratiques qui doivent continuer. C'est la France qui a été à l'initiative de l'alliance de quatre pays, formée par la France, l'Allemagne, l'Italie et les Pays-Bas pour initier l'approche de commande de vaccins au niveau européen dès juin 2020, et avant ▶

"La souveraineté sanitaire sera aussi celle des datas et du numérique au cœur des défis et technologies médicales de demain."

▶ que la DG Santé ne reprenne la relève. L'Union accélère aussi sa mutation, par exemple avec le programme EU4Health, qui est une réponse ambitieuse de l'UE à la Covid-19 avec un objectif de faire des investissements stratégiques, qui viendront compléter les politiques menées par les pays de l'UE. Enfin, le déroulement de la crise a démontré l'importance des relations entre le politique et l'industriel pour renforcer la résilience des systèmes de santé sur le long terme.

Sur ce plan, on l'a vu pendant la crise, la France a résolument avancé avec et pour l'Europe, comme cadre de référence pour des décisions structurantes, et avec un certain pragmatisme. Sur le plan industriel, la relance française a soutenu l'augmentation des capacités de production des produits de santé, voire leur relocalisation européenne, notamment avec le dossier symbolique du paracétamol.

Ce pragmatisme et le sens d'une action rapide doivent continuer à animer la PFUE. Beaucoup sera l'affaire d'une exécution rapide. Dans cette construction de l'Union de la santé et dans un contexte de compétition globale accrue, que va porter la France pour se faire rejoindre les politiques de santé et celles de souveraineté sanitaire, technologique et industrielle ?

L'action française va dans le bon sens et soutient le renforcement de la coopération européenne en matière de préparation et de gestion des crises sanitaires transfrontalières. L'ambition et le pragmatisme de la BARDA[2] américaine doivent être un modèle à transposer dans les valeurs européennes, et une référence pour développer des outils simples. HERA[3] doit être en mesure de définir des priorités claires qui pourront guider les programmes de recherche et les investissements, et prévoir comment les laboratoires pharmaceutiques et la puissance publique pourront cofinancer et anticiper la découverte et la fabrication de traitements et vaccins. L'initiative EU-FAB, qui est le « bras industriel » d'HERA, va mobiliser les investissements pour les capacités de production d'urgence et de réserve. Cela fonctionnera si les montants prévus sont ambitieux et les conditions d'investissements bien définies.

Toujours sur le plan industriel, pour que les incitations soient possibles au niveau de chaque État membre, le PIIEC Santé (projet important d'intérêt européen commun en santé) sera déterminant. La France, à travers le ministère de l'Industrie, a su aller vite en lançant un PIIEC Santé. Et c'est sous l'impulsion française que la Présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen, la Chancelière Merkel et le Président Macron ont annoncé ce PIIEC en mai 2021. La mobilisation des autres États membres sera clé pour une notification rapide dès les premières semaines de la PFUE, dans une compétition internationale, où il faut rapidement un modèle européen pour attirer et booster les investissements dédiés à la recherche et au développement de technologies médicales – comme l'ARNm, la bioproduction, le numérique - et leur développement en Europe.

La souveraineté sanitaire sera aussi celle des datas et du numérique au cœur des défis et technologies médicales de demain. Face à la tentation de se tourner vers les solutions venant des USA ou de la Chine, l'Europe doit créer de vraies conditions pour un déploiement et une utilisation sécurisée des données de santé, ▶

par les équipes de recherche y compris cliniques, les starts up et les industriels, les professionnels et les systèmes de santé. Les études en vie réelle (Real World Evidence - RWE) vont apporter de nouveaux savoirs sur l'usage d'un traitement au-delà de la période d'évaluation.

Les défis principaux sont le stockage sur des serveurs européens, l'interopérabilité, et l'harmonisation de la législation à l'échelon européen. Il est primordial que le marché européen soit moins fragmenté pour l'usage des données, et les travaux de la Commission européenne pour le futur Espace Européen des Données de Santé (EHDS) seront déterminants. La France peut porter une véritable ambition pour la souveraineté numérique, forte de l'expérience de son "Health Data Hub" (HDH) qui soutient le développement du RWD (Read world Data) en fournissant un accès centralisé aux données de santé publique.

Par ailleurs, la Stratégie pharmaceutique pour l'Europe, qui est en cours de révision, traite des enjeux d'innovation et d'accès avec la révision de la législation relative aux médicaments orphelins et pédiatriques, les enjeux de disponibilité des médicaments et des produits de santé « pour tous les patients dans l'Union européenne » et une meilleure coordination européenne.

COMMENT RÉPONDRE À CES EXIGENCES TOUT EN ACCÉLÉRANT LA DÉCOUVERTE ET LA FABRICATION DES TRAITEMENTS AU SEIN DU MARCHÉ INTÉRIEUR ?

Face à l'enjeu de la lutte contre les pénuries de médicaments, des mesures comme un packaging européen, une notice digitale, une meilleure cartographie des producteurs de matières premières doivent être mises en place. Cela va demander une grande coordination entre les États membres pour la sécurisation des médicaments essentiels – ceux d'aujourd'hui et les traitements de demain

Pour la prise en charge des maladies rares, les incitations à l'innovation, et le soutien à la recherche pédiatrique, la France a poussé pour une réouverture de la législation, mais a manqué de clarté sur les objectifs qu'elle visait – alors que le règlement avait porté les effets attendus : mise en commun des connaissances, orientation du financement de la recherche publique, mise en place de politiques et systèmes innovants comme les registres et incitation aux investissements destinés au développement de thérapies innovantes. La France est légitime pour porter courageusement une révision qui préserve l'efficacité du règlement. L'accès renforcé des médicaments innovants pour tous les patients de l'UE viendra d'une accélération et harmonisation des évaluations, et non de critères restrictifs ou d'une obligation de lancement qui, de toute façon, va à l'encontre des besoins de santé publique et des pratiques de la médecine qui diffèrent entre les États membres

La santé des citoyens européens tient une place centrale dans la construction européenne et l'action de l'UE face à la crise, qui a montré que des progrès immenses et rapides sont possibles avec une impulsion politique et de l'ambition. Cette ambition est attendue de la PFUE comme celle de la poursuite de la construction de l'Union de la Santé. Une notification rapide du PIIEC et l'accélération en vue d'un HERA ambitieux et rapidement opérationnel, viendront booster un mouvement déjà initié pour plus de souveraineté sanitaire et industrielle, et rendront l'UE compétitive pour qu'y soient développés rapidement les technologies les plus porteuses et les traitements de demain. ■

(1) PFUE : Présidence Française de l'Union européenne
(2) The Biomedical Advanced Research and Development Authority (BARDA) provides an integrated, systematic approach to the development of the necessary vaccines, drugs, therapies, and diagnostic tools for public health medical emergencies such as chemical, biological, radiological, and nuclear (CBRN) accidents, incidents and attacks; pandemic influenza (PI), and emerging infectious diseases (EID).
(3) European Health Emergency Preparedness and Response Authority

COMMENT CONSTRUIRE UNE AUTONOMIE STRATÉGIQUE EUROPÉENNE DANS LE SECTEUR DES MÉDICAMENTS ?

Par Nathalie Colin-Oesterlé,
Députée européenne, PPE, France. Vice-présidente de la Commission spéciale de la lutte contre le cancer et membre de la commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire

En mars 2020, au moment où la pandémie touche notre continent, l'Union européenne apparaît désarmée pour protéger ses citoyens face au coronavirus. Pourtant, la réaction européenne ne s'est pas faite attendre : commandes groupées de vaccins, relance de la production pharmaceutique, ou encore constitution de stocks. Toutes les solutions apportées à la pandémie ont nécessité l'échelon européen. Il est désormais de notre responsabilité de pérenniser ces avancées pour construire l'autonomie sanitaire européenne. Au Parlement européen, nous y sommes favorables. Constatant le succès de la réponse européenne face à la crise, le Parlement souhaite désormais doter l'Union des moyens d'actions indispensables à l'émergence d'une véritable puissance industrielle et sanitaire européenne.

La réponse européenne face à la crise : une réussite

Les commandes groupées ont été le point de départ d'une véritable coopération entre les 27. D'une part, l'Union européenne lançait sa contribution à une campagne vaccinale qui s'est avérée extrêmement réussie : plus de 75 % des adultes européens sont aujourd'hui entièrement vaccinés, loin devant les États-Unis pourtant érigés en exemple au début de la crise. D'autre part, ce chiffre a été atteint en transformant l'Europe en une véritable usine mondiale de vaccins. Ainsi, nous produisons 300 millions de doses par mois et exportons la moitié de notre production, condition *sine qua non* pour mettre un terme définitif à la pandémie. En moins d'un an, l'UE est devenue le premier continent producteur de vaccins dans le monde.

Grâce à l'Union européenne :

- Les normes de sécurité les plus élevées ont été exigées avant d'autoriser la mise sur le marché des vaccins ;
- Des commandes groupées de vaccins ont été réalisées pour éviter une concurrence effrénée sur les prix, les quantités et les dates de livraisons entre pays européens.

Tous les citoyens européens ont ainsi eu accès

aux vaccins en même temps et en quantités suffisantes. Qu'aurions-nous dit si l'Union européenne n'avait pas agi, laissant le chacun pour soi l'emporter ?

Transformer l'Union européenne en une véritable puissance industrielle et sanitaire

Cette mise en commun réussie a fait prendre conscience qu'il ne peut y avoir de puissance européenne sans autonomie industrielle. Dans cette quête de souveraineté, le Parlement européen a initié en février 2020 un rapport relatif à la pénurie de médicaments dont je suis l'auteure. Adopté en septembre 2020 à une large majorité, plusieurs propositions clefs en la matière y sont faites :

1) Redonner à la puissance publique des moyens d'actions

Pour relocaliser les productions, des incitations fiscales et financières doivent être rendues possibles par le biais d'aides d'État afin d'encourager la relocalisation de toute la chaîne de production, de la molécule au conditionnement et à la distribution.

En outre, la pandémie de Covid-19 a démontré que la sécurité de l'approvisionnement devait être un critère aussi prioritaire que le prix dans les appels d'offres. Elle doit être un critère de premier rang, afin de mieux diversifier les sources d'approvisionnement et ainsi réduire la dépendance de certains produits à certains industriels et/ou zones géographiques.

De la même manière, l'UE doit se doter de stocks stratégiques de médicaments et matériels médicaux dits essentiels. En mars 2020, la Commission a annoncé leur création. Une fois pleinement opérationnels, ils devront permettre de faire face aux tensions éventuelles sur les chaînes d'approvisionnement.

Parallèlement, la création d'établissements pharmaceutiques à but non lucratif et d'intérêt général devrait être envisagée pour produire des médicaments d'intérêt sanitaire et stratégique en situation critique et garantir leur sécurité d'approvisionnement. Il y a aujourd'hui des médicaments anciens qui ne sont plus produits car ils ne présentent plus aucune rentabilité, alors même qu'ils restent essentiels pour la santé publique. En France par exemple, l'Établissement pharmaceutique de l'AP-HP développe et produit des médicaments permettant de lutter contre certaines maladies rares.

2) Mieux coordonner les politiques de santé et accroître la coopération entre les États membres

Pour améliorer la souveraineté sanitaire du continent, la coordination entre États membres doit être renforcée : achats groupés, transparence dans la chaîne de distribution via un pilotage centralisé, gestion en temps réel des stocks de médicaments disponibles dans chaque État membre, simplification des législations et mise en place d'une flexibilité des mesures réglementaires en temps de crise. Toutes ces mesures garantiront la nouvelle autonomie européenne et permettront à chacun d'entre nous de ne pas être privé de traitement en raison de la non-disponibilité d'un médicament dans un État membre.

Enfin, puisque l'innovation répond par définition aux besoins non-couverts, elle est également un élément clef pour notre autonomie stratégique. La recherche européenne doit accroître ses capacités, via les crédits des programmes Horizon Europe et EU4Health pour faire de l'Union, la terre d'accueil par excellence de l'innovation et de la recherche médicale.

L'autonomie sanitaire européenne est sur de bons rails

L'Union européenne a su gérer la pire pandémie que l'humanité ait connue dans l'histoire récente. Il lui faut désormais continuer à affirmer ses compétences de santé publique afin de démontrer au monde entier qu'elle se donne les moyens de devenir une véritable puissance industrielle et sanitaire.

Le Parlement européen travaille chaque jour en ce sens. En novembre 2021, le rapport d'initiative sur la stratégie pharmaceutique européenne adopté à une large majorité reprend bon nombre des mesures proposées dans mon rapport sur les pénuries. La balle est désormais dans le camp de la Commission européenne qui proposera de réviser la législation pharmaceutique de l'Union en 2022. ■

TRANSITION ENVIRON-NEMENTALE

PAGE 28

ANALYSE

«Une chose est sûre : la durabilité doit être ancrée dans la société toute entière.»
par **Ghislaine Hierso**

PAGE 31

RÉFORME

Quelles réponses à l'envolée des prix de l'énergie ?
par **Christophe Béguinet, Jacques Percebois, Patrice Geoffron**

PAGE 34

EN DÉBAT

Quel avenir pour le mix énergétique européen en 2050 ?
par **Claude Fischer-Herzog, Christophe Grudler, Philippe Clavel**

PAGE 38

LE POINT SUR…

Les SMR, une technologie indispensable à la décarbonation de notre économie
par **Maxence Cordiez, Jean-Michel Ruggieri, Stéphane Sarrade**

Trois questions à…
Jean-Luc Alexandre

PAGE 43

INNOVATION

Pourquoi les véhicules électriques ne sont pas des ballons d'eau chaude ?
par **Yannick PEREZ**

PAGE 46

TRANSITION JUSTE

Pour un Pacte vert solidaire !
par **Sarah Coupechoux, Hélène Denise**

« UNE CHOSE EST SÛRE : LA DURABILITÉ DOIT ÊTRE ANCRÉE DANS LA SOCIÉTÉ TOUTE ENTIÈRE. »

Par Ghislaine Hierso, Secrétaire du bureau de Confrontations Europe, Fondatrice de Sage & Responsable, membre de la plateforme RSE

Considérer le dérèglement climatique comme la seule urgence environnementale de portée véritablement globale, est une erreur. L'urgence climatique, bien sûr, est évidente et pas secondaire. Elle se manifeste malheureusement au quotidien, même si elle peut être observée de manière différenciée et différée dans le temps et selon les zones géographiques. Mais l'urgence environnementale ne se réduit pas à l'urgence climatique.

En effet, les bouleversements fondamentaux à l'oeuvre en matière de biodiversité doivent nous interpeller tout autant. Le vivant disparaît actuellement à un rythme inconnu jusqu'ici sur notre planète. Les premières causes d'effondrement de la biodiversité restent la destruction des habitats, les pollutions généralisées des écosystèmes et les destructions directes des espèces. Naturellement, ces différents facteurs interagissent et il en résulte une aggravation et une accélération des perturbations environnementales. Mais c'est bien le vivant qui est l'indicateur le plus intégrateur de toutes les atteintes environnementales faites à notre planète.

La modification des écosystèmes, les sècheresses, inondations, tempêtes, problèmes sanitaires, les enjeux d'approvisionnement en alimentation et en eau sont très perceptibles. Les conséquences des changements climatiques se font d'ores et déjà ressentir et pourraient s'accentuer si les États persistent à ne pas prendre de réelles décisions contraignantes.

Les activités économiques et industrielles produisent un impact de plus en plus prégnant sur l'environnement et sur les équilibres sociaux. Malgré plusieurs crises écologiques, écono-

"... il faut se rendre à l'évidence de la nécessité à trouver un modèle économique plus juste, susceptible de permettre d'assurer nos besoins sans détruire notre écosystème."

miques et sociétales survenues dans le monde, la situation environnementale s'aggrave et, depuis près de 50 ans, les inégalités augmentent dans presque tous les pays du monde.

Au fur et à mesure de l'avancée des connaissances scientifiques sur des enjeux comme le réchauffement climatique, la disparition de la biodiversité ou la quantité de plastique présente dans les océans, il faut se rendre à l'évidence de la nécessité à trouver un modèle économique plus juste, susceptible de permettre d'assurer nos besoins sans détruire notre écosystème.

Il faut souligner que les premiers rapports formulant cette nécessité datent des années 1970, notamment avec la publication du rapport du Club de Rome (1972) et du rapport Brundtland (1987), "Notre avenir à tous", même si certains philosophes, comme Henri David Thoreau et Hans Jonas, ont très tôt mis en avant les problèmes que pose la civilisation technicisée.

En 1972, lors de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement à Stockholm, des personnalités politiques et scientifiques, inquiètes de dysfonctionnements qu'elles observent, appellent l'attention des gouvernements sur la nécessité d'intégrer équité sociale et prudence écologique dans les modèles de développement économique.

Onze ans après ce premier Sommet de la Terre, le contexte international est de plus en plus agité à propos des questions de justice sociale et d'environnement, sans pour autant évoluer. Néanmoins, la communauté internationale se rend compte que nous vivons dans un monde aux ressources finies, et que notre mode de développement doit ainsi être revu. L'idée est de trouver un moyen de concilier le développement économique et des marchés avec la préoccupation écologique et sociale.

De nombreux pays sont aujourd'hui en train de prendre conscience que s'ils veulent exister et se développer sur le long terme, ils doivent préserver leurs espaces naturels, leurs ressources, mais également fonder une société plus juste et plus égalitaire. Le développement durable pénètre aussi les entreprises dans leur politique de Responsabilité Sociale de l'Entreprise (RSE).

La notion de développement durable recouvre en effet, faut-il le rappeler, les dimensions économique, sociale et environnementale, ainsi que la gouvernance globale. Le développement durable est la responsabilité partagée des États et de toutes les parties ▶

▶ prenantes. Il s'agit d'un objectif commun que doivent viser les citoyens, les organisations et les entreprises dans leur vie et leurs activités quotidiennes.

Il est en effet essentiel d'économiser les ressources naturelles, de s'assurer que les exigences de réduction de consommation tiennent compte du développement du pays et de s'assurer d'un accès équitable pour tous aux ressources naturelles.

Nous devons tous être plus efficaces, et surtout plus efficients. Le XX^{e} siècle, surtout en Occident, a été le siècle du gaspillage, il faut que le XXI^{e} siècle soit celui de la sobriété.

Pour ce faire, nous avons un agenda international, COP Climat, COP Biodiversité et COP Désertification, les rapports du GIEC et de la plateforme IPBES, et l'agenda ODD/2030. Même si, après plus de 50 ans de mise en exergue de ces préoccupations, les résultats sont loin d'être probants.

Ainsi, la dernière COP 26 Climat à Glasgow, au-delà des textes de décision, et donc des négociations formelles, a donné lieu à un tourbillon d'annonces. Jour après jour, les promesses se sont succédées, notamment sur quatre priorités : le charbon, les voitures, la finance et les arbres. Parmi les plus marquantes, deux « alliances », comptant chacune une centaine d'États, ont décidé de mettre un terme à la déforestation d'ici à 2030, et de réduire les émissions mondiales de méthane, un puissant gaz à effet de serre, de 30 % entre 2020 et 2030.

Surtout, jamais une conférence climat ne s'était attaquée aussi frontalement aux énergies fossiles. D'abord, le charbon, une vingtaine de nouveaux pays promettant d'en sortir dans les années 2030 et 2040. Mais aussi le pétrole et le gaz, une étape encore rarement franchie ; une trentaine d'États ont annoncé mettre un terme à leurs financements publics dans les projets de combustibles fossiles à l'international fin 2022, s'ils ne sont pas adossés à de la capture du carbone.

Mais la possibilité d'aménagements pour « circonstances nationales particulières » nous interroge sur la réalité de l'ambition des pays à limiter la hausse des températures.

Malgré toutes ces décisions et actions multilatérales, malgré les alertes répétées des leaders politiques, la situation n'évolue pas assez vite ; les rapports produits par les experts et les scientifiques de tous bords (climat, biodiversité, air, océan, banquise, agriculture, faune, ...) ne font que confirmer une réalité : la tendance est toujours haussière, faisant craindre une catastrophe humanitaire mondiale par la transformation des conditions de notre habitat : changement climatique, raréfaction des ressources en eaux, diminution des ressources naturelles (forêts, énergies fossiles,…), disparition d'espèces animales et végétales, migration massive, famine, … Certains pensent qu'il est déjà trop tard. D'autres prônent le rassemblement autour de valeurs solidaires et humanistes pour transformer nos écosystèmes sociaux et industriels.

Une chose est sûre : la durabilité doit être ancrée dans la société toute entière, en tant que principe qui guide les citoyennes et les citoyens, les entreprises et les acteurs de la société civile dans les nombreux choix qu'ils effectuent chaque jour. ■

Références bibliographiques :
Guimont, C., Theys, J., Nous n'avons jamais été «soutenables» : plaidoyer pour une durabilité forte et une politique des limites, l'Encyclopédie du développement durable, 11/03/2020.

Que sont les objectifs de développement durable ?, Programme des Nations Unies pour le développement, 2021.

Amblard, Christian, « L'urgence environnementale ne se réduit pas à l'urgence climatique », Le Monde, 04/02/2021.

Conférence des Nations Unies sur la biodiversité, Nations Unies, 11/10/2021.

À la COP26, les négociateurs cherchent un accord avant la clôture de la conférence, ONU Info, 12/11/2021.

Garric, Audrey, Climat : la COP26 accouche d'un accord en demi-teinte, Le Monde, 13/11/2021.

QUELLES RÉPONSES À L'ENVOLÉE DES PRIX DE L'ÉNERGIE ?

Christophe Béguinet,
Conseiller Énergie de
Confrontations Europe

Jacques Percebois,
Professeur émérite à
l'Université de Montpellier

Patrice Geoffron,
Professeur à l'Université
de Paris-Dauphine/PSL

LE CONSTAT : DES MÉCANISMES DE FORMATION DES TARIFS RÉGULÉS ÉBRANLÉS PAR LES CHOCS DE PRIX

L'envolée des prix de l'énergie à l'échelle mondiale, et qui concerne aussi bien le gaz, le pétrole, l'électricité que le charbon, soulève des inquiétudes dans un contexte où elle s'accompagne d'une hausse du prix de nombreuses matières premières de nature à compromettre la reprise économique, à pénaliser le pouvoir d'achat de nombreuses catégories sociales et à entraver la compétitivité des entreprises intensives en énergie. Dans ce qu'il faut bien appeler une crise, et pour la première fois sans doute, le gaz « mène la danse » aujourd'hui plus que le pétrole.

La hausse très importante du prix du gaz depuis le début de 2021 s'explique par une forte croissance économique en Asie, spécialement en Chine, mais aussi par des difficultés de fourniture aux États-Unis et en Russie. Elle tient beaucoup au remplacement massif des centrales à charbon par des centrales à gaz, un peu partout dans le monde, le gaz étant moins carboné que le charbon et induisant moins de pollutions de l'air.

La hausse du prix du pétrole brut, qui est sensible (jusqu'à 85 $ le baril) n'a rien d'exceptionnel en revanche (cf. le pic de 147 $ en 2008), mais elle est accentuée en Europe par la faiblesse actuelle de l'euro face au dollar, rehaussant la facture d'importation des Européens. La hausse des produits pétroliers est de ce fait mal ressentie, d'autant qu'une « contribution ▶

▶ climat-énergie » est maintenant incluse dans le TICPE (taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques).

La hausse annoncée du prix de l'électricité est plus difficile à comprendre par les Français qui pensaient que le parc nucléaire les mettait à l'abri des chocs de prix des énergies fossiles. Le kWh d'électricité vendu en France est historiquement inférieur à la moyenne européenne, qu'il s'agisse des offres de marché ou du Tarif Régulé de Vente d'Électricité (TRVE). Ce TRVE fait référence et l'État français en a plafonné la hausse prochaine à 4 % au lieu de 12 %.

Pour comprendre les tensions actuelles, il faut revenir aux principes d'élaboration du TRVE, calculé par la CRE par empilement de divers coûts : coût de fourniture, coût des réseaux et taxes. Chacun de ces trois éléments représente environ un-tiers du prix TTC. Le coût de fourniture est obtenu en prenant en compte le coût du nucléaire (prix de l'« ARENH ») pour 70 % environ de ce coût et en y ajoutant le prix d'un « complément marché » pour environ 30 %. Ce complément est une moyenne lissée des prix observés sur le marché de gros sur 24 mois (en particulier le prix « day-ahead »). Ce partage 70/30 correspond *grosso modo* à la structure du coût d'approvisionnement des concurrents d'EDF qui bénéficient d'un accès au nucléaire historique, mais qui doivent acheter une partie de leurs besoins sur le marché de gros. Quand le plafond de l'ARENH est atteint (100 TWh), ce qui est le cas aujourd'hui, on doit procéder à un écrêtement des demandes formulées par les concurrents d'EDF, obligeant ces derniers à faire davantage appel au marché de gros. Pour maintenir la « contestabilité » du TRVE, on procède à un réajustement de la structure des coûts en augmentant la part « complément marché » du tarif. Cela revient, *in fine*, à accroître le niveau du TRVE pour éviter une forme de distorsion de la concurrence, du moins tant que le prix observé sur le marché de gros est supérieur au niveau de l'ARENH, ce qui sauf rares exceptions (comme en 2016 ou en 2020) est en général le cas.

En résumé, lorsque les prix sont stables sur le marché de gros de l'électricité, le TRVE évolue modérément. Mais les fluctuations peuvent être importantes quand, comme lors de ces derniers mois, le prix du gaz s'envole. Ce sont en effet les centrales au gaz qui, sur le marché européen interconnecté avec ses règles de priorité d'injection, sont le plus souvent en position de « production marginale », celles dont les coûts de production déterminent le prix d'équilibre du marché.

Le marché européen de l'électricité est évidemment pertinent dès lors qu'il maximise toutes les possibilités de foisonnement à la production comme à la consommation, et organise les solidarités : via les interconnexions entre États membres de l'UE, l'électricité la moins coûteuse est exportée. Au cœur de la « crise » actuelle, la France exporte vers ses voisins européens une production nucléaire à coût très stable et, qui plus est, compétitif dans ces circonstances. Cependant, dans le cas d'une situation de marché telle que celle de ces derniers mois, la France n'est pas assez « récompensée » du service rendu à la collectivité européenne par son système de production de l'électricité. Cette observation est d'autant plus légitime que la nouvelle coalition au pouvoir en Allemagne a pour ambition de sortir du charbon en 2030 (au mieux) et non 2038, tout en fermant ses dernières centrales nucléaires dès 2022.

Au-delà de l'urgence, quelles solutions envisageables ?

Face à cette montée conjointe de tous les prix, dans l'urgence, le gouvernement a opté pour un chèque énergie de 100 euros en décembre, en complément pour les 5,8 millions de ménages attributaires de ce type de soutien. Par ailleurs, l'État a innové avec une « indemnité inflation » de 100 euros versée à 38 millions de personnes. Ces mesures répondent certes à l'urgence, mais sans nécessairement compenser les surcoûts subis par toutes les catégories de consommateurs. Par ailleurs, un « bouclier tarifaire » a été érigé, pour limiter la progression des tarifs régulés, et opérer un rattrapage ultérieurement.

Au-delà, de l'urgence, convient-il de modifier la fiscalité énergétique ? Certains souhaitent une baisse des taxes, de la TICPE ou de la TVA. Il convient de ne pas oublier que la TICPE est une accise dont une partie sert à financer le

surcoût des renouvelables. On pourrait certes supprimer la partie de la TVA (impôt *ad valorem*) qui est assise sur la TICPE (accise dont le niveau est fixé en euros par hectolitre d'essence ou de gazole), puisque cela revient à prélever un impôt sur une taxe. Mais l'État a besoin de recettes fiscales, c'est la contrepartie des dépenses, et de plus, des prix élevés sur l'essence doivent, en théorie, inciter à abandonner les énergies fossiles au profit des véhicules électriques. En outre, une suppression généralisée de la TVA bénéficierait certes aux ménages les plus précaires, mais également à des ménages aisés, créant alors un « effet d'aubaine ». Mais, globalement, si les prix énergétiques devaient fluctuer dans la décennie en cours, il conviendrait de s'interroger sur la capacité d'amortir les chocs via une fiscalité modulaire, à l'image de la TIPP dite « flottante ». Expérience, il est vrai, très éphémère, au début des années 2000…

La situation actuelle invite aussi à réfléchir au principe de « contestabilité » dont l'efficacité se trouve questionnée par le choc en cours. Les concurrents d'EDF ont maintenant fortement accru leur part de marché et le système actuel devait les inciter à investir, ce qu'ils n'ont pas fait ou peu fait (à l'exception d'investissements dans des capacités renouvelables fortement subventionnées). La crise actuelle a révélé la fragilité de certains acteurs qui, proposant des offres à prix fixe à leurs clients, se sont trouvés insuffisamment couverts contre le risque de marché et ont été acculés à cesser leur fourniture. Les projets de réforme de l'ARENH ont pour l'instant été reportés, mais la crise actuelle rappelle l'urgence de prendre une décision pour un mécanisme dont l'échéance se situe fin 2025.

Plus fondamentalement sans doute, il est nécessaire d'aborder les conditions de consommation de l'électricité : ce qui suppose la question de l'efficacité énergétique des logements (et du tertiaire) : un kWh dont le prix serait « gelé » est toujours trop cher s'il ne sert qu'à chauffer l'air extérieur au domicile… Ainsi, le traitement du prix de l'énergie ne peut être totalement dissocié de l'usage qui en est fait. Que l'on parle du chauffage, de la mobilité, des usages numériques pour prendre ces exemples, il faut d'abord réfléchir à la façon de bénéficier du même service, avec l'injection de moins d'unités d'énergie. Les gains potentiels induits par l'efficacité représentent – notamment selon les travaux de RTE – entre 30 et 40 % de la consommation totale d'énergie. Avec une énergie chère, il n'est pas permis de se priver de ce levier avec une approche spécifique vis-à-vis des consommateurs en précarité énergétique dans des logements mal isolés. Et, pour l'heure, il est difficile d'ignorer que 4,8 millions de logements sont classés en catégorie F ou G, et sont donc des « passoires thermiques ».

EN CONCLUSION

La hausse actuelle des prix de l'énergie est une contrainte pour de nombreux ménages et entreprises et illustre une évidence : la route vers une économie « bas carbone » sera difficile et potentiellement chaotique. La disponibilité d'un parc nucléaire performant et largement amorti est un atout qui permet à la France de mieux supporter la hausse des prix de gros de l'électricité que la plupart de ses voisins, sans en être immunisé toutefois. Les autorités publiques sont sous injonction d'inventer des politiques plus ciblées (vers les ménages précaires), plus flexibles (pour amortir les chocs, via la fiscalité ou via des tarifs régulés « contracycliques ») et plus durables (en accélérant la rénovation thermique des logements). Mais cette crise oblige également à débattre des effets réels du modèle de concurrence tel que mis en œuvre en France, bien à amont de l'échéance de 2025 qui devrait voir la fin de l'ARENH. Et, d'ici là, les opérateurs gagneront également à innover via des offres de services qui permettent de mieux surveiller et adapter les consommations, ce qu'autorisent désormais les compteurs intelligents dont sont équipés 90 % des ménages. ■

QUEL AVENIR POUR LE MIX ÉNERGÉTIQUE EUROPÉEN EN 2050 ?

Christophe Béguinet, Conseiller Énergie de Confrontations Europe, a réuni Claude Fischer-Herzog, Christophe Grudler et Philippe Clavel, pour échanger sur l'avenir du mix énergétique européen dans le cadre du Green Deal. Sécurité d'approvisionnement, dimensions sociales et sociétales, mise en place d'un système électrique européen, nos trois experts reviennent sur les enjeux qui structurent la transition énergétique au sein de l'UE.

Claude Fischer-Herzog, Présidente d'honneur de Confrontations Europe, Présidente des Entretiens européens

Christophe Grudler, député européen RenewEurope, Vice-coordinateur de la Commission ITRE pour son groupe

Philippe Clavel, administrateur-salarié de RTE, membre du Conseil supérieur de l'énergie

Christophe Béguinet : On l'a constaté ces derniers mois, le système électrique européen est mis sous pression, à la fois sur sa dimension prix et la sécurité d'approvisionnement pour l'hiver 2022. Comment appréciez-vous le risque qui pèse aujourd'hui sur le système électrique dans ces deux domaines ?

Philippe Clavel : À court terme, concernant les risques qui pèsent sur le système électrique pour l'hiver 2022, RTE avait déjà publié une alerte l'hiver dernier. Cette année, les risques sont renforcés par les interruptions de la production dans les centrales de Chooz et Civeaux et en effet, si l'hiver était trop rigoureux, nous pourrions rencontrer des déséquilibres de production, ce qui pourrait entrainer des délestages.

Christophe Grudler : À l'échelle européenne, nous regardons de très près la situation en France qui est exportateur net d'électricité. Nos voisins savent bien que si la France ne produit pas assez pour elle-même, ils risquent par ricochet, des ruptures d'approvisionnement. Le risque que nous connaissons actuellement appelle ainsi des réponses de solidarité européenne que nous devons mettre en place à moyen/long-terme. Les besoins d'électricité vont effectivement exploser dans les prochaines années, rien que le transfert de la voiture thermique à électrique fera bondir la consommation française d'environ 20 %, ce que le réseau n'est pas capable de digérer à ce jour. Au niveau européen, la réussite de l'objectif de décarbonation de l'économie à l'horizon 2050, contenu dans le Green Deal, passera bien sûr par des objectifs climatiques par pays, mais aussi par le développement de réseaux et d'interconnexions ou encore par la recherche d'efficacité énergétique. C'est l'objectif du paquet réglementaire Fit-for-55 publié le 14 juillet dernier par la Commission. Le temps industriel étant long, il y a urgence à l'échelle européenne, à faire aboutir le maximum de textes dès cette année si nous voulons aboutir aux objectifs de 2030.

Claude Fischer-Herzog : Pour compléter le diagnostic, les États membres ont voté, dans le Pacte Vert, des objectifs qu'ils auront énormément de mal à respecter. Les niveaux de gaz à effets de serre ont encore atteint des niveaux records en 2020, une tendance qui s'est poursuivie en 2021. En ce sens il y a un décalage entre les objectifs promus par l'UE et la réalité. L'énergie représente 60 % de nos émissions, et cela s'explique par notre dépendance aux énergies fossiles, qui représentent 80 % du mix européen, quand l'électricité n'en représente que 20 %. Dans ce contexte, la solution proposée par la Commission est de réduire de 50 % notre consommation énergétique et d'augmenter notre production électrique avec une part d'énergies renouvelables (EnR) à 80 %. Cette solution ne correspond absolument pas à nos besoins car tous les scenarii de consommation sont à la hausse ! Ainsi, cet hiver est marqué par une demande de gaz naturel croissante en Europe face à une baisse structurelle de l'offre, expliquant en partie la flambée des prix que nous connaissons. En partie seulement, car en Europe, le prix de l'électricité est calculé sur le coût du dernier kwh appelé, indépendamment des autres kwh fournis même s'ils sont majoritaires : d'abord les EnR, prioritaires sur les réseaux, puis le nucléaire, puis le charbon et le gaz. Ainsi, la crise s'explique par le choix des EnR électrogènes imposé par le Green deal et l'Energiewende de l'Allemagne, dont l'intermittence est compensée par du charbon et du gaz, mais aussi par les dysfonctionnements de notre marché électrique qui dissuade le nucléaire et pénalise les entreprises publiques comme EDF. La solution n'est donc pas d'augmenter les EnR en réduisant le nucléaire, mais d'augmenter les EnR et le nucléaire qui ne produisent pas ou très peu de CO_2 pour réduire les fossiles qui en produisent 10 voire 20 fois plus concernant le gaz, 40 fois plus concernant le charbon et le pétrole !

C. B. : Une ligne de fracture se dessine quant aux modalités de décarbonation de notre économie, entre les tenants de la sobriété énergétique et ceux faisant la promotion d'une croissance décarbonée ouvrant la porte notamment à une réindustrialisation. Comment percevez-vous ce débat et son impact sur les politiques publiques à l'échelle européenne et française ?

C. G. : L'idée d'une forme de décroissance est un défaut de raisonnement. Dans une perspective où le mix énergétique sera intégralement décarboné à l'horizon 2050, l'augmentation de la consommation n'aura pas ▶

▶ d'impact négatif sur l'environnement. De plus, il y a un lien direct entre le niveau du PIB et la consommation énergétique dans tous les pays du monde. Ainsi, lorsqu'on vise une réduction de la consommation énergétique, on accepte l'objectif d'un appauvrissement de nos États et donc une réduction de nos capacités à développer de nouvelles politiques publiques de préservation de l'environnement. La meilleure énergie n'est pas celle qu'on ne consomme pas mais celle qu'on ne gaspille pas ! Sur ce sujet, l'UE s'engage dans l'efficacité énergétique des bâtiments ou encore dans l'industrie avec des objectifs extrêmement ambitieux. Par ailleurs, il est fondamental que l'électricité que nous continuerons à consommer reste à un prix abordable pour les Européens et pour cela, la seule solution est d'en produire suffisamment pour éviter des ruptures d'offre comme ce que nous connaissons en ce moment sur le gaz.

P. C. : Je suis tout à fait d'accord avec Christophe, il ne faut pas confondre sobriété et efficacité énergétique. La sobriété implique des changements de comportement, alors que l'efficacité conduit, du fait de l'électrification, à une baisse de la consommation globale. Par ailleurs, je regrette l'opposition entre EnR et nucléaire. Je suis convaincu qu'il faut un mix des deux, car il faut mettre en œuvre tous les moyens décarbonés possible pour répondre aux besoins croissants d'électricité. Il faut prolonger la durée de vie des centrales, développer le nouveau nucléaire et développer massivement les EnR. A ce titre, RTE a proposé sa vision du futur énergétique pour la France en 2050 et sur la base de 6 scenarii, RTE témoigne de la difficulté technologique notamment de faire le choix d'une seule filière. On aura clairement besoin de tous les moyens de production d'énergie décarbonée disponibles.

C. F-H. : Pour préciser ce débat, il faut déterminer si nous obtenons l'efficacité par une nouvelle industrie ou en réduisant notre consommation électrique. Or, c'est bien la deuxième option que nous propose la Commission, avec un objectif de réduction de la consommation de 50 % d'ici à 2050. Un tel objectif met en péril notre capacité de réindustrialisation. Mais réduire notre consommation globale de 1% par an impliquerait une augmentation considérable de notre production d'électricité. En effet, on vit ce que j'appellerai « une nouvelle ère électrique » dans les transports, le bâtiment ou l'agriculture, sans parler du numérique, qui à lui seul représentera 14 % de la consommation totale d'électricité. Il y a une sous-évaluation des besoins et nous n'avons aucune précision sur le rythme de croissance anticipé, ce qui a pourtant une grande incidence sur le niveau de consommation énergétique. La relance d'une nouvelle industrie, plus économe en carbone, ne pourra se faire qu'à condition de produire plus d'électricité, décarbonée et en continu, pour tous et à des prix abordables : seule l'énergie nucléaire répond à ces critères.

C. G. : En complément, il faut rappeler que la Commission prévoit 15 % de nucléaire dans le mix électrique européen à l'horizon 2050, contre 25 % aujourd'hui, ce qui implique en réalité, en raison du doublement de la production électrique, une augmentation massive des capacités nucléaires européennes dont la consommation sera alors intégralement électrique. La Commission chiffre à 500 Mds€, l'investissement nécessaire dans le nucléaire pour atteindre cet objectif en 2050. Le nucléaire fait donc bien partie des objectifs de la Commission comme base pilotable pour assurer l'approvisionnement des Européens au côté des EnR intermittentes.

P. C. : J'ajouterai tout de même que le développement du nucléaire pose des problèmes considérables, comme l'illustre par exemple, la déconvenue industrielle de l'EPR de Flamanville. Nous pouvons prolonger la durée de vie des centrales, développer un nouveau nucléaire ou des SMR mais ce sont toujours des projets de R&D et les profession-

> "NOUS SOMMES FACE À UN CHOIX DE SOCIÉTÉ MAJEUR SUR LE SUJET DU MIX ÉLECTRIQUE."

nels eux-mêmes nous indiquent que ce sera très difficile d'aller au-delà des 50 % de part d'énergie nucléaire dans le mix électrique français. Par ailleurs, le coût de production des EnR a diminué de manière considérable ces dernières années. Il faut des moyens de flexibilité associé aux EnR qui sont intermittents par nature, mais les EnR ont atteint un niveau de viabilité économique qui permet leur développement et leur compétitivité.

C. B. : Comment assurer une adhésion des citoyens à l'ambition fondamentale de la transition énergétique ? On voit, dans certains États membres comme en Belgique, une série de décideurs politiques renvoyer les impératifs de neutralité carbone à l'échelle européenne en dédouanant le niveau national.

C. G. : La Belgique s'est engagée sur une feuille de route, à atteindre un objectif climatique. Or, lorsqu'elle fait le choix de quitter le nucléaire décarboné pour ouvrir des centrales à gaz, elle s'éloigne de son objectif climatique. Elle s'exposera donc à des sanctions de la part de l'UE. Plus généralement, la transition environnementale est une chance économique pour l'Europe. L'hydrogène va attirer 500 Mds€ d'investissement d'ici 2050 et créer 1 million d'emplois. Les estimations sont similaires pour la filière nucléaire. Une des conditions de l'acceptation sociale, c'est la création d'emplois qualifiés, attractifs pour la jeunesse et pour les salariés de l'économie fortement carbonée.

C. F-H. : Nous sommes face à un choix de société majeur sur le sujet du mix électrique. Il est temps pour l'UE de favoriser le développement des filières nucléaires dans tous les États membres qui font le choix de cette énergie. À ce stade, les règles européennes dissuadent les investissements de long terme dans le nucléaire et défavorisent les entreprises publiques spécialisées. Or il nous faut des moyens pour à la fois maintenir le parc existant et développer de nouveaux outils de production, SMR, EPR ou réacteurs de quatrième génération. En ce sens, il faut rééquilibrer la politique européenne pour donner toute sa place au nucléaire comme énergie du futur, qui doit s'accompagner de développements de nos moyens de sécurité et de gestion des déchets, deux sujets sur lequel l'UE est particulièrement performante. Il ne manque plus que le courage de la décision !

P. C. : Les esprits évoluent sur le nucléaire, les récentes décisions sur la taxonomie le démontrent et les dates butoirs qui figurent dans le texte pourraient avoir pour effet de réveiller les pouvoirs publics, et les forcer à prendre des décisions rapides. Pour ce qui est du marché européen, je ne crois pas du tout au retour des grands monopoles nationaux. Un nouveau grand chantier s'ouvre sur la réforme du marché européen, et spécialement de l'ARENH, qui nécessite une réflexion de long terme sur le mode de détermination des prix de l'électricité. ■

LES SMR, UNE TECHNOLOGIE INDISPENSABLE À LA DÉCARBONATION DE NOTRE ÉCONOMIE

Depuis quelques années dans le secteur nucléaire, la tendance observée est favorable aux petits réacteurs modulaires (dits SMR selon leur acronyme anglais « Small Modular Reactors »), parfois portés par des start-ups. De nombreux concepts de SMR fleurissent de par le monde, s'appuyant sur des technologies et des puissances très variées mettant en œuvre des réacteurs thermiques à eau légère. Les AMR (« Advanced Modular Reactors ») concernent quant à eux des concepts équivalents qui mettent en œuvre des réacteurs de 4e génération : réacteurs rapides à sodium, sels fondus ou haute température, avec un temps de déploiement plus long que celui des SMR.

Maxence Cordiez,
Responsable des affaires publiques européennes au CEA

Jean-Michel Ruggieri,
Chef de programme SMR au CEA

Stéphane Sarrade,
Directeur des programmes énergie au CEA

SMR et AMR ont des puissances allant de quelques MW à quelques centaines de MW, et, avec une temporalité différente, visent une clientèle et des usages divers (communautés isolées, cogénération, remplacement de centrales à charbon de moyenne puissance…). Ces projets vont de concepts portés par une petite poignée d'ingénieurs et de communicants, dont la plupart ne se concrétiseront probablement jamais, à des réacteurs déjà en exploitation tels que les SMR embarqués à bord de la barge russe Akademik Lomonosov.

La France n'est pas en reste, EDF, le CEA, Technicatome, Naval Group et Framatome travaillant conjointement à un modèle de SMR pour la fin de la décennie. Cet article s'attachera à présenter les enjeux, l'intérêt, mais aussi les difficultés liées à la conception et au déploiement de SMR pour atteindre la neutralité carbone, tout en préservant notre sécurité énergétique.

POURQUOI DES SMR ?

Comme l'a présenté récemment le gestionnaire du réseau électrique français RTE dans ses Futurs énergétiques 2050, atteindre la neutralité carbone nécessitera à la fois de réaliser d'importantes économies d'énergie par de l'efficacité voire de la sobriété, et d'augmenter le recours à l'électricité pour remplacer des usages actuellement servis par les combustibles fossiles. En effet, aujourd'hui, l'électricité compte pour 15 à 25 % du bouquet énergétique final selon les pays de l'Union européenne (25 % en France). Or, l'électricité est probablement le vecteur énergétique le plus aisé à décarboner. C'est pour cela que sa part dans le bouquet énergétique final devra croître pour atteindre la neutralité carbone (jusqu'à 50-60 % en France selon la stratégie nationale bas-carbone).

Pour atteindre ces objectifs, l'Union européenne devra s'appuyer sur toutes les énergies bas-carbone à sa disposition, ce qui inclut la première d'entre elles (en Europe du moins): l'énergie nucléaire. Cependant, de nombreuses limites affectent l'offre actuelle de réacteurs, allant de la moyenne à la grande puissance. On mentionnera notamment la spécificité des grands réacteurs, conçus sur mesure pour leur site d'implantation et pour des réseaux électriques adaptés, ainsi que le coût du capital. Il est en effet difficile pour de nombreux États (sans même parler d'acteurs privés) de financer de grands réacteurs coûtant plusieurs milliards d'euros, dont la construction peut durer jusqu'à 10 ans (ce qui repousse d'autant le début du retour sur investissement).

Une autre limite de ces réacteurs est que, s'ils sont particulièrement adaptés pour produire massivement de l'électricité à prix compétitif à la demande, ils sont moins adaptés à la cogénération : il serait difficile et peu pertinent d'implanter un EPR de 1650 MW à côté d'une agglomération pour faire de la cogénération d'électricité et de chaleur urbaine, par exemple.

LES SMR, QU'EST-CE QUE C'EST ?

C'est à partir des constats précédents qu'est née l'idée de concevoir des réacteurs modulaires de faible puissance afin de compléter l'offre actuelle. L'objectif est de proposer des réacteurs de petite taille (de quelques MW à quelques centaines de MW) dont la plupart des composants sont assemblés en usine afin de minimiser le nombre d'opérations à réaliser sur site à la construction : cela permet d'accélérer la construction, et de réduire le risque de dérapage des chantiers en les simplifiant. Ces réacteurs plus petits (et moins coûteux à l'unité) seraient plus faciles à financer et plus rapides à construire. Plus petits, ils seraient également plus adaptés à des applications de cogénération au plus près des lieux de consommation, ce qui intéresse certaines régions : électricité et chaleur urbaine pour la Finlande, électricité, chaleur industrielle et hydrogène pour la Pologne, etc.

En effet, sans électricité bas-carbone produite massivement et indépendamment des conditions extérieures, les perspectives de déploiement d'une industrie de l'hydrogène européenne apparaissent compromises. L'avenir de la production d'hydrogène européenne dépend donc notamment des capacités hydrauliques et nucléaires disponibles.[1]

Les SMR sont ainsi un outil plus simple et plus rapide à mettre en place dans certains pays en comparaison avec les réacteurs de grande taille, qui conservent leur pertinence écono- ▶

(1) S. Sarrade, B. Charmaison et M. Cordiez, «Hydrogène : pour quoi faire et pourquoi faire ?», Confrontations Europe, n°131, 2021

▶ mique dans les pays pouvant les financer et absorber leur production. Les SMR peuvent fonctionner en synergie avec les autres sources d'électricité bas-carbone que sont l'éolien et le solaire photovoltaïque pour permettre un approvisionnement électrique quelle que soit l'heure, la saison et la météo. Leur turbine de taille réduite permet une plus grande réactivité en matière de suivi de charge que les grands réacteurs, et la capacité accrue de répartition de ces réacteurs sur le territoire peut contribuer à stabiliser le réseau électrique. En cela, ils offrent la possibilité de s'affranchir d'une dépendance durable au charbon et au gaz fossile.

L'innovation et les SMR

La conception et la production de petits réacteurs n'est pas nouvelle. De nombreux pays, dont la France, le Royaume-Uni, la Russie, les États-Unis et la Chine en utilisent depuis des années pour propulser sous-marins, porte-avions et brise-glaces. S'il est clair que les SMR civils ne devront pas embarquer de technologie militaire, il existe néanmoins un certain retour d'expérience qui permet d'envisager l'intégration d'innovations majeures. La plupart des concepts comme le Français Nuward™ ou l'Américain NuScale ont fait le choix d'un circuit primaire intégré à la cuve du réacteur, ce qui supprime le risque de brèche dans le circuit primaire. Nuward™ a également fait le choix de générateurs de vapeur à plaques qui en fait le concept le plus compact.

La puissance réduite de ces réacteurs permet également d'envisager une approche de sûreté passive. C'est-à-dire qu'en cas d'incident ou d'accident, le réacteur reste un certain temps dans une configuration sûre, sans intervention humaine, ni alimentation électrique extérieure.

Les SMR : une géopolitique tous azimuts

Les futurs marchés (au pluriel) des SMR apparaissent de plus en plus clairement : régions isolées ou avec des réseaux électriques peu denses ou vieillissants, agglomérations ou zones industrielles ayant des besoins de cogénération, etc. Qu'il s'agisse des Américains, des Russes ou des Chinois, tous les principaux concepteurs de réacteurs nucléaires sont impliqués fortement, avec des approches et concepts différents, et la compétition sera rude. En Europe, les États-Unis ont sonné le coup d'envoi en organisant un événement de promotion de leurs technologies SMR en partenariat avec la Commission européenne le 21 octobre 2019. Dans ce domaine stratégique, à la fois sur le plan de notre indépendance, de notre souveraineté et vis-à-vis de nos objectifs climatiques, l'Union européenne ne peut pas être en reste. Nous devons disposer de technologies européennes, avec la propriété intellectuelle et l'industrie de fabrication des composants critiques.

Les erreurs commises avec l'industrie solaire photovoltaïque – pour laquelle l'Union européenne n'a pas su se positionner à temps et se trouve aujourd'hui en position de dépendance forte vis-à-vis de la Chine – ne doivent pas être répétées. Or le risque est grand que, là encore, l'Union européenne rate le coche. Cela serait avéré si les projets européens (dont Nuward™) ne devaient pas être soutenus ou, pire, si le nucléaire n'était pas reconnu à sa juste valeur dans la taxonomie des investissements « durables » que la Commission est en train de mettre en place.

De l'importance de l'effet de série

Si la tendance a jusqu'à présent conduit à augmenter – et non pas réduire – la taille des réacteurs, ce n'est pas sans raison : agrandir un réacteur permet, dans une certaine mesure, de réaliser des économies d'échelle. Qu'un réacteur soit moyen ou grand, le processus de certification, les enquêtes publiques et la construction seront comparables. Cependant, plus le réacteur sera puissant et plus les coûts pourront être amortis sur une production importante. En outre, plus un réacteur est grand et plus il est efficace dans son utilisation du combustible, c'est-à-dire moins il en consomme et moins il produit de déchets.

Garantir la compétitivité des petits réacteurs n'est donc pas chose aisée et c'est pourtant essentiel. L'un des enjeux est donc de parvenir

à une vraie modularité tirant au maximum parti de la fabrication en usine pour réduire le nombre d'actions à réaliser sur le site de construction.

Ensuite, l'effet de série est particulièrement important : les SMR ne pourront être compétitifs que s'ils sont produits en grand nombre et que les frais fixes (usines de production des composants, processus de conception puis de certification, etc.) sont amortis sur un nombre élevé d'unités. L'usage de combustible classique pour réacteurs à eau pressurisée est également un moyen de tirer parti des infrastructures actuelles du cycle du combustible pour limiter le temps de développement et le coût de l'électricité produite par les SMR.

Dès lors un double enjeu se présente. Tout d'abord, quel que soit le SMR, son marché ne peut pas se limiter à un seul pays. Ensuite, il est nécessaire de rapprocher le plus possible les exigences de sûreté des différents pays où un concept de SMR pourra être déployé. L'objectif est d'éviter de devoir faire évoluer ce concept dans chaque pays car cela demanderait de nouvelles études d'ingénierie, et la modification des chaînes industrielles, ce qui rendrait l'équation économique pour les SMR impossible. La discussion entre les constructeurs de SMR et les autorités de sûreté de par le monde doit donc s'amorcer à une phase préliminaire de la conception.

Comment maximiser les chances de succès du ou des projets européens ?

Même les pays défavorables à l'énergie nucléaire doivent reconnaître qu'un continent se doit d'anticiper l'avenir. Nous ne pouvons pas abandonner toutes nos compétences et notre industrie dans l'énergie nucléaire, au risque de nous retrouver démunis si – et c'est ce que nous pensons – nous réalisons que cette source d'énergie est absolument nécessaire pour atteindre la neutralité carbone tout en préservant notre sécurité énergétique.

L'Union européenne doit donc soutenir l'émergence d'une ou de plusieurs offres de SMR européens. Le projet Nuward™, initié par la France, est aujourd'hui le plus avancé et est en cela un bon candidat. Mais ce projet ne doit pas rester franco-français. Il doit devenir un projet réellement européen car les premiers exemplaires (et potentiellement la plupart) serviront le marché européen.

C'est pourquoi l'Union européenne doit également travailler avec les autorités de sûreté nationales à une certification européenne des concepts de SMR, qui respecte à la fois l'indépendance et l'autonomie des différentes autorités de sûreté tout en évitant la multiplication des standards en Europe.

L'Europe est à la croisée des chemins énergétiques. Nous devons accélérer nos politiques en faveur du climat alors que la sécurité d'approvisionnement électrique est menacée dans les prochaines années par les fermetures en grand nombre de centrales électrogènes pilotables au sein de l'Europe. En parallèle, le prix des combustibles fossiles flambe face à la conjonction de sous-investissements chroniques depuis plusieurs années dans l'amont de l'industrie pétrolière et gazière et d'une croissance de la demande toujours vigoureuse en Asie. L'énergie nucléaire est un élément clef de réponse à toutes ces contraintes, à la fois pour produire de l'électricité, mais aussi de la chaleur urbaine et industrielle, de l'hydrogène voire dessaler de l'eau de mer. Les besoins sont gigantesques et c'est aujourd'hui que l'Europe peut faire le choix de se positionner sur les technologies SMR, et aussi AMR, dont elle aura besoin, afin de disposer de technologies domestiques, pourvoyeuses d'emplois qualifiés et garantes de son autonomie stratégique. La fenêtre est en train de se refermer et si nous n'agissons pas rapidement, nous serons, là-encore, dépendants de technologies importées dans un domaine stratégique. ■

TROIS QUESTIONS À…

Jean-Luc Alexandre,
Président-directeur général de NAAREA

Quelle est l'origine du projet Naarea et sa philosophie ?

Le projet Naarea est né d'un constat. En 2050, les prévisions de consommation électrique, sur le plan mondial, devraient être à *minima* multipliées par 4, atteignant ainsi plus de 100 000 TWh contre 29 000 TWh aujourd'hui, alors que les économies en voie de développement vont augmenter leur consommation énergétique de façon exponentielle.

Pourtant, même en tenant compte du développement soutenu et volontariste des énergies renouvelables (solaire et éolien) et de la réduction des énergies carbonées, le déficit énergétique d'ici 30 ans s'évalue autour de 68 000 TWh, soit plus du double de la consommation actuelle.

En France, ce déficit énergétique devrait être selon les experts de 5 à 25 gigawatts sur la période 2022-2035. Et le nucléaire doit impérativement contribuer à le combler, pour continuer à afficher un bilan carbone national exemplaire.

Mais, à l'image de ce que les grandes économies dans le monde engagent, notre sentiment, c'est qu'il faut désormais combiner nucléaire, innovation et approche décentralisée. NAAREA s'inscrit pleinement dans cette ambition, et dans le plan d'investissement de France 2030, ce qui a convaincu les investissements privés nécessaires à son déploiement.

Quelle est la particularité des XSMR au sein de la filière générale des SMR ?

NAAREA met en place une approche inédite de la production énergétique : le déploiement d'une électricité décarbonée, décentralisée, non intermittente qui repose sur le recyclage de matières radioactives usagées existants. NAAREA est une innovation de l'Advanced nuclear.

Cette solution énergétique inédite agrège trois caractéristiques disruptives pour un nouveau modèle de consommation énergétique durable : l'utilisation de matières radioactives usagées existants comme combustible, un réacteur modulaire de très petite taille (quelques dizaines de MW), et la technologie de fission dans des sels fondus. Ainsi combinées, ces trois technologies permettent la création de « XSMR », source d'une énergie à bas coût, accessible pour tous et offrant une sûreté et une efficience inédites.

La sûreté de la solution repose sur l'usage de sels fondus qui permet à la réaction de s'autoréguler intrinsèquement, sur l'absence de toute pression, sur l'absence totale d'eau dans le réacteur grâce à la convection naturelle pour évacuer la puissance résiduelle, ce qui écarte tout risque d'explosion. En outre, plusieurs sarcophages de protection successifs autour du réacteur assurent la protection radiologique et biologique requise. Enfin, un contrôle à distance permanent permet de surveiller, d'intervenir et de neutraliser à distance automatiquement à la moindre alerte, menace, ou en cas de problème détecté (malveillance, perte de fil rouge, catastrophes naturelles, etc.).

NAAREA se place au plus près des besoins : moins de perte d'électricité du fait de son transport, moins de risque de rupture d'alimentation du fait des impacts des aléas climatiques sur les lignes à haute tension.

Complémentaire de toutes les sources d'énergie décarbonées existantes, NAAREA se situe dans les interstices que ne peuvent atteindre les grands énergéticiens, là où le marché du groupe électrogène demeure aussi dynamique que polluant, sans qu'aucune alternative propre ne soit proposée à ce jour.

D'une autonomie de plusieurs années, et sans besoin de raccordement au réseau, NAAREA apporte une solution durable pour toutes les zones isolées, pour les industriels électro-intensifs et pour le secteur du transport en donnant des possibilités de recharges ultra-rapides pour les véhicules électriques, en participant à la décarbonation du fret maritime, et en apportant aux « smart buidings » une autonomie énergétique sécurisée, propre et durable.

Quelles perspectives de coopération internationale, et notamment européenne, le projet NAAREA peut-il générer ?

NAAREA est un projet français qui contribuera à l'évidence au Green Deal, et au paquet « Fit for 55 ». Si le marché de NAAREA est mondial, il n'est pas moins vital aujourd'hui pour l'Europe d'avoir la maîtrise de sa production électrique afin de consolider et garantir son indépendance énergétique et de sortir rapidement de toutes les énergies fossiles (charbon, pétrole, gaz), en intégrant les technologies de demain.

En effet, la Chine, les États-Unis et le Canada sont très avancés en matière de nucléaire de quatrième génération. La Chine mettra en service sa première centrale à sels fondus au thorium en 2024, les États-Unis et le Canada investissent massivement dans cette technologie grâce à sept entreprises privées, et avancent vite. Pour conserver sa souveraineté et son indépendance politico-stratégique, l'Europe ne peut plus se permettre d'être dépendante des ressources énergétiques ou des technologies d'autres grandes puissances. Notre ambition est donc de conjuguer les meilleurs talents et compétences, en France et en Europe, pour parvenir à accélérer à court terme un véritable programme de R&D industriel européen. ■

POURQUOI LES VÉHICULES ÉLECTRIQUES NE SONT PAS DES BALLONS D'EAU CHAUDE ?[1]

Yannick PEREZ,
Professeur en Sciences économiques,
Chaire Armand Peugeot, Centralesupélec

En raison de la transition énergétique et des transformation profondes, telles que la libéralisation, la décarbonation et la numérisation, les services publics d'électricité traditionnels subissent une demande de transformation sans précédent de leur mode de fonctionnement.

Le secteur de l'électricité est également impacté par la transformation numérique qui brouille la distinction entre la production et la consommation, et permet quatre opportunités interdépendantes : la réponse intelligente à la demande, l'intégration des énergies renouvelables variables, la facilitation du développement de ressources énergétiques distribuées et les technologies de recharge intelligente d'électromobilité. Au cœur de l'électromobilité se trouve le véhicule électrique (VE) qui interagit avec le réseau électrique et les services publics. Selon l'Agence internationale de l'énergie (AIE), il existe plus de 10 millions de voitures électriques, 290 millions de 2 et 3 roues, 378 000 véhicules utilitaires légers, 600 000 bus, 31 000 camions et 230 millions de scooters électriques, vélos électriques, cyclomoteurs électriques en 2020. De plus, les prévisions pour les années à venir sont très positives quant à l'acquisition de VE par les utilisateurs finaux en raison de trois facteurs : la baisse des coûts des batteries, la production en série des cellules de batterie et l'augmentation de la densité énergétique des batteries qui en réduit le volume.

Si elle est alimentée par de l'électricité décarbonée et dotée d'une recharge intelligente (numérisée), la recharge des véhicules électriques (VE) peut aider à déplacer la recharge vers les périodes où la demande d'électricité est faible et l'offre abondante par exemple. Elle peut aussi offrir un grand nombre d'autres services (en puissance, en énergie) pour différents acteurs (réseaux, marchés électriques, aval compteur).

De plus, l'électromobilité apportera une solution partielle à la protection des biens publics collectifs comme la santé publique locale (via la réduction de la pollution de l'air urbain). ▶

(1) Cet article est disponible en version complète sur le site Internet de Confrontations Europe.

▶ Néanmoins, une flotte non coordonnée de véhicules électriques pourrait également avoir un impact sur le profil de charge électrique en surchargeant les réseaux de distribution électrique localement.

Les enjeux de la décarbonation, de la décentralisation et de la digitalisation pour les réseaux électriques

La décarbonation des services publics d'électricité consiste à réduire ou à éliminer les émissions de carbone en éliminant progressivement les combustibles fossiles de la production d'électricité. Les sources d'énergie intermittentes posent de nouveaux défis aux services publics, tels que la fiabilité du système et la sécurité d'approvisionnement pour équilibrer instantanément l'offre et la demande d'électricité. La décarbonation induit également l'apparition de nouveaux acteurs et augmente le besoin de coordination et de gestion du réseau.

Des changements dans la structure du marché pourraient conduire à une situation dans laquelle on ferme des unités de production techniquement encore capable de produire, mais dont on décide d'abréger la durée de vie : elles deviennent des actifs échoués. Les technologies renouvelables ont un coût marginal nul, elles réduisent les prix moyens de l'électricité sur une base annuelle. Ainsi, les énergies renouvelables peuvent amplifier les défauts de conception du marché, entraînant parfois des périodes de prix négatifs.

L'électromobilité est liée à la transformation des services publics d'électricité car elle induit un renforcement de la décentralisation et étant un objet connecté, il digitalise de fait une partie de la consommation électrique. L'électromobilité fait partie d'un écosystème large et imbriqué, qui implique à la fois les transports (voiture, batteries, constructeurs d'infrastructures de recharge) et les systèmes électriques (services publics, autorités de régulation, commerçants du marché, prestataires de services, etc.), ainsi que les urbanistes, chercheurs, etc.

Ainsi, les véhicules électriques représenteront à la fois une charge supplémentaire et une ressource flexible distribuée pour les services de réseau. Ce n'est que grâce à une gestion optimale du processus de charge qu'il sera possible de résoudre les défis potentiels du système et de tirer parti des opportunités éventuelles. À mesure que les véhicules électriques deviennent une fraction importante de la flotte, ils mèneraient l'ensemble du système électrique à subir un changement de paradigme important. Plus le développement des énergies intermittentes s'accroit, plus le besoin de flexibilité se fait ressentir.

Quels défis spécifiques à l'électromobilité ?

Le premier défi technique le plus important en V1G[1] et V2G[2] est la dégradation de la batterie due à l'usure liée à une utilisation accrue. La dégradation de la batterie peut entraîner une perte de capacité au fil du temps, ce qui a un impact sur la capacité d'autonomie d'un VE.

Le deuxième défi technique clé est l'efficacité globale du V2G envoyant de l'énergie vers et depuis le réseau. Les agrégateurs sont confrontés à deux défis centraux, le premier concerne la mise en œuvre d'algorithmes capables de gérer la complexité croissante des systèmes V2G, et le second concerne le système de communication, qui permet de transmettre des messages vers et depuis les VE et les services publics d'électricité. Parmi les différents projets V2G existants, aucune norme de communication unique ne s'est imposée, avec des projets dans le monde utilisant différents protocoles de communication.

Sur le plan économique, à mesure que la capacité V2G augmente, elle a le potentiel de participer à plusieurs marchés à la fois,

(1) CF le cas des ballons d'eau chaude à déclenchement unique à heure fixe en France.
(2) La gestion bidirectionnelle à la seconde pour offrir un grand nombre de services électriques.

en fournissant des services « empilés », mais souvent les règles actuelles de conception du marché empêchent ou réduisent les options pour des enchères simultanées sur plusieurs marchés.

Quelles solutions mettre en œuvre et / ou explorer ?

Minimiser la dégradation de la batterie, optimiser l'efficacité du chargeur et mettre en œuvre des algorithmes efficaces pour agréger les ressources posent des défis importants, mais les systèmes V1G et V2G doivent faire tout ce qui précède, tout en se développant dans un avenir proche.

Il est également nécessaire de réglementer les aspects de confidentialité et de sécurité des flux de données. En outre, des normes communes devraient être élaborées et adoptées pour garantir l'interopérabilité des réseaux de recharge. De plus, les systèmes de contrôle de la recharge des véhicules électriques doivent être conçus de manière que la défaillance ou la manipulation des données n'entraîne pas de changement substantiel dans l'équilibre du système (cyber-résilience) et que les situations d'urgence soient correctement gérées (telles que la restauration après des pannes d'électricité).

À l'heure actuelle, l'intégration flexible des véhicules électriques n'est pas en bonne voie pour que les systèmes d'alimentation s'adaptent aux charges réparties des batteries des véhicules électriques de manière coordonnée et à grande échelle. Les agrégateurs et les modèles commerciaux nécessitent des cadres réglementaires, mis à jour pour récompenser les propriétaires de véhicules électriques pour la fourniture de services de flexibilité.

L'utilisation de véhicules électriques comme unités de réserve de GRT a été démontrée comme une solution faisable et rentable. Néanmoins, les règles du marché des GRT ont potentiellement un impact important sur les revenus attendus du VE. Étant donné que les règles en vigueur sont conçues pour les acteurs existants du secteur de l'énergie électrique, l'introduction des véhicules électriques sur le marché nécessite de modifier certaines des règles en vigueur pour faciliter le flux d'argent (de revenus) du gestionnaire de réseau (GRT ou ISO) aux agrégateurs, et des agrégateurs aux propriétaires de VE. ■

POUR UN PACTE VERT SOLIDAIRE !

Par Sarah Coupechoux,
Chargée d'étude Europe

Hélène Denise, Chargée de plaidoyer et mobilisation à la Fondation Abbé Pierre, membre du Pacte du pouvoir de vivre[1]

En juillet, la Commission européenne présentait sa stratégie européenne « Fitfor55 » dont l'objectif est de réduire les émissions de gaz à effet de serre de 55 % à l'horizon 2030 par rapport à 1990.

Ce nouvel objectif s'inscrit dans la droite ligne de l'Union européenne qui souhaite placer le continent à l'avant-garde de la lutte climatique. Pour cela, la Commission mise sur une refonte importante de son système législatif. Le bâtiment représentant 36 % des émissions de gaz à effet de serre en Europe, l'un des enjeux majeurs sera la rénovation massive du parc européen grâce à la « Renovation wave » alors que, pour l'heure, seul 1% des bâtiments européens sont rénovés par an.

Cette nouvelle stratégie élaborée par la Commission, intervient dans un contexte de forte tension économique, sociale et politique. En 2019, avant même la crise sanitaire, 72 millions de personnes vivaient sous le seuil de pauvreté. Depuis, les pertes d'emploi, les difficultés rencontrées par les jeunes pour maintenir leurs sources de revenus ou encore l'affaiblissement des ressources de l'économie informelle durant la pandémie, ont continué à creuser les inégalités entre les ménages, mais aussi entre les pays membres de l'UE. Depuis deux décennies, l'Europe fait également face à un manque criant de logements financièrement abordables. Les dépenses publiques pour le logement ont largement chuté dans de nombreux pays en Europe, les prix se sont envolés et les ménages, notamment les plus pauvres, consacrent une part de plus en plus importante à leur dépense de logement au détriment d'autres postes comme celui de l'alimentation ou de la santé. Enfin, les prix de l'énergie sont historiquement élevés et devraient continuer à augmenter dans les prochains mois, venant encore grever les budgets des ménages européens.

On estime que 55 millions de personnes souffrent de précarité énergétique en Europe, c'est-à-dire qu'elles n'ont pas la possibilité de maintenir une température adéquate dans leur logement, ou qu'elles se ruinent pour le faire. Cette précarité peut être le fait de ressources insuffisantes pour payer ses factures d'énergie, mais aussi des mauvaises qualités thermiques des logements habités, impossible à chauffer l'hiver, ou à refroidir l'été.

En plus d'agir efficacement pour le climat, le Pacte vert de l'Europe est l'occasion pour l'Union européenne de sortir par le haut de ces difficultés. En effet, la rénovation des logements énergivores est une opportunité économique, sociale et politique pour l'Union européenne. Elle peut permettre d'améliorer considérablement les conditions de vie de nos concitoyens, à commencer par celles des plus démunis. Elle peut rendre du pouvoir d'achat aux ménages, en leur permettant de faire des économies sur leurs factures d'énergie. Elle peut améliorer leur santé, et réduire les coûts sur le système de soins. Enfin, sa mise en œuvre sera génératrice d'emploi dans le secteur du bâtiment, de l'accompagnement et de l'innovation.

Mais pour que le Green Deal porte ses fruits tant sur le plan climatique que social, la rénovation énergétique des logements doit devenir un des grands chantiers de la décennie et il faut veiller à ce qu'elle ne profite pas seulement aux plus aisés.

ETS 2 : protéger les revenus et le pouvoir d'achat des ménages

Le paquet « Fit for 55 » présenté en juillet par la Commission comprend des propositions législatives et plusieurs initiatives concernant la révision du système d'échange de quotas d'émission (SEQE ou ETS en anglais) de l'UE, et notamment la mise en place d'un système distinct d'échange de quotas d'émission pour les bâtiments (ETS 2). Ce système, en venant taxer les énergies de chauffage entrainera mécaniquement une hausse des factures d'énergie pour les consommateurs, qui pour certains n'auront pas la possibilité de rénover leur logement ou de changer leur système de chauffage.

La mise en œuvre de ces dispositions ne sera donc envisageable que lorsqu'un investissement important permettra la mise en place de mesures effectives pour protéger les ménages défavorisés : un reste à charge nul après travaux pour la rénovation thermique de leur logement et la mise en place de mesures de compensations suffisantes pour amortir la hausse des prix de l'énergie.

En l'état, le fonds dédié prévu par la commission ne suffira de toute évidence pas à couvrir les besoins des ménages concernés et à établir les « digues » sociales nécessaires pour ne pas aggraver une situation déjà tendue.

Une directive européenne sur la performance énergétique des bâtiments ambitieuse

La révision de la directive 2010/31/UE sur la performance énergétique des bâtiments, pour être efficace d'un point de vue climatique dans les délais fixés par la Commission européenne, doit par ailleurs prévoir l'introduction de normes minimales de performance énergétique obligatoires. Elle doit, en outre, porter sur l'ensemble du parc : public comme privé, individuel ou collectif et surtout résidentiel.

Ces standards seront indispensables à la mise en œuvre d'une vague de rénovation. Mais ils ne suffiront pas à garantir une vague de rénovation inclusive. Pour cela, la directive doit introduire des mesures priorisant la rénovation des immeubles les plus énergivores, insalubres et dangereux ou occupés par des ménages pauvres, afin que les personnes victimes de précarité énergétique soient les premiers bénéficiaires de cette stratégie. Les rénovations doivent être globales et performantes afin de permettre un réel changement en termes de confort et d'économie d'énergie.

Enfin, la future directive doit également encourager vivement les États à prendre des mesures protégeant les occupants modestes des phénomènes de gentrification sur les territoires dont le marché du logement est particulièrement tendu. Cela peut passer par l'impossibilité d'augmenter les loyers ou l'interdiction des expulsions après réalisation des travaux.

Le Pacte du pouvoir de vivre – qui regroupe 65 organisations parmi les plus importants acteurs des solidarités envers les plus démunis, de la protection de l'environnement, du monde du travail ou de l'économie sociale et solidaire –, considère que ce n'est qu'à ces conditions que l'Union européenne pourra se montrer à la fois solidaire et écologique, à l'écoute des générations à venir et des plus démunis. En permettant à chacun de vivre décemment dans le respect de la planète. ■

(1) Concernant les propriétaires, les restes à charge pour une rénovation globale restent importants en France par exemple. Les locataires quant à eux, ne décident pas de la rénovation du logement qu'ils occupent mais subiront tout de même l'augmentation de leur facture d'énergie.

RELANCE DE L'ÉCONOMIE EURO-PÉENNE

PAGE 50

FINANCER LA TRANSITION ENVIRONNEMENTALE

Du « Brown » au « Green » : les chemins feront la différence !
par **Édouard-François de Lencquesaing**

PAGE 52

ENTREPRISES

Relance de l'économie européenne post-Covid : quel est le rôle des PME ?
par **Alban Maggiar**

PAGE 54

HARMONISATION FISCALE

Un accord historique pour réformer la fiscalité internationale
par **Pascal Saint-Amans**

PAGE 58

DÉFI JURIDIQUE

Favoriser la relance économique : vers la codification d'un droit européen des affaires
par **Valérie Gomez-Bassac**

PAGE 61

PLAN DE RELANCE

La relance européenne post-Covid face aux transitions et à la précarité sociale
par **Dominique Perrut**

DU « BROWN » AU « GREEN » : LES CHEMINS FERONT LA DIFFÉRENCE !

Par Édouard-François de Lencquesaing,
Trésorier et Conseiller finance
de Confrontations Europe

Oui, le consensus sur les risques climatiques se confirme.

Oui, la COP26 est un succès, les objectifs se rapprochent de 2100 à 2050 et 2030 et se concrétisent en passant de degrés à des quantités d'émission de carbone.

Oui, l'Europe a pris un leadership en définissant la frontière entre le bien et le mal : la taxonomie green.

Oui la finance, dans sa double dimension d'investisseurs et de financeurs par le crédit a été mise dans un rôle moteur pour inciter à la transformation de la société. Mais malgré la très grande complexité du modèle de pilotage proposé par l'Europe (taxonomie), le plus dur reste à faire : il faut passer de la définition de la destination (ce qui est politiquement correct) à l'identification des chemins optimum pour l'atteindre (ce qui peut être politiquement incorrect, les principes de réalité pouvant s'opposer aux vœux pieux). En effet l'arbre vertueux peut cacher la forêt dont le vert reste en devenir.

Le concept de label « vert » peut se comprendre pour donner une visibilité aux activités/actifs qui ont atteint la cible ou qui font partie de cette cible. La corrélation pour les banques entre les décisions de crédits et les acteurs bénéficiaires de ces crédits peut aussi paraitre vertueuse. Mais cela ne représente qu'une partie infime de l'économie et des acteurs du monde de l'entreprise, dont les PME.

Quand on évalue que l'effort de transition devrait passer de 2 à plus de 4 % du PIB, soit en Europe de l'ordre de 2 000 milliards par an, il est évident que cet investissement ne sera pas concentré que sur les activités vertueuses, mais aussi, sur les autres dites « brown », plus de 90 % de l'économie.

Il faudra donc changer de braquet et se concentrer sur les activités non vertes… y compris, par exemple, le financement de la sortie de l'Allemagne du charbon alors qu'une nouvelle centrale (plus vertueuse que les autres !) a été inaugurée en 2020. Pour cela retrouvons une stratégie positive par l'inclusion et non l'exclusion. Affrontons le « brown » de face (taxonomie « brown » ?). Pour cela deux approches : reconnaitre le prix du temps, valoriser des trajectoires.

Le temps est en fait le grand absent. Pour certains, « prendre du temps » serait s'évader des responsabilités environnementales. Non, le temps est de prendre ses responsabilités en minimisant les ruptures et les fractures sociales qui en seraient les conséquences. Aller trop vite peut alors devenir plus dommageable que le risque climatique lui-même. Par exemple, pour un verrier, le passage des fours du gaz à l'électricité a pu demander 10 ans de R&D et peut être 15 à 20 de migration.

Oui, la priorité doit être une réflexion responsable sur les trajectoires, entrer dans une véritable stratégie industrielle en discussion approfondie avec les entreprises, trop absentes des débats. Le débat porte plus sur les mesures, ce qui est essentiel (normes ESG extra-financières, reporting CSRD) que sur les stratégies, les trajectoires avec leurs étapes contrôlables

et les corrélations avec leurs financements. Evidemment les mots « transitions » sont évoqués mais pas suffisamment articulés dans une réelle déclinaison top down entre la stratégie d'ensemble (Europe / France) et son application micro-économique, via les chaines de valeurs.

Mais le climat n'est pas le seul défi de notre temps. Limiter l'ESG à cette dimension est très réducteur. Pour affronter cette double révolution environnementale et numérique, il faut affronter en même temps une révolution sociétale. L'Europe s'est déjà dotée d'un modèle original et équilibré : une économie sociale de marché. Elle est appelée à aller plus loin, vers un « capitalisme responsable ». L'ESG est le passage des « shareholders aux stakeholders », de l'actionnariat aux parties prenantes… dans un environnement qui restera compétitif donc qui rejette une certaine naïveté. Il s'agit en effet de rester dans une dynamique de croissance et de création de valeur… en redéfinissant la notion de valeur, incluant les externalités négatives. L'efficacité de l'économie reste conditionnée par l'optimisation des facteurs de production capital/travail et cette efficacité doit se mesurer. Jusqu'ici, le plus simple était donc le seul indicateur financier basé sur la comptabilité. La transition ESG implique alors des mesures complémentaires, « l'extra-financier » dont on peut saisir immédiatement la complexité et les enjeux structurels.

Dans cette mutation, à l'évidence le rôle de la finance, entre les entrepreneurs (créateurs de valeurs) et épargnants/investisseurs est clef. Elle n'est plus « l'ennemi ». Mais le risque serait de lui donner le rôle de gendarme de la vertu, lui sous-traiter une stratégie collective pour contraindre « l'économie réelle ». Les enjeux de cette transition sociétale, impliquée par l'ESG, sont d'une extraordinaire complexité et c'est cette économie réelle qui doit l'affronter et trouver, à force de tâtonnement, le bon chemin car une grande partie des solutions reste inconnue. Plusieurs choix de société peuvent conditionner ce succès : croire en la croissance, en l'innovation, en la responsabilité des acteurs. Cela implique le renforcement de la chaine de confiance entre régulateurs, investisseurs, financiers et entrepreneurs. Pour relever ce défi, une place plus grande doit être donnée aux entreprises pour pénétrer de manière plus réaliste leurs enjeux stratégiques et la définition des trajectoires vertueuses et assumer le temps qu'il faudra pour passer du « brown » au vert. Le rôle de l'intermédiaire financier restera vertueux à travers la compréhension « intime » de cette stratégie et de la nature des besoins de financement tout au long de ces trajectoires. Dans ce cadre, un autre défi : la comparabilité et la labellisation des financements par rapport à une trajectoire collective. Certes, il faut des mesures, mais « l'illusion scientifique » et son confort peut masquer la réalité, c'est-à-dire la diversité des modèles, des chemins, des priorités. Face à la complexité des cheminements et des paris, l'intermédiation financière doit éviter la facilité de l'uniformisation mais au contraire faciliter le face-à-face de l'entrepreneur et du financeur par rapport à leur compréhension convergente des « missions », du « sens », des priorités environnementales (pas que climatiques), matérialisée par un système de mesures compréhensibles. Tout ne sera pas comparable mais au moins une compréhension bilatérale des priorités entre l'investisseur, le gérant de fonds et l'entreprise formera une chaine de responsabilités « bottom up » qui aura une chance de converger vers une vision plus « top down ». Le cœur de cette chaine sera conditionné par un certain degré de confiance mutuelle entre les parties concernées.

Enfin, dernier défi : la confusion entre chemin vertueux et risque. En effet les enjeux environnementaux sont facteurs avérés de risques. Le superviseur a une double mission, celle de contrôler que le chemin ESG est engagé et véritable et celle d'évaluer que les nouveaux risques encourus sont bien couverts. Le risque est de confondre ces missions et faire des stress tests climatiques, par exemple, l'expression d'une stratégie ESG, d'où le discours ambigu sur un supposé « green » facteur pour alléger la charge de capitaux prudentiels. Il y a bien deux approches disjointes face à un portefeuille d'activités « brown » : évaluer la corrélation entre financement et trajectoire et évaluer les risques financiers (désinvestissements des actifs non amortis *in fine*) et physiques de trajectoires défectueuses.

Pour simplifier la complexité, il ne s'agit donc pas de la consolider. Assumer la diversité en retrouvant la confiance entre les acteurs est peut être un chemin vertueux vers le capitalisme responsable, clef de la mutation sociétale engagée. Le système de valeurs historique de l'Europe est un atout pour atteindre Net Zero… et plus en 2050. ■

RELANCE DE L'ÉCONOMIE EUROPÉENNE POST-COVID : QUEL EST LE RÔLE DES PME ?

Par Alban Maggiar,
Président de SME United
de janvier 2020 à décembre 2021

Les PME représentent 99,8 % de toutes les entreprises, 2/3 des emplois et près de 53 % de la valeur ajoutée créée dans l'Union européenne. La prospérité des petites entreprises et l'environnement entrepreneurial florissant sont étroitement liés à l'économie et la société européennes qui peuvent stimuler l'innovation et assurer une bonne cohésion sociale et régionale.

La pandémie de Covid-19 a entraîné une récession sans précédent avec une baisse considérable des activités économiques et d'importantes pertes de revenus pour les entreprises et les ménages. Cela est d'autant plus vrai pour les indépendants, les dirigeants de PME et leurs employés. Malgré certains signes de relance notés dans le Baromètre SMEunited (automne 2021), l'incertitude demeure pour l'avenir. En outre, en raison d'une nouvelle vague alimentée par divers variants de Covid et suite au rétablissement des confinements dans certains pays européens, les perspectives semblent tout sauf prometteuses d'ici la fin de l'hiver. De nombreuses PME, même celles qui ont de bonnes perspectives économiques, sont toujours en difficulté financière en raison d'un niveau d'endettement accru. Dans certains cas, la restructuration demeure la seule solution à la disposition des PME pour rester solvables. Par ailleurs, les mesures sanitaires mettent les entreprises sous pression, ajoutant d'autres dépenses et d'autres obstacles.

Relance et goulots d'étranglement possibles

La relance de l'économie européenne dépendra fortement de l'utilisation efficace des fonds européens et de la mise en œuvre de « NextGenerationEU ». Les plans nationaux de relance et de résilience doivent combiner les investissements avec les réformes nécessaires pour améliorer l'attractivité des investissements, la qualité des services publics et l'efficacité des administrations. Les instruments disponibles doivent fournir les ressources financières nécessaires pour permettre aux PME viables de se relancer, de renforcer leurs fonds propres, d'innover et d'investir. En outre,

les banques exigent un cadre réglementaire approprié pour continuer à financer les PME.

D'autres difficultés se profilent à l'horizon. La première concerne **les prix élevés de l'énergie** et des matières premières. SMEunited a préconisé des mesures nationales, en commençant par la réduction des taxes et de la TVA à des taux minimums. De plus, nous avons recommandé des aides au revenu pour les plus vulnérables, un moratoire sur les pénalités de retard dans l'exécution des contrats, l'indexation des prix des marchés publics et l'accès aux futurs marchés de l'énergie et des matières premières pour les petites entreprises. Au niveau européen, SMEunited a exhorté les autorités européennes de la concurrence et les régulateurs du marché à enquêter sur les abus possibles de la part des acteurs du marché, par exemple dans les marchés spot de l'énergie, le marché du système d'échange de quotas d'émission, le secteur du transport de conteneurs, etc…

Un autre sujet majeur pour les PME est le manque de personnel qualifié. Les employeurs ont en effet des difficultés à trouver des candidats qualifiés et à disposer des talents nécessaires. Pour favoriser l'employabilité des citoyens tout au long de leur carrière et la compétitivité des entreprises, l'apprentissage permanent et la formation continue sont des éléments clés. Des programmes doivent être conçus et mis en œuvre en fonction des besoins du marché du travail et en étroite coopération avec les partenaires sociaux.

Des règles du jeu équitables pour une double transition

La transition numérique et la transition écologique constituent une étape importante pour la majorité des PME, en particulier les plus petites. La transition est encore plus difficile aujourd'hui puisque la pandémie a réduit la capacité d'investissement des PME. Pour obtenir des résultats, nous devons mettre en place un cadre juridique favorable au niveau de l'UE et au niveau national où la législation est adaptée aux PME et offre un environnement propice avec des mesures de soutien permettant d'adopter et d'utiliser les technologies numériques et vertes. La standardisation est toute aussi importante pour soutenir la double transition. Dans les avancées numériques et vertes, les normes joueront un rôle essentiel dans l'interopérabilité et l'ouverture des marchés.

Lorsqu'il s'agit des objectifs environnementaux ambitieux mis en avant dans le Green Deal et le paquet climat, intitulé « Fit for 55 », les demandes des PME doivent être au centre de l'attention dans la prise de décision. La **transition écologique** exige en particulier de la prévisibilité pour les investisseurs et de l'espace pour l'innovation. Afin que les PME puissent notamment bénéficier de la relance et rester sur le marché, la stratégie du Green Deal ne doit pas alourdir la bureaucratie, ni accroître leurs coûts. Parmi les mesures de soutien, citons notamment la fourniture d'informations sectorielles pertinentes, l'assistance technique au niveau local, un accès plus facile au financement pour assumer les coûts initiaux élevés engagés dans le cadre du passage d'une économie linéaire à une économie circulaire, ainsi que le perfectionnement et la réorientation de leur personnel vers de nouvelles compétences plus vertes.

Dans le cadre de la **transition numérique,** SMEunited a soulevé le problème de l'équité lorsqu'il s'agit des relations avec les plateformes numériques. Concrètement, il est également nécessaire de réglementer les plateformes au niveau mondial afin de garantir l'équité, l'accès aux données et la justice fiscale. Des formations doivent être dispensées et des informations doivent être fournies en particulier aux dirigeants de PME et leur personnel. ■

UN ACCORD HISTORIQUE POUR RÉFORMER LA FISCALITÉ INTERNATIONALE

Par Pascal Saint-Amans,
Directeur du Centre de politique
et d'administration fiscales de l'OCDE

Un accord historique, adopté en octobre 2021 par 137 pays et juridictions du Cadre inclusif de l'OCDE et du G20 sur le BEPS (pour érosion de la base d'imposition et transfert de bénéfices), vient parachever la lutte contre l'optimisation fiscale agressive des entreprises multinationales. Reposant sur une solution à deux piliers, l'un modifiant l'allocation des droits d'imposer entre États, et l'autre, instaurant un taux d'impôt minimum sur les bénéfices des sociétés, cet accord est le fruit de plusieurs années de négociations et d'évolutions vers une meilleure régulation de la fiscalité internationale. Avec un soutien politique fort émanant notamment du G20, la mise en œuvre de cet accord est désormais la priorité.

L'évolution des travaux : du projet BEPS à l'accord historique d'octobre 2021

Le Projet BEPS est à l'origine des travaux qui ont mené à l'accord d'octobre 2021. Ce projet est né en 2012 de la **volonté des pays du G20 et de l'OCDE de mettre fin à l'optimisation fiscale agressive des entreprises multinationales.** Le deuxième projet majeur fut celui de la mise en place d'un ensemble de règles visant à lutter contre l'érosion de la base imposable des entreprises et le transfert de bénéfices. Un plan d'action concernant le BEPS a été adopté en juillet 2013[1] prévoyant 15 mesures pour lutter contre ce phénomène et s'assurer que les profits soient imposés à l'endroit où la valeur est créée. Deux ans plus tard, en 2015, des rapports étaient publiés sur chacune de ces 15 actions qui touchaient aux principaux éléments de la fiscalité internationale. Un exposé des actions BEPS accompagnait ces rapports, dont le rapport sur l'Action 1 relative aux défis fiscaux posés par l'économie numérique[2] détaille les principales problématiques fiscales ayant trait en particulier à la

question du lien, aux données et à la qualification des bénéfices aux fins de la fiscalité directe.

Le Cadre inclusif OCDE/G20 sur le BEPS, créé en 2016, s'est consacré à la mise en œuvre du projet ainsi qu'à la poursuite des travaux relatifs aux défis fiscaux découlant de la numérisation de l'économie (Action 1 du Projet BEPS), notamment à la suite d'un nouvel élan donné par la présidence allemande du G20 en 2017, réclamant un rapport intérimaire sur cette question pour 2018.

Les travaux menés ont conduit en 2019 à l'adoption d'un Programme de travail visant à élaborer une solution fondée sur un consensus pour relever les défis fiscaux soulevés par la numérisation de l'économie[3], introduisant les premiers contours d'une solution à deux piliers.

Après deux ans de travaux, le Cadre inclusif a publié en juillet 2021 sa Déclaration sur une solution à deux piliers avec pour objectif d'aboutir à une Déclaration révisée et un Plan de mise en œuvre détaillé finalisés pour octobre 2021.

Le 8 octobre 2021, la version finale de la Déclaration sur une solution reposant sur deux piliers pour résoudre les défis fiscaux soulevés par la numérisation de l'économie[4] a été adoptée par 137 pays et juridictions[5] (sur les 141 membres que compte le Cadre inclusif OCDE/G20 sur le BEPS), représentant plus de 90 % du PIB mondial. Cette déclaration, qui actualise et finalise l'accord politique conclu en juillet par les membres du Cadre inclusif, permettra de garantir l'application d'un taux d'imposition minimum de 15 % aux entreprises multinationales à compter de 2023. Elle permettra également de réattribuer à des pays du monde entier plus de 125 milliards de dollars des États-Unis, issus de bénéfices d'environ 100 entreprises multinationales parmi les plus grandes et les plus rentables au monde.

Cette solution a été présentée et adoptée lors de la réunion des ministres des Finances du G20 à Washington le 13 octobre et du Sommet des dirigeants du G20 qui s'est tenu à Rome les 30 et 31 octobre 2021.

Deux piliers pour réformer la fiscalité internationale

La solution adoptée repose sur deux piliers ayant chacun une finalité et un champ d'application différents.

Pilier 1 – La réallocation des droits d'imposer
Le premier pilier a pour vocation d'adapter le système fiscal international aux nouveaux modèles économiques en modifiant les règles relatives au lien et à la répartition des bénéfices des plus grandes entreprises. Les entreprises couvertes sont les entreprises multinationales (EMN) dont le chiffre d'affaires mondial dépasse 20 milliards d'euros et dont la rentabilité est supérieure à 10 % (le ratio bénéfice avant impôt divisé par le chiffre d'affaires). Ce seuil de chiffre d'affaires sera abaissé à 10 milliards d'euros, sous réserve d'une mise en œuvre réussie, 7 ans après l'entrée en vigueur de l'accord.

Les éléments fondamentaux du pilier Un se rattachent à trois composantes.

Premièrement, 25 % des bénéfices résiduels des entreprises multinationales les plus importantes et les plus rentables seront réaffectés aux juridictions du marché, c'est-à-dire aux juridictions où se trouvent les utilisateurs et les consommateurs de l'entreprise multinationale, dès lors que l'EMN concernée réalise au moins 1 million d'euros de recettes dans cette juridiction. ▶

(1) Plan d'action concernant l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (oecd.org)
(2) Relever les défis fiscaux posés par l'économie numérique, Action 1 - Rapport final 2015 | fr | OCDE (oecd.org)
(3) Programme de travail visant à élaborer une solution fondée sur un consensus pour relever les défis fiscaux soulevés par la numérisation de l'économie - OCDE (oecd.org)
(4) Déclaration sur une solution reposant sur deux piliers pour résoudre les défis fiscaux soulevés par la numérisation de l'économie – 8 octobre 2021 (oecd.org)
(5) La communauté internationale conclut un accord fiscal sans précédent adapté à l'ère du numérique - OCDE (oecd.org)

▸ **Deuxièmement,** le premier pilier prévoit une approche simplifiée et rationalisée de l'application du principe de pleine concurrence aux activités de commercialisation et de distribution de base dans le pays.

Enfin, le premier pilier comprend un élément visant à assurer la prévention et le règlement des différends, de manière obligatoire et contraignante, afin de répondre à tout risque de double imposition.

Certaines exclusions sont prévues pour plusieurs secteurs (industries minières, transport maritime, services financiers réglementés, fonds de pension), soit parce que leurs bénéfices sont déjà liés à l'endroit où ils sont réalisés, soit parce que des régimes d'imposition différents sont applicables aux activités en raison de leur nature particulière.

Pour sa bonne application et afin de prévenir les différends commerciaux préjudiciables, le premier pilier prévoit la suppression et le gel des taxes sur les services numériques (DST) et d'autres mesures similaires mises en place dans les juridictions concernées.

Pilier 2 – L'impôt minimum mondial

Le deuxième pilier est basé sur un impôt minimum mondial et permet de faire en sorte que les grandes entreprises multinationales paient un niveau d'impôt minimum sur leurs bénéfices, indépendamment de la localisation de leur siège ou de la juridiction où elles exercent leurs activités.

Le Pilier Deux se compose de deux règles nationales et d'une règle conventionnelle.

Les deux règles nationales sont interdépendantes et ensemble constituent les règles globales de lutte contre l'érosion de la base d'imposition (les règles GloBE). Les règles GloBE s'appliquent aux groupes d'entreprises multinationales (EMN) et à leurs entités constitutives appartenant au groupe consolidé, déterminées en fonction des normes de comptabilité financière applicables. Elles ciblent uniquement les entreprises qui réalisent un chiffre d'affaires brut annuel égal ou supérieur à 750 millions d'euros.

La première règle GloBE est une règle d'inclusion du revenu (RDIR), qui consiste à assujettir une entité mère à un impôt supplémentaire portant sur le revenu faiblement imposé d'une entité qu'elle détient directement ou indirectement. Le fonctionnement de la RDIR repose sur les principes des règles traditionnelles applicables aux sociétés étrangères contrôlées (SEC).

La seconde règle GloBE est une règle relative aux paiements insuffisamment imposés (RPII), qui refuse la déductibilité ou requiert un ajustement équivalent lorsque le revenu faiblement imposé d'une entité constitutive n'est pas assujetti à l'impôt au titre d'une RDIR. La RPII s'applique uniquement lorsqu'une entité constitutive n'est pas assujettie à une RDIR.

Les règles GloBE permettront de prélever un impôt supplémentaire sur la base d'un critère fondé sur un taux d'imposition effectif, calculé juridiction par juridiction. Le taux d'imposition minimum utilisé aux fins de ces règles est de 15 %. Enfin, ces règles prévoient également des exclusions temporaires fondées sur des critères de substance, c'est-à-dire d'activité économique réelle.

Enfin, une règle conventionnelle, appelée règle d'assujettissement à l'impôt (RAI), accorde aux juridictions de la source un droit d'imposition limité sur certains paiements entre parties liées, imposés à un taux inférieur au taux minimum.

Un plan ambitieux pour la mise en œuvre

Un plan de mise en œuvre détaillé figure également en annexe de la Déclaration adoptée en octobre 2021. En ce qui concerne le premier pilier, il implique de la part des juridictions concernées la suppression de toutes les taxes sur les services numériques sur toutes les entreprises. Pour faciliter une mise en œuvre rapide et cohérente, une convention multilatérale sera élaborée à partir de janvier 2022 afin de mettre en place un cadre ouvert à tous les pays intéressés. Le texte de cette convention devrait être finalisé début 2022, pour une signature à la mi-2022 et une entrée en vigueur en 2023. L'OCDE travaille à mettre au point des règles types pour transposer le nouveau droit d'imposer, issu du Pilier Un, dans les législations nationales d'ici début 2022.

En juin 2021, la Commission européenne a annoncé qu'elle reporterait la proposition d'une redevance numérique, qui servirait de ressource propre de l'UE d'ici 2023, jusqu'à la

finalisation de l'accord sur le Cadre inclusif. Une redevance numérique au niveau de l'UE devrait être compatible avec l'engagement de ne pas introduire de nouvelles taxes numériques ou de mesures similaires, coexister avec la mise en œuvre de l'accord d'octobre sur le partage d'une fraction de la base imposable des plus grandes entreprises multinationales ; et être compatible avec les règles de l'OMC et les autres obligations internationales de l'UE.

En ce qui concerne le second pilier, l'OCDE et le Cadre inclusif sur le BEPS ont achevé l'élaboration des règles types destinées à donner effet aux règles GloBE (afin de définir la portée et décrire le mécanisme de ces règles). Ces règles modèles ont été adoptées et publiées en décembre 2021[6]. En effet, la Commission européenne publiera son projet de directive le 22 décembre, sur la base des règles types de l'OCDE. D'ici la mi-2022, un instrument multilatéral sera élaboré afin de faciliter la mise en œuvre rapide et cohérente de la RAI dans les conventions bilatérales concernées. Au plus tard à la fin 2022, un cadre de mise en œuvre sera établi afin de faciliter le déploiement coordonné des règles GloBE.

L'objectif est que la solution reposant sur deux piliers, réforme majeure de la fiscalité internationale, soit mise en œuvre à partir de 2023. ■

(6) L'OCDE publie le modèle de règles du Pilier Deux pour la mise en œuvre au niveau national de l'impôt minimum mondial de 15 % (oecd.org)

FAVORISER LA RELANCE ÉCONOMIQUE : VERS LA CODIFICATION D'UN DROIT EUROPÉEN DES AFFAIRES

Par Valérie Gomez-Bassac,
Députée LREM du Var

Le dynamisme de l'Union européenne repose sur l'existence d'un marché unique entre tous les États membres au sein duquel citoyens et acteurs économiques jouissent de quatre libertés : la libre circulation des personnes, des marchandises, des services et des capitaux.

Ce marché unique contribue à la prospérité économique de l'Union. Il offre l'opportunité à chaque entreprise européenne, notamment aux start-ups et aux petites et moyennes entreprises, d'accéder au premier marché solvable au monde.

Pour autant, plusieurs obstacles demeurent à l'internationalisation rapide et fluide des relations d'affaires au sein de l'Union. Les dispositions européennes relatives au droit des affaires constituent l'environnement normatif dans lequel les entreprises doivent évoluer mais l'harmonisation a été inégale en fonction des domaines concernés tout en restant difficile d'accès. Les auditions réalisées lors du rapport relatif à l'élaboration d'un Code européen des affaires ne laissent place à aucun doute[1].

Même si l'Union européenne est confrontée à des difficultés et crises successives, le processus d'intégration est toujours dynamique. Cependant un espace économique ne sera rendu possible qu'avec l'application de règles similaires à tous ses acteurs.

Il est urgent de replacer le droit au cœur de la construction européenne et de consolider l'Union économique et monétaire en l'adossant à un droit des affaires unifié. Il ne s'agit pas d'une superposition supplémentaire ou d'un droit se rajoutant aux droits étatiques existants mais d'une sécurisation accrue du cadre réglementaire applicable aux différents acteurs économiques.

Au niveau international, l'Europe doit faire face aux géants économiques que représentent

les États-Unis ou la Chine. Or le droit européen des affaires et les droits des affaires étatiques ne sont plus susceptibles de répondre efficacement à toutes les situations.

Le projet d'un Code européen des affaires reposerait aujourd'hui sur une initiative de la société civile. Le droit des affaires recouvre différentes spécialités. Certaines divergences entre États membres sont la résultante de choix politiques assumés, d'autres n'ont comme seule origine qu'un développement historiquement indépendant.

L'Union européenne s'est essentiellement concentrée sur la protection des consommateurs et, avec la crise financière, sur la réglementation des marchés financiers. Pour le reste il s'agit d'un patchwork de règles européennes et nationales[2]. Ces divergences constituent des sources de complexités inutiles qui sont autant d'obstacles contreproductifs dans un marché unique. Le simple manque d'accessibilité des règles applicables peut suffire à générer des pertes de temps et d'opportunités[3].

La pratique des affaires en Europe est largement impactée par ce manque d'unification. L'Union a conscience du besoin de clarté dans sa législation et a tenté de réaliser des synthèses ou des codifications qui sont elles-mêmes peu intelligibles. A cela, il convient de rajouter un éclatement des compétences[4]. A titre d'exemple, la régulation des affaires est soumise au droit de la concurrence (compétence exclusive de l'Union), aux principes de subsidiarité et de proportionnalité (compétence partagée) et à la fiscalité qui est soumise à l'unanimité.

Le premier enjeu consisterait à répertorier la règlementation existante. La codification-compilation permettrait de constituer un socle normatif accessible permettant de parfaire l'acquis européen[5]. La Commission européenne a fait officiellement état de la nécessité d'un Code européen des affaires, dans son Livre Blanc sur l'avenir de l'Europe pour que : « les entreprises de toutes tailles (puissent) exercer facilement leurs activités au-delà des frontières ».

Cette méthode permettrait de rassembler les règlements, les directives et les recommandations par matière. La codification des règlements serait utile d'autant plus qu'ils ne sont pas transposés. La codification des directives faciliterait leur accessibilité et celle des recommandations permettrait de mieux comprendre l'objectif des directives.

Le second enjeu serait l'élaboration fonctionnelle d'un Code européen. Une forme juridique unifiée est une condition nécessaire pour assurer une mobilité sur le marché. Il est en effet paradoxal qu'une entreprise puisse choisir de s'établir dans l'État membre de son choix, mais qu'une fois installée, elle ait toutes les difficultés - s'il s'agit d'une PME - pour être mobile au sein de l'Union européenne.

Cette structure répondrait aux lacunes de la société européenne qui n'est pas adaptée aux PME. Elle irait plus loin que les directives relatives aux fusions transfrontalières ou au transfert de siège puisqu'elle traiterait également de la création des sociétés.

La possibilité d'exercer une activité économique sous une appellation européenne constituerait également un avantage important en termes de reconnaissance et d'efficacité.

Dès lors qu'un agent économique opterait pour cette structure, il disposerait d'un ensemble d'outils juridiques – c'est-à-dire de contrats (assurance, vente…) – nécessaires à l'exercice de son activité. ▶

(1) Valérie Gomez Bassac. Élaboration d'un Code européen des affaires. Mission confiée par Monsieur le Premier ministre Édouard Philippe le 13 février 2019. Remis le 30 septembre 2019.
(2) Paul Bayzelon, Élise Bernard. Pour un Code européen des affaires. Fondation Robert Schuman : question d'Europe n° 418, 23 janvier 2017, p.1.
(3) Les États-Unis ont déjà leur propre développement d'unification du droit du commerce et des entreprises appelé l' « Uniform Commercial Code des Etats Unis d'Amérique » : il s'agit d'un véritable outil de travail à destination des entrepreneurs et commerçants.
(4) Pour certains pans de la législation, la régulation du commerce relève de compétences exclusives (Art. 3 TFUE) ou partagées (art. 4 TFUE) voire parfois des compétences d'appui (Art. 6 TFUE). Partage qui touche l'effectivité de l'échange au sein du marché intérieur.
(5) Rémy Cabrillac. Un code européen des affaires une chance pour la construction européenne. Recueil Dalloz, n° 21, 13 juin 2019.

"Le droit économique européen est un droit de l'élite, inaccessible pour beaucoup. Pourtant le droit est un outil qui cimente la construction européenne. Il est urgent d'en faire un droit pour les citoyens et les entreprises."

▶ Cette forme juridique, et les contrats y afférents, seraient construits conjointement avec des représentants de chaque État membre.

Ainsi, ce travail permettrait de proposer aux entrepreneurs des solutions juridiques complètes pour la création d'une structure portant une activité économique, tout en demeurant à droit constant. Cela permettrait que ce droit des affaires européen soit repensé dans sa globalité : de la naissance, à la vie jusqu'à la mort de l'entreprise.

Le dernier enjeu majeur serait celui d'adapter la codification-modification aux besoins réels de l'entreprise. Force est de reconnaître que les pères fondateurs ont souhaité - et ont créé - un espace économique unifié alors que les règles de droit de l'Union ne l'étaient pas. Le droit économique européen est un droit de l'élite, inaccessible pour beaucoup. Pourtant le droit est un outil qui cimente la construction européenne. Il est urgent d'en faire un droit pour les citoyens et les entreprises.

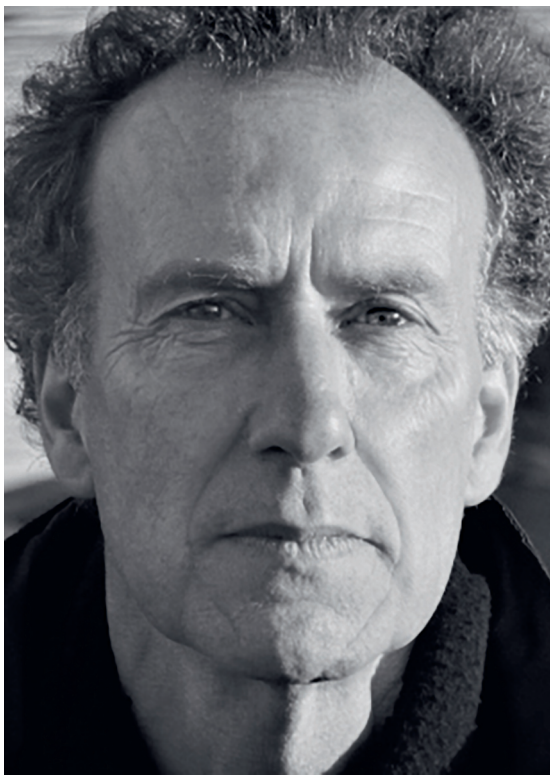
Le premier axe de codification-compilation permettrait de déceler les contradictions pouvant exister entre certains textes. L'élaboration d'un Code révèlerait *ipso facto* une démarche de refonte ou de création. En effet apparaîtront des contradictions, des incohérences, des lacunes sur lesquelles il conviendra d'agir.

En effet, un droit harmonisé faciliterait le commerce et permettrait aux PME d'avoir accès à des opportunités de business. Permettre la prévisibilité du droit est un gage de confiance et de sécurité juridique tant pour les acteurs économiques que du côté des bénéficiaires. Partager le même droit, c'est créer et accepter une véritable communauté.

Toute harmonisation juridique dans un espace donné, dans une zone homogène, permet de réduire les coûts de façon significative. Cette harmonisation de certains pans du droit est possible dès lors que les droits fondamentaux ne sont pas concernés.

Un Code européen des affaires fournirait des outils aux entrepreneurs et aux PME pour se développer à l'échelle du continent. Jusqu'à présent le législateur européen ne s'est intéressé qu'aux firmes multinationales par le prisme du droit de la concurrence et des règles antitrust. Il s'agirait dans un premier temps d'un droit optionnel, la souplesse étant indispensable pour la réussite de ce projet. ■

LA RELANCE EUROPÉENNE POST-COVID FACE AUX TRANSITIONS ET À LA PRÉCARITÉ SOCIALE[1]



Par Dominique Perrut,
Dr ès Sciences Économiques,
chercheur indépendant

Face à la pandémie, l'Europe a su prendre des mesures énergiques et faire de la double transition le moteur de son redressement économique. Après avoir identifié les trois défis que doit aujourd'hui affronter le continent, nous les discuterons, puis formulerons les priorités à retenir par la Présidence française du Conseil de l'UE.

L'UNION FACE AUX DÉFIS DE LA CONVERGENCE ET DE LA PRÉCARISATION SOCIALE

La pandémie a creusé les divergences entre les économies, en défaveur des pays du Sud. En conséquence, les vigoureuses mesures de relance des États se sont traduites, dans ces pays, par de fortes hausses des déficits et des dettes publiques. Si ces interventions ont permis un quasi-maintien de l'emploi, elles n'ont pas empêché la dégradation de la situation sociale, où les jeunes sont parfois frappés par des taux de chômage de plus de 30 %.

Déterminée, la réponse européenne face à la récession a pris quatre formes : les mesures anti-crise ; le Plan de relance (Next Generation UE) ; le Budget européen (2021-2027) ; à l'intérieur de celui-ci, le Plan d'investissement (InvestEU). Au total, l'intervention publique de l'Union atteindra environ 2.800 Mds€ et 24 % du PIB de l'Europe. ▶

(1) Cet article résume les principaux points de l'étude réalisée par l'auteur pour Confrontations Europe : « La relance européenne post-Covid face aux enjeux des transitions et de l'équité », décembre 2021. On pourra s'y reporter pour plus de précisions.

▶ L'Union doit aujourd'hui affronter trois défis : - tout d'abord, relancer et faire converger les économies ; mener, ensuite, la double transition, climatique et numérique ; répondre, enfin, tant au dumping social qu'à l'exclusion sociale.

La transition climatique et l'impératif social

Questions sur la stratégie de l'Union pour la transition environnementale. La stratégie pour le financement de la transition climatique conçue par l'Europe, comme par les institutions internationales, vise à obtenir, à partir d'une impulsion publique limitée, des effets d'entraînement très importants, faisant intervenir des partenariats public-privé. La canalisation de l'investissement en direction des besoins de la transition, estimés entre 500 Mds€ et 1 000 Mds€ par an pour l'Union, suppose, outre une telle initiative publique, la mise en place d'un cadre réglementaire incitatif pour l'investissement durable. La stratégie européenne pour la transition se déploie ainsi selon trois axes :

- **L'instauration d'un cadre réglementaire pour la finance durable,** comportant trois volets : une taxonomie des activités durables ; une obligation d'informer pour les entreprises ; une panoplie d'outils pour l'investissement durable.
- **Le développement de l'Union des marchés des capitaux**, avec deux plans d'action, en 2015 et en 2020, pour permettre la circulation de l'épargne et de l'investissement au sein d'un marché véritablement unique.
- **L'investissement public dans l'Union,** dont une proportion d'un tiers, soit environ 800 Mds€ par an entre 2021 et 2027, sera consacrée à la transition climatique.

Ce programme d'ensemble est ambitieux mais soulève néanmoins des questions. Les trois séries de mesures de ce projet suffisent-elles pour construire une politique industrielle cohérente pour la transition ? Pour répondre à cette question, il conviendrait d'évaluer, notamment : la capacité du capital investissement européen à répondre aux besoins de financement de l'innovation ; la disponibilité ou non d'outils suffisants pour protéger les investissements transfrontaliers contre le risque-pays dans la zone euro.

Combattre tant le dumping social que l'exclusion. Les phénomènes de pauvreté et d'exclusion au sein de l'Union risquent fort de s'aggraver, sous l'effet des divergences persistantes dans les économies nationales, ainsi qu'en raison des effets de la mondialisation. La double transition elle-même, exercera des pressions contre les catégories sociales les plus vulnérables, en raison des politiques fiscales et réglementaires qui comporteront des taxes écologiques sur l'énergie, des normes de performances sur les véhicules, ou encore des révisions du prix du carbone.

La situation de vulnérabilité qu'affronte aujourd'hui une part importante de la population européenne s'inscrit en contradiction flagrante tant avec les valeurs de l'Union qu'avec ses objectifs affirmés dans les traités. L'exigence éthique, la raison politique, et également le raisonnement économique, obligent à affronter ce fossé béant entre principes et réalités.

Longtemps, l'Europe s'est occupée de garantir un cadre supra national favorable à la croissance, principalement par le jeu du marché unique. En retour la charge de la répartition des richesses et des opportunités, y compris dans le domaine social, incombait aux États membres. Au fil du temps, cependant, des attributions sociales ont été dévolues à l'Union, dans de nombreux domaines.

La politique du marché unique, conduite par l'Europe, a ouvert le continent à la mondialisation. De même, des décisions majeures concernant l'environnement sont prises par l'Union. Ces politiques ne vont pas sans conséquences sociales. L'Europe ne peut donc laisser aux États membres tout le poids de la gestion des effets sociaux qui en découlent.

Proclamé en 2017 par l'Union, le Socle européen des droits sociaux apparaît désormais comme le fondement de la politique sociale européenne. Ce document poursuit, à notre avis, deux objectifs bien distincts : d'une part, éviter le dumping social au sein du marché unique (chapitres 1 et 2) ; d'autre part, combattre la pauvreté et l'exclusion (chapitre 3). Cependant, pour contrer la paupérisation dans l'Union, l'agenda social européen ne présente guère de mesures fortes. Cette lacune doit être comblée.

Promouvoir la convergence économique, réussir les transitions et l'inclusion sociale

Au démarrage de la Présidence française du Conseil de l'UE, des actions pourraient être envisagées face aux trois défis évoqués plus haut : renforcer la gouvernance économique ; consolider le cadre en vue de la transition climatique ; combattre le dumping social et l'exclusion.

Renforcer la gouvernance économique et consolider l'euro.

Une rare fenêtre d'opportunité se présente aujourd'hui pour modifier les règles de la gouvernance. Trois actions sont à envisager.

- **Simplifier le Pacte de stabilité et de croissance** en retenant seulement deux indicateurs-clés : une règle d'évolution des dépenses publiques courantes, en fonction du PIB, et un ratio de plafonnement de la dette publique. L'investissement public doit par ailleurs être exclu du calcul budgétaire.
- **Créer sans délai un poste de Ministre de l'Économie et des Finances de la zone euro.**
- **Relancer la question du budget pour stabiliser la zone euro.** Deux propositions seraient à examiner : un budget de stabilisation automatique des investissements publics en cas de récession d'un pays ; un outil d'assurance chômage, à partir de la pérennisation du système SURE.

Consolider le dispositif de la transition environnementale.

La réforme proposée pour le Système d'échange de quotas d'émissions (SEQE), en complément du Mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, devrait être réexaminée afin : d'asseoir les recettes du nouveau Fonds social pour le climat sur l'ensemble du SEQE et non sur sa seule extension ; de limiter les conséquences sociales de cette extension.

Par ailleurs, le financement de l'innovation de rupture est un enjeu central pour la transition. Dès lors, il s'agirait d'apprécier : la situation du capital-investissement européen face aux besoins de financement liés aux mutations en cours ; la disponibilité d'outils de garantie contre le risque-pays dans le cadre d'investissements transfrontaliers.

Combattre le dumping social et l'exclusion. Trois séries d'actions sont à envisager à ce titre.

- **Concrétiser l'agenda « anti-dumping social »** en cours : en poussant à l'adoption rapide de la directive de 2020, « Des salaires minimaux adéquats » ; et en entamant rapidement l'examen du projet tout récent sur l'encadrement des conditions de travail sur les plateformes numériques.
- **Prendre des initiatives phares contre l'exclusion.** Une décision marquante sur le revenu minimum devrait être proposée au lieu de la simple recommandation envisagée par la Commission. D'autres initiatives devraient être prises contre certaines autres formes de précarité sociale (précarité énergétique, sans-abrisme, manque d'accès aux services essentiels).
- **Intégrer la dimension sociale dans toutes les politiques de l'Union.** Il s'agirait ici d'adopter un principe selon lequel toute nouvelle proposition législative devrait inclure une étude d'impact social faisant référence au Socle européen des droits sociaux. Cette réforme trouve son fondement dans les traités.

En réponse au choc brutal né de la pandémie, l'Union a su lancer une ambitieuse politique de redressement, largement axée sur la transition climatique. La France, dans le cadre de sa Présidence de l'Union, peut conforter ce mouvement en prenant des initiatives dans trois directions : la réforme de la gouvernance économique afin de résorber la fracture économique au sein de la zone euro ; la mise à niveau du financement de l'innovation avec les enjeux des transitions climatique et numérique ; la définition, dans le domaine social, d'une politique, aujourd'hui largement absente, d'éradication de l'exclusion.

L'Union doit prendre fermement en charge la question sociale pour des raisons éthiques, car il s'agit de ses valeurs fondatrices ; pour des raisons politiques, car le projet européen ne peut se poursuivre sans cohésion sociale ; et aussi pour des raisons économiques, car le développement du capital humain est un facteur de croissance. ■

AVENIR DE L'EUROPE

PAGE 66

MODÈLE EUROPÉEN

Union politique de l'Europe, le moment est venu ?
par **Hervé Jouanjean**

PAGE 69

RELATIONS UE-TURQUIE

Le concept d'autonomie stratégique
par **Evren Balta**

PAGE 72

RELATIONS UE-BALKANS

Élargissement : l'UE fait-elle réellement la promotion
de ses valeurs fondamentales dans les Balkans occidentaux ?
par **Dr Vladimir Medjak**

PAGE 75

MIGRATIONS

Quelles perspectives pour le Pacte européen
sur l'asile et les migrations ?
par **Sylvie Guillaume**

UNION POLITIQUE DE L'EUROPE, LE MOMENT EST VENU ?

Par Hervé Jouanjean,
Vice-président de
Confrontations Europe,
Ancien directeur général
à la Commission européenne

La construction européenne a traversé bien des crises et est issue de la pire d'entre elles, la guerre. Celles qu'elle a traversées depuis, souvent du fait de la difficulté de prendre des décisions pour progresser vers une Europe meilleure, ont été des tests de la solidarité européenne mais n'ont pas été profondes au point que le sens même de la construction européenne ait été en cause. Au contraire, tout au long de ces dernières décennies, la construction européenne a été un modèle incontournable pour tous ces pays d'Europe dont les populations ont pu renouer avec la vie démocratique.

Les crises économiques, financières, politiques ou plus récemment affectant la santé que le monde a traversées au cours de ces dernières années ont constitué de rudes épreuves. Mais, en même temps, elles ont démontré la résilience de cette construction, son utilité et aussi ses limites : un champ d'action précisément circonscrit par les traités malgré des avancées institutionnelles majeures, des ambitions européennes qui demeurent différenciées, et une difficulté à trouver une place à la hauteur de sa capacité économique dans un monde où les rapports de puissance ont repris le dessus. Il faut savoir agir efficacement pour continuer à exister. La qualité de l'action européenne dépendra fondamentalement de la capacité de ses États membres à être unis, à se faire écouter et respecter par les partenaires de l'Union européenne. Or, sous le fin vernis de l'unité, jamais certaines craquelures n'ont suscité autant d'inquiétude.

L'UNION EUROPÉENNE DOIT ASSUMER SEULE SON AVENIR.

Le confort procuré par le parapluie américain, la forme de désinvolture que cette situation permettait, tout cela a disparu. Aucun état, personne n'agira à la place de l'Union européenne et dans son intérêt propre si elle ne le fait pas elle-même. Malgré les mots aimables et les gestes symboliques du Président Biden à son égard, l'administration américaine n'a d'yeux que pour la Chine, comme ce fut le cas sous les administrations Trump et Obama.

Et c'est bien normal dans les circonstances actuelles. À l'Europe, jugée trop timorée, il est demandé de soutenir les positions américaines, mais tout démontre (gestion de la crise afghane, affaire des sous-marins…) le peu de cas que font les États-Unis d'une zone qui n'est plus un lieu de frottement privilégié entre puissances comme du temps de la guerre froide et dont ils attendent, à juste titre, qu'elle assume la charge de sa défense. Le président Poutine teste en permanence une Union européenne pour laquelle il a peu de respect ; l'affaire ukrainienne a des relents munichois inquiétants. Pour sa part, la Chine qui avait parié initialement sur l'Europe, pilier d'un monde multipolaire qu'elle appelait de ses vœux, semble avoir perdu de l'intérêt pour un partenaire trop complexe et peu fiable. Elle n'hésite pas aujourd'hui à la menacer et à mettre en cause ses intérêts dans les pays tiers.

Le langage européen a intégré, bon gré mal gré, le concept d'autonomie stratégique. Mais il faut que l'intendance suive. On peut craindre que des mécanismes de décision trop lourds, des intérêts divergents et une absence de sens de l'intérêt commun ne viennent réduire dramatiquement le niveau d'ambition affiché notamment par une France dont le système demeure très ambivalent à l'égard de la construction européenne. Face à cette situation, l'Union européenne doit être plus agile pour décider, notamment en renonçant à la pratique de l'unanimité là où elle reste la règle. Elle doit mieux mutualiser ses moyens économiques, diplomatiques et militaires. Elle doit être en mesure de répondre à deux questions historiques bien connues, l'une attribuée à Henry Kissinger : *« L'Europe, quel numéro de téléphone ? »* et l'autre attribuée à Staline à propos du Vatican, mais transposable à l'Europe : *« L'Europe, combien de divisions ? »*.

La paix n'est pas un acquis

Le Brexit, conséquence d'un malaise profond d'une société britannique traversée par des mouvements omnidirectionnels (rejet de la globalisation, de l'immigration incontrôlée pour les uns, reprise du contrôle pour les autres mais avec des justifications très divergentes) puis sa gestion par l'équipe au pouvoir ont montré combien une rhétorique populiste aux accents haineux pouvait trouver un écho favorable au sein de populations sous l'influence de forces manipulatrices suffisamment organisées pour accéder au pouvoir. Ces mêmes forces, effaçant près de 50 années de coopération européenne, ont ensuite démontré que cette rhétorique pouvait être entretenue à l'encontre même des anciens partenaires du Royaume-Uni au sein de l'Union européenne dans le but de cultiver des sentiments nationalistes et affaiblir une structure qui n'est pas conforme à leur vision de l'Europe. La société et le monde politique britannique ont leurs particularités, mais les mouvements de contestation qui traversent l'opinion publique sur le continent ont des points communs avec ce qui se passe au Royaume-Uni. Même en Europe, le combat pour le dialogue, pour la coopération et pour la paix n'est pas gagné ; il est permanent. La bonne nouvelle, dans ce contexte, est que l'unité européenne a pu être maintenue malgré les tentatives bilatérales de déstabilisation et que la volonté de dialogue du côté européen est demeurée inaltérée, un signe de force.

Le respect des valeurs : un défi permanent.

En « confirmant leur attachement aux principes de la liberté, de la démocratie et du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de l'État de droit », les États membres de l'Union européenne ont franchi à Maastricht une étape fondamentale dans la construction d'une union européenne à dimension politique fondée sur des principes et des valeurs communs.

Cet attachement a été confirmé à chaque étape de l'élargissement de l'Union aux États qui avaient souhaité la rejoindre. Cette dimension a enfin été renforcée à la fois dans le préambule du traité sur l'Union européenne signé à Lisbonne et dans les articles 2 relatif aux valeurs communes et 7 concernant la violation éventuelle des valeurs visées à l'article 2. En ratifiant tous ces traités successifs, les États membres étaient donc parfaitement informés qu'au-delà des politiques de l'Union telles que définies dans le TFUE notamment, ils étaient liés par ▶

▶ des engagements clairs en matière de valeurs. Ces mêmes États ont par ailleurs souscrit à une déclaration rappelant que « selon une jurisprudence constante de la Cour de Justice de l'Union européenne, les traités et le droit adopté par l'Union sur la base des traités priment le droit des États membres »[1].

Le débat qui s'est développé sur la question de la primauté du droit de l'Union touche donc à un acquis vital de la construction européenne. Les coups de butoir donnés en Pologne par les autorités en place doivent faire l'objet d'une réaction sans faille de la part de tous les autres États membres en réitérant leur attachement à ce principe fondateur de l'Union européenne. Et pourtant, ici ou là, certains n'hésitent pas à écorner ce principe. La vigilance s'impose.

OÙ ALLER ?

« Déterminés à établir les fondements d'une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens » : tel est le premier considérant qu'avaient rédigé les négociateurs du traité de Rome, non sans raison, après deux guerres mondiales. Traité après traité, les gouvernements de tous les États membres de la Communauté économique européenne, de la Communauté européenne puis de l'Union européenne l'ont approuvé tandis que leurs parlements ou les peuples mêmes l'ont ratifié.

La tâche a été difficile, les succès nombreux et les déceptions tout autant. Et nous ne serions pas normalement constitués si, les uns et les autres, nous ne nous étions pas interrogés sur le chemin suivi, sur la validité des choix. Les événements de ces dernières années ne peuvent cependant que nous conduire à considérer que ce chemin était le bon, même si la progression a parfois été très laborieuse, éprouvante, épuisante, décevante, même si nous avons raté des rendez-vous d'étapes et que d'autres s'éloignaient à la même vitesse que nous en approchions, sans pour autant être des mirages. Notre Europe n'est pas un État comme se plait à nous le rappeler la Cour constitutionnelle allemande. Elle est le fruit d'un traité qu'il n'a pas été possible de qualifier de Constitutionnel, avec toute l'ambiguïté voulue résultant de la juxtaposition de deux termes aux dimensions institutionnelles bien différentes. Nos concitoyens européens s'y perdent un peu. Nombre d'entre eux ne sont pas intéressés par ces jeux sémantiques. Ils attendent des résultats et s'étonnent que l'Union européenne soit absente sur de nombreux sujets comme la santé ou soit souvent en difficulté pour décider, même quand il s'agit de sujets de sa compétence.

Au cours de ces derniers mois, les gouvernements de l'Union européenne ont su faire preuve de responsabilité et de solidarité. Malgré la confusion initiale, preuve que le réflexe européen n'est pas un acquis évident, ce dernier a pris le dessus comme le démontrent non seulement le succès de la politique d'achats des vaccins mais aussi la coordination accrue entre États membres dans des secteurs peu propices à la coopération européenne. Le plan de relance est une étape tout à fait majeure en raison de son montant et de la symbolique qui l'entoure.

Dans les temps difficiles, chacun a tendance à se refermer sur sa famille, sur son environnement proche pour faire face à l'adversité et pour y trouver un peu de réconfort. Après 70 années de construction patiente, il existe aujourd'hui une famille européenne qui ne peut plus rester dans l'ombre, qui doit s'affirmer. Pour y parvenir, les constructeurs de cet ensemble en ont assemblé les éléments, parfois de manière un peu artificielle et technocratique à travers une construction de droit qui a eu le mérite de pérenniser les acquis. Face aux enjeux qui sont les nôtres, un supplément d'âme est nécessaire qui passe nécessairement par un saut politique. Les opinions publiques y sont-elles prêtes dans le contexte actuel ? C'est un débat. Mais ne sont-elles pas prêtes à se prononcer positivement en faveur des trois objectifs suivants qui fonderaient une union politique : une Europe qui se prend seule en charge, une Europe qui est construite sur la paix entre les peuples, une Europe qui respecte les valeurs qu'elle a largement apportées au monde. ■

[1] Extrait de l'arrêt Costa cité dans la déclaration : « Il en résulte (…) qu'issu d'une source autonome, le droit né du traité ne pourrait donc, en raison de sa nature spécifique originale, se voir judiciairement opposer un texte interne quel qu'il soit, sans perdre son caractère communautaire et sans que soit mise en cause la base juridique de la Communauté elle-même ».

LE CONCEPT D'AUTONOMIE STRATÉGIQUE DANS LE CONTEXTE DES RELATIONS EURO-TURQUES

Par Evren Balta,
Professeur de relations internationales
à la Faculté des sciences sociales
de l'Université d'Ozyegin

La sécurité de l'Union européenne tourne de plus en plus autour du concept d'autonomie stratégique. Depuis que le concept a été mis en évidence dans le projet de Stratégie globale de l'Union européenne en 2016, les principales initiatives de l'UE telles que la coopération structurée permanente (CSP) et le Fonds européen de la défense ont mis l'accent sur l'importance de l'autonomie stratégique de l'Europe. Le « Strategic Compass » (Boussole Stratégique), qui deviendra l'une des priorités de l'UE cette année, souligne que l'autonomie stratégique de l'Europe doit être considérée comme indispensable dans un contexte de concurrence croissante entre États et de menaces complexes pour leur sécurité.

L'UE n'est pas le seul acteur à avoir adopté le concept d'autonomie stratégique comme principe central de sa politique étrangère. De nombreux acteurs qui jouent un rôle clé dans la sécurité de l'UE, de l'Inde à la Russie, mettent depuis longtemps l'accent sur ce concept comme instrument de légitimation de leurs choix de politique étrangère. L'analyse des expériences de ces pays et des tendances mises en évidence par le concept d'autonomie stratégique nous place au premier plan pour comprendre les possibilités et les limites de ce choix.

La Turquie place également le concept d'autonomie stratégique au fondement de sa politique étrangère expansionniste et militaire, notamment, à partir de 2016 et la tentative de coup d'État. Cependant, cette quête d'indépendance/d'autonomie de la Turquie en matière de politique étrangère remonte à bien plus longtemps. Elle prend ses racines au temps de la Guerre Froide, puis s'est renforcée depuis 2009, mettant l'accent sur la nécessité pour la Turquie de rompre avec l'influence étrangère américaine et permettre à Ankara de jouer pleinement son rôle de puissance régionale. Avec les révoltes des pays arabes qui ont transformé l'environnement immédiat de la Turquie en une zone de conflit et de concurrence, cette tendance s'est encore accrue. ▶

Toutefois, cette autonomie n'impliquait pas un anti-occidentalisme total, du moins dans ses premières années. Bien que le gouvernement AKP, avec les mouvements islamistes en Turquie, aient entretenu à presque toutes les époques une relation culturelle tendue avec l'Occident, l'aliénation du système occidental au niveau des alliances n'était pas à l'ordre du jour. Le sentiment anti-occidental exacerbé par le mouvement Gezi dans les cercles gouvernementaux, le renversement par coup d'état des Frères musulmans en Égypte, sur lequel le gouvernement s'est appuyé pour devenir une puissance régionale, l'alliance des États-Unis avec le PYD/YPG en Syrie, que la Turquie considère comme une extension du PKK, et enfin, la tentative de coup d'État de 2016 ont changé la donne.

Le concept d' «autonomie stratégique» a marqué de son empreinte cette nouvelle période de tension de la politique étrangère de la Turquie, au cours de laquelle sa puissance expansionniste s'est accrue.

AUTONOMIE STRATÉGIQUE À LA TURQUE

C'est à la même période, que l'UE a développé son propre concept d'autonomie stratégique, inspirant également la réflexion d'Ankara dans ce domaine. Le concept d'autonomie stratégique en Turquie est centré autour des piliers fondamentaux suivants : a) un système flexible d'alliances façonnées au cas par cas ; b) une politique d'équilibre entre la Russie et les États-Unis afin d'accroître le champ d'action de la Turquie ; c) la création de nouveaux partenariats avec des pays qui ne sont pas traditionnellement alliés et la multiplication des coopérations dans différentes zones géographiques ; d) l'indépendance militaire grâce au développement d'une industrie de défense nationale et l'acquisition de systèmes d'armement (tels que les S-400).

Après 2016, en fonction de ces objectifs, la politique étrangère turque a subi une profonde transformation. La Turquie a joué de ses relations militaires/diplomatiques développées avec la Russie en Syrie pour intervenir sur d'autres théâtres d'opération dans sa zone géographique immédiate. Ces relations ont offert à la Turquie, l'opportunité de redevenir un acteur en Syrie et a même rendu possible les opérations transfrontalières menées par la Turquie. D'autre part, les conflits régionaux tels que la guerre entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan ont été résolus avec l'accord de la Russie et de la Turquie, laissant de côté l'alliance transatlantique.

Tout en établissant une base solide de relations diplomatiques avec la Russie, la Turquie a tenté d'équilibrer son influence croissante dans la région en jouant de sa position de membre de l'alliance transatlantique. En réalité, les relations entre la Turquie et la Russie n'ont jamais été harmonieuses et furent l'objet de graves tensions, notamment à Idlib et en Libye. La région la plus impactée par ces conflits se situe en mer Noire, qui subit également l'influence croissante de la Russie. La Turquie a suivi une politique conforme à l'agenda de l'OTAN afin de restreindre la domination croissante de la Russie dans cette région. Lorsque les tensions se sont accrues entre l'Ukraine et la Russie, elle n'a pas hésité à signer un accord de coopération en matière de défense avec l'Ukraine. De plus, dans la mesure où la coopération de la Turquie avec l'Ukraine coïncidait avec les intérêts de l'OTAN dans le contexte de l'encerclement de la Russie, elle renforçait une fois de plus la position de la Turquie au sein de l'alliance.

AUTONOMIE STRATÉGIQUE ET FORCE MILITAIRE

Après 2016, la présence militaire de la Turquie a subi une nouvelle transformation majeure. Alors qu'avant les Printemps arabes, la Turquie menait la plupart de ses opérations militaires dans le cadre des missions de l'OTAN et de l'ONU, elle a commencé, après 2016, à mener des opérations militaires de manière autonome. Au cours de cette période, Ankara a mené des opérations directes en Syrie, en Irak et en Libye et a développé ses forces au Moyen-Orient, en Méditerranée orientale et en Afrique.

La poursuite par la Turquie du statut de puissance dans le domaine des drones, qui a commencé avec l'achat de six drones de reconnaissance aux États-Unis en 1995, a pris une nouvelle dimension avec la production du premier drone national en 2016. Depuis lors, la Turquie est l'un des rares pays à utiliser activement ses propres drones de combats dans les opérations militaires nationales et transfrontalières. Les dépenses militaires de la Turquie ont également significativement augmenté depuis.

L'accord S400 de la Turquie avec la Russie, qui a provoqué d'importantes tensions avec ses alliés de l'OTAN, a également été légitimé par la façon dont la Turquie a mené sa politique étrangère dans un contexte international évoluant rapidement, en mettant ses propres intérêts nationaux au premier plan et en s'affranchissant des limites des accords multilatéraux existants. Par conséquent, l'OTAN a relégué de fait la Turquie au statut d'allié le moins fiable du bloc transatlantique.

La fin d'une époque ?

En bref, pour le gouvernement AKP, l'autonomie stratégique signifiait l'indépendance vis-à-vis des priorités de politique étrangère portées par l'alliance transatlantique, le développement de nouvelles alliances, et le renforcement de l'industrie de défense nationale. Ankara a également fait valoir que les États-Unis ont déplacé leurs objectifs de défense vers l'Asie-Pacifique, que l'UE a cessé d'être un acteur efficace dans la région immédiate de la Turquie, poussant le pays à se débrouiller seul. Ainsi, les systèmes d'alliance étaient désormais inefficaces contre les nouvelles menaces auxquelles la Turquie était confrontée.

Il convient de noter que le cours des discussions sur l'autonomie stratégique en Turquie est très similaire à celui de l'UE, notamment dans les réflexions concernant l'autodétermination, le changement de l'équation menace/opportunité au XXIe siècle, et la réduction de la dépendance en matière de défense vis-à-vis des États-Unis et de l'OTAN. La vision d'un environnement mondial compétitif dans lequel les conflits se développent plus vite que la coopération, ainsi que le renforcement politique et militaire de la capacité à résister à la pression des grandes puissances pour « choisir un camp » ont été l'épine dorsale du débat. Cependant, l'exemple de la Turquie montre que la perspective d'autonomie stratégique peut provoquer de nombreuses tensions sur le terrain et prendre la forme d'une prophétie auto-réalisatrice.

Il nous a également montré qu'il y a des limites naturelles à la politique mise en œuvre dans le domaine des conflits entre grandes puissances. Le désir de combler le vide laissé par les États-Unis pendant l'ère Trump en exagérant la puissance militaire et la capacité diplomatique de la Turquie a créé l'effet inverse de celui escompté et a contribué à isoler davantage le pays. L'élection de Joe Biden aux États-Unis et le retour d'une redynamisation du leadership mondial et du multilatéralisme a permis d'atteindre ces limites beaucoup plus rapidement. Le choix de profiter davantage de l'équilibre actuel entre les États-Unis et la Chine et de renforcer sa propre position par cette concurrence est ainsi au cœur de la stratégie turque.

Enfin, quelques décisions s'imposent sur la manière de donner un contenu politique à l'idée d'autonomie stratégique. La politique d'autonomie stratégique devrait dans presque tous les cas commencer par une définition de l'intérêt collectif. Dans le cas de la Turquie, cela reposait sur l'idée d'un « intérêt national » qui a été utilisée comme un levier puissant, notamment pour justifier la militarisation de sa politique étrangère. L'autonomie est devenue un objectif, non pas, pour contribuer à la création de valeurs communes, mais du fait que ses alliés occidentaux ne lui accordent pas le respect et le statut qu'elle pense mériter parallèlement à la montée en puissance de la Turquie dans le concert des nations.

Certains acteurs comme la Turquie voient dans la tendance à l'autonomie de leur politique étrangère, la conséquence de la « désoccidentalisation » exprimée lors de la conférence de Munich. Celle-ci ne signifie certes pas la disparition de l'Occident dans les régions non occidentales, mais elle signifie un repli progressif sur soi et la perte de la « boussole stratégique ». Si la boussole stratégique que l'UE adoptera cette année ne vise pas à être une boussole pour d'autres pays qu'elle-même en termes de valeurs et d'intérêts, le nombre d'acteurs essayant de se débrouiller seuls ne fera qu'augmenter.

C'est précisément pour cette raison que l'idée d'autonomie stratégique doit être axée autour d'une politique cohérente d'intérêts, d'identité et d'alliance qui exclut totalement l'approche égoïste. Cependant, une telle boussole permettra à des pays comme la Turquie de renégocier leurs positions dans l'alliance, ouvrira la voie à ces pays pour discuter de leurs propres orientations stratégiques en toute transparence et leur permettra de régénérer le multilatéralisme, que l'on croyait être de l'histoire ancienne. ■

ÉLARGISSEMENT : L'UE FAIT-ELLE RÉELLEMENT LA PROMOTION DE SES VALEURS FONDAMENTALES DANS LES BALKANS OCCIDENTAUX ?

Par Dr Vladimir Medjak, Vice-président du Mouvement européen de Serbie

Selon l'Article 2 du Traité sur l'Union européenne, *« l'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. »*

L'Article 49 du Traité définit *« le respect »* de ces valeurs et *« l'engagement à les promouvoir »* et en fait une condition pour demander à devenir membre, faisant ainsi de l'élargissement un processus fondé sur les valeurs.

L'élargissement aux pays des Balkans occidentaux est en cours depuis 22 ans, avec des résultats très décevants. Seule la Croatie a rejoint l'UE en 2013 et le Monténégro et la Serbie négocient leur adhésion, respectivement depuis 2012 et 2014. D'autres n'ont pas encore entamé les négociations.

Contrairement à leur pays, les citoyens des pays des Balkans occidentaux rejoignent l'UE, mais à titre individuel, en migrant par dizaines de milliers chaque année. Les pays des Balkans occidentaux se dépeuplent, de plus en plus vite, puisque vivre dans l'UE est généralement reconnu comme étant la meilleure option. Les perspectives (économiques) d'avenir plus radieuses et un environnement prévisible et sûr, directement liés à la démocratie, à l'État de droit et à la protection des droits individuels, exercent une grande force d'attraction sur les citoyens des pays des Balkans occidentaux.

On pourrait se demander pourquoi c'est toujours le cas après 22 ans de processus d'élargissement. L'écart entre l'UE et les pays des Balkans occidentaux ne devrait-il pas avoir diminué maintenant ? Si l'on regarde la situation en Serbie, pays figurant en « tête de peloton » de l'élargissement, on peut voir que ce processus ne va pas dans la direction prévue, mais plutôt dans la direction opposée.

La Serbie est entrée sur la voie de l'adhésion à l'UE après les changements démocratiques de 2000 lorsque le Président autocratique, Slobodan Milošević, a été renversé. Il a ensuite fallu 14 ans à la Serbie pour en arriver à l'ouverture de négociations d'adhésion à l'UE. Au cours de ces 14 années, la Serbie a réussi à aller relativement loin dans la démocratisation et le respect des valeurs fondamentales de l'UE. Lorsque les négociations d'adhésion ont commencé en 2014, la Serbie était :

- reconnue comme pays libre ayant le statut de démocratie semi-consolidée (selon les rapports de Freedom House),

- classée 54e à l'échelle mondiale pour ce qui est de la liberté d'expression (selon Reporters sans frontières, étant sur le point de passer d'une « situation problématique » à une « situation satisfaisante »),
- classée à la 78e place en ce qui concerne le niveau de corruption à l'échelle internationale selon Transparency International (sur 180),
- classée à la 54e place selon l'Indice sur l'État de Droit du World Justice Project lorsque l'État de droit a été mesuré à l'échelle mondiale,
- considérée comme une « démocratie libérale » par l'Institut suédois V-Dem.

Dans son rapport annuel de 2015, la Commission européenne a évalué la question de l'État de droit en Serbie avec une note moyenne de 2.2 sur une échelle de 1 à 5.

On pourrait penser que 7 ans de négociations d'adhésion auraient rapproché la Serbie des standards européens, ou l'auraient amené à un niveau comparable à celui des États membres de l'UE. Cependant, au fil des années, nous observons le processus inverse :

- En 2019/2020, la Serbie a perdu le statut de « pays libre » et de démocratie semi-consolidée (selon Freedom House) et est désormais considérée comme un pays « partiellement libre » doté d'un régime hybride. La Serbie fait également partie des 20 premiers pays au monde à avoir connu le plus fort déclin sur la période 2010-2020,
- Dans le classement de Reporters sans frontières, la Serbie a perdu 39 places pour ce qui est de la liberté d'expression (elle occupe désormais la 93e place),
- Dans le classement de Transparency International, la Serbie a perdu 16 places et se classe à la 94e place (sur 180) pour ce qui est du niveau de corruption à l'échelle internationale,
- Selon l'Indice sur l'État de Droit du World Justice Project, la Serbie a perdu 27 places et se retrouve classée à la 81e place,
- L'Institut suédois V-Dem considère la Serbie comme une « autocratie électorale » et place le pays sur la liste des 10 premiers en voie d'autocratisation au monde sur la période 2010-2020.

Le seul acteur à ne pas reconnaître cet effondrement de la démocratie en Serbie est la Commission européenne, qui a évalué le pays en 2021 comme elle l'avait fait en 2015.

Aujourd'hui, la Serbie présente presque tous les éléments d'un État corrompu (State Capture). Les institutions n'exercent pas leurs fonctions. Le pouvoir est concentré en dehors du cadre constitutionnel dans les mains du Président. Il n'y a qu'une seule grande chaîne de télévision qui ne soit pas sous le contrôle du gouvernement, mais à peine plus de 50 % de la population y ont accès. Les journalistes d'investigation sont sous pression. La société civile fait l'objet d'enquêtes illégales pour blanchiment de capitaux. Les propos haineux sont la nouvelle norme. La situation politique en Serbie a été ramenée à son niveau du début des années 1990, avec un quasi-rétablissement du régime de parti unique, puisque seul 7 parlementaires sur 250 ne soutiennent pas le gouvernement.

L'absence de contrôle approprié et de réactions adéquates des responsables de l'élargissement de l'UE, ainsi que des responsables des États membres, a fait se chevaucher le déclin de la démocratie en Serbie aves les négociations d'adhésion à l'UE. Ceux qui étaient censés protéger le processus d'adhésion en rapprochant la Serbie de l'UE et en observant le respect des valeurs européennes, ont en fait soutenu le processus inverse en le légitimant. Ils y sont parvenus en rendant des visites de courtoisie deux jours avant les élections, en félicitant le gouvernement de façon peu diplomate, en rédigeant des rapports de la Commission européenne faussement positifs et en ouvrant des chapitres de négociation sur l'environnement et l'énergie alors que des dizaines de milliers de citoyens serbes manifestaient contre un projet minier ayant des répercussions potentiellement désastreuses sur l'environnement dans l'ouest du pays.

Enfin, contrairement aux rapports mentionnés ci-dessus, reconnaissant le déclin de la démocratie, le rapport d'étape de 2021 de la Commission parle des progrès (limités) de la Serbie dans ce domaine. Il semble que la Commission ait décidé de s'en tenir à la forme tout en ignorant le fond et ait réduit l'élargissement à un « exercice consistant à cocher des cases ». Malheureusement, les États membres de l'UE ont soutenu cette approche. ▶

"La différence la plus importante entre l'UE et les nouveaux acteurs sont les valeurs européennes."

Que peut-on faire maintenant ?

Premièrement, la politique de « stabilitocratie » dans le cadre de laquelle l'UE soutient les hommes forts des pays des Balkans occidentaux en échange d'une stabilité non démocratique fragile doit cesser immédiatement. La situation dans les pays des Balkans occidentaux en ce qui concerne la démocratie et la sécurité était bien plus stable il y a 10 ans qu'elle ne l'est aujourd'hui, et cela s'explique en grande partie par la négligence de l'UE à l'égard de ses valeurs dans le cadre des relations avec les pays des Balkans occidentaux. Il faut souligner que ce n'est pas à l'UE de changer les gouvernements et d'imposer la démocratie dans les pays des Balkans occidentaux. C'est une question de processus internes et de choix de chaque pays. Toutefois, l'UE et ses États membres ne devraient pas non plus rendre ces processus plus difficiles en soutenant l'autoritarisme.

Deuxièmement, nous devons appeler les choses par leur nom. En ce moment, la Serbie s'éloigne des valeurs fondamentales de l'UE. La Serbie d'aujourd'hui s'apparente davantage à la Hongrie et la Russie qu'à une démocratie libérale selon l'Article 2 du Traité sur l'Union européenne. Fait absurde, les négociations avancent alors que le pays candidat s'éloigne des valeurs fondamentales de l'UE.

La meilleure façon pour l'UE de rétablir la démocratie dans les Balkans occidentaux est de mettre de l'ordre dans ses propres affaires alors que les problèmes intérieurs de l'UE touchent désormais fortement la région.

Il y a 20 ans, l'UE était la seule option possible. Elle prônait des valeurs désirables et disposait de fonds de développement généreux. Aujourd'hui, de nouveaux acteurs dans la région offrent des fonds, moins généreux que les financements européens, mais plus faciles à obtenir, sans condition. Il est bien plus attrayant de corrompre les élites, plutôt que de candidater à des fonds européens sous condition qui exigent un contrôle scrupuleux de leur utilisation.

La différence la plus importante entre l'UE et les nouveaux acteurs sont les valeurs européennes. Dès que l'UE a commencé à jouer avec ses propres valeurs et à les négocier, cette différence est devenue floue. Le résultat de tout cela est la situation actuelle en Serbie et dans les Balkans occidentaux.

Si l'UE veut être un acteur géopolitique et promouvoir ses propres valeurs, comme une approche opposée aux autres puissances mondiales venant de l'Est, elle devrait commencer par agir comme tel et promouvoir ses propres valeurs en pratique, surtout dans les Balkans occidentaux. L'UE ne pourra pas être un acteur mondial si elle ne peut résoudre les problèmes dans cette région et promouvoir ses valeurs avec les pays candidats et les populations favorables à l'UE. Tous les instruments nécessaires sont là, mais jusqu'ici… il n'y a eu aucune volonté de les utiliser. Sans cette approche fondée sur les valeurs, l'UE perdrait la principale différence et la plus importante par rapport aux autres acteurs mondiaux. ■

QUELLES PERSPECTIVES POUR LE PACTE EUROPÉEN SUR L'ASILE ET LES MIGRATIONS ?

Par Sylvie Guillaume,
Députée européenne, S&D, France.
Membre de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures

Une question de l'asile et des migrations fait la Une de l'actualité depuis plusieurs années. Son traitement politique et médiatique est centré sur l'hystérisation et le repli sur soi, tant sur le plan national qu'européen.

En tant qu'eurodéputée, rapporteure ou shadow rapporteure sur plusieurs textes du Régime d'asile européen commun (RAEC), je témoigne que les nombreuses tentatives de réforme de ce système se sont malheureusement soldées par une série d'échecs. Tel est le cas des propositions de la Commission européenne pour réformer le système d'asile en 2016, qui n'avait pas fait l'objet d'une évaluation sérieuse.

Le Pacte sur l'asile et la migration (PAM) présenté en septembre 2020 s'est ensuite concentré avant tout sur l'externalisation des politiques de migration, le recours quasi systématique à la détention et les politiques de retour. Il ne précisait pourtant pas que c'était au détriment des droits humains les plus élémentaires.

Plus récemment encore, le débat sur l'asile a franchi plusieurs degrés de restriction et présente désormais un risque réel de normaliser plusieurs concepts qui faisaient pourtant l'objet d'opposition et d'indignation il y a quelques années.

L'Union européenne et surtout les États-membres se trouvent dans **une impasse décisionnelle.**

Pour bien comprendre les enjeux autour de la réforme du RAEC, il est nécessaire de revenir sur l'état des lieux des différents dossiers composant ces propositions, d'aborder les orientations prises par la Commission et les États membres sur le sujet et, enfin, de réfléchir à l'avenir de ce Pacte.

ÉTAT DES LIEUX

Le Pacte sur l'asile et la migration de septembre 2020 est composé de plusieurs textes législatifs qui avancent à des rythmes différents au Conseil et au Parlement. Certains sont tout à fait nouveaux tandis que d'autres sont des modifications de règlements déjà existants.

Trois règlements majeurs constituent ce Pacte : « screening » des migrants aux frontières extérieures ; gestion de l'asile et des migrations ; situations de crise en matière de migration et d'asile. Les négociations politiques au Parlement européen sur ces trois textes vont débuter au premier trimestre 2022. Elles seront difficiles en raison de divergences profondes sur les questions de responsabilité, de solidarité ou de gestion des frontières. En effet, l'approche de la Commission est déjà extrêmement restrictive et l'aile droite du Parlement européen entend ▶

▸ bien renforcer, ou *a minima* conserver, ces aspects durant les négociations. Les discussions au Conseil sont, quant à elles, déjà bloquées.

Les débats au Parlement européen ont débuté sur le règlement sur la **procédure d'asile** mais vont se heurter aux mêmes écueils, notamment en ce qui concerne le recours quasi systématique aux procédures accélérées et à la détention.

En revanche, les travaux sur le règlement **Eurodac** (comparaison des données biométriques des migrants) ont considérablement avancé au Parlement et au Conseil. Un accord se profile (normalement) pour le premier semestre 2022 afin de lancer les trilogues.

En dehors du nouveau PAM, plusieurs autres textes présentés au mandat précédent ont abouti en 2021, comme, par exemple, **l'Agence européenne pour l'asile et la directive Carte bleue.** A l'inverse d'autres sont bloqués, notamment la directive Retour où les compromis sont difficiles à trouver sur des éléments tels que l'interdiction d'entrée, la possibilité de recours, ou encore la détention, tant les divergences d'approches politiques sont profondes.

Ainsi, le peu de volonté politique notamment sur la question des mesures de solidarité, doublé de l'évitement des responsabilités dans certains États membres, oblige les pays de première entrée à continuer de devoir gérer la majorité des migrants, tandis que l'externalisation des responsabilités séduit de plus en plus les chefs d'État et de gouvernement.

Les tendances à l'externalisation de la politique d'asile et le renforcement des frontières

Les propositions législatives en matière d'asile et migration montrent la tendance très nette à l'externalisation de la politique d'asile aux frontières. L'instauration d'une procédure d'asile à la frontière, auparavant exceptionnelle mais qui a vocation à devenir la norme, en témoigne d'une façon évidente. Celle-ci, en plus d'être menée de façon accélérée, va aboutir à la détention systématique des demandeurs d'asile et à **la généralisation du principe de non-entrée** des demandeurs sur le territoire européen, qui est à la fois bancal et artificiel, puisque matériellement ils sont bien entrés sur le territoire. En réalité, ce principe se révèle des plus commodes pour les États membres qui peuvent renvoyer ces personnes par une procédure de « refus d'entrée » et non d'expulsion, dont les modalités et les droits afférents sont bien différents.

Récemment, un degré supplémentaire a été franchi dans cette politique d'externalisation avec des pratiques violentes à l'égard des personnes et en violation flagrante du droit international et européen. Tout ceci est parfaitement documenté, comme en témoignent les refoulements filmés à la frontière de la part des autorités croates, grecques et roumaines.

Or, alors que ces pratiques clairement illégales étaient décriées il y a encore quelques années, **le risque est réel qu'elles soient normalisées,** puisque 12 États membres (l'Autriche, la Bulgarie, Chypre, la République tchèque, le Danemark, la Grèce, la Hongrie, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne et la Slovaquie) ont demandé à la Commission européenne de financer la construction de barrières anti-migrants et de légaliser la pratique des refoulements (« pushbacks »).

Ainsi, en raison de divergences d'approches irréconciliables, **les États membres font le choix de faire de l'Union européenne un espace verrouillé où les migrants sont considérés comme une menace à endiguer en marge des frontières et des sociétés.**

Dans ce contexte, l'avenir et l'utilité du Pacte posent question.

Pacte européen sur l'asile et la migration : quelles pistes pour l'avenir ?

Les propositions de la Commission européenne tendent à affaiblir les dispositions actuelles du RAEC et à concentrer l'attention des autorités sur la réduction des arrivées, au lieu de renforcer l'accès à un système européen de protection à la hauteur des besoins croissants à l'échelle internationale.

Que va-t-il advenir de ce Pacte encalminé dans les mois à venir ? Faut-il envisager de voter à majorité qualifiée et non à l'unanimité ? Faut-il

"... il n'en demeure pas moins que le système actuel ne peut rester en l'état et a besoin d'être réformé."

abandonner l'approche « en paquet1 » des textes qui le composent ? Ou plus simplement ne faut-il pas abandonner le Pacte lui-même ?

Le vote à majorité qualifiée est envisageable (pour rappel, il faut l'accord de 15 pays sur 27, soit 55 % des États membres et représentant 65 % de la population totale de l'UE[2]). Une minorité de blocage doit comprendre au moins quatre membres du Conseil représentant plus de 35% de la population de l'UE que les quatre pays Visegrad, même aidés par l'Autriche, la Bulgarie, la Croatie, la Lituanie et la Lettonie ne pourraient pas atteindre. En 2020, ils représentaient seulement 16,7 % de la population européenne. Toutefois, sauf en de rares exceptions (2015 et la relocalisation des demandeurs d'asile depuis la Grèce et l'Italie), en matière d'asile et de migration **le Conseil a toujours cherché le consensus.** Ainsi, si cette procédure n'est pas courante, elle est possible, sans être probable.

Concernant l'abandon de **l'approche en «paquet»,** qui pourrait être recherchée par le Conseil, **c'est une ligne rouge** au sein de mon groupe politique mais plus largement du Parlement. D'une part, voter les textes en paquet permet de garder la cohérence entre eux, de nombreuses dispositions se retrouvant dans plusieurs textes et étant liées les unes aux autres. D'autre part, l'approche en paquet garantit qu'aucun texte ne soit abandonné lorsque les États membres pourraient être tentés de s'accorder seulement sur les textes qui les intéressent et de ne pas avancer sur les autres dossiers.

Enfin, la question se posera **d'abandonner le Pacte** lui-même, ce qui permettrait de se concentrer sur l'application des textes actuels. C'est peut-être ce qui arrivera et cela discrètement. Toutefois, il n'en demeure pas moins que le système actuel ne peut rester en l'état et a besoin d'être réformé. Il ne faudrait pas non plus que des accords *ad hoc* émergent avec le recours à des solutions non-législatives, (sur le modèle de la Déclaration avec la Turquie) et donc sans aucun garde-fou.

Sauf à ce qu'une volonté politique puissante s'exprime pour **entraîner des États membres volontaires et mobilisés dans une coopération renforcée,** le repli vers l'option d'avancer à petits pas sur le nouveau pacte apparait privilégié par les différents négociateurs.

Mais quelle que soit l'issue, je veux terminer en appuyant trois dernières convictions :

- La question de l'accès au territoire est centrale ; il faut écarter la fiction juridique à la base de la proposition sur le filtrage et sur les procédures d'asile, selon laquelle les demandeurs d'asile sont maintenus à la frontière et considérés artificiellement comme n'étant pas entrés sur le territoire européen.
- Il faut refuser l'extension inquiétante de la privation de liberté dont le recours est prévu comme quasiment systématique. Non seulement, on ne peut être détenu alors qu'aucun crime n'a été commis, mais cette disposition va peser encore plus sur les États de première entrée.
- L'illégalité des refoulements (« pushback ») à la frontière est un principe auquel nous ne devons pas déroger.

J'ajoute enfin, que l'édifice ne peut tenir debout que si **des voies légales et sécurisées vers l'UE sont ouvertes,** en intensifiant, par exemple, les programmes de réinstallation et la mise en œuvre des visas humanitaires. ■

PROGRAMME DE TRAVAIL DE CONFRONTATIONS EUROPE

Retrouvez le programme prévisionnel des événements organisés par Confrontations Europe au cours des prochains mois. Inscrivez-vous à notre Newsletter pour plus d'informations et recevoir les détails d'inscription sur www.confrontations.org

DÉFENSE EUROPÉENNE

JANVIER

La Fabrique Défense. Confrontations Europe est partenaire de la Fabrique Défense, événement organisé du 28 au 30 janvier par le Ministère des Armées à la Grande Halle de La Villette. «La Fabrique Défense» constitue un événement unique, visant à contribuer au développement d'une culture stratégique européenne auprès de la communauté des jeunes Européens (15-30 ans). Elle réunit l'ensemble des acteurs de «l'écosystème défense» (ministère des Armées, partenaires institutionnels, entreprises civiles et de la défense, think tanks, associations, etc.).

Quel avenir pour la défense spatiale européenne ? Conférence organisée, en partenariat avec le think tank Synopia et la Maison de l'Europe de Paris, le vendredi 28 janvier de 16h à 16h45 avec la participation du **Général Thierry Blanc** (adjoint au commandant de l'espace), **Patrick Chatard-Moulin** (Service européen pour l'action extérieure), **Bertrand De Cordoue** (Directeur des affaires de la défense et de l'espace - département des affaires publiques de l'UE et de l'OTAN d'Airbus), **Arthur Coudray** (chargé de mission Union européenne à la Direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS) du ministère des Armées) et **Joséphine Staron** (Directrice des études et des relations internationales de Synopia).

JEUNESSE & CULTURE

FÉVRIER

La mise en place d'un service civique européen : quels leviers pour (re)dynamiser le sentiment d'appartenance à l'UE chez les jeunes ? Cette conférence sera dédiée à la mise en œuvre d'un service civique à l'échelle européenne d'une durée de 6 mois, ouvert à tous les jeunes de moins de 25 ans.

MARS

Développement du secteur culturel en Europe, quel rôle pour les métropoles ? Ce débat se tiendra à Reims, en présence d'acteurs du secteur culturel et de décideurs politiques locaux et européens pour penser le rôle des territoires comme acteurs d'une politique culturelle à l'échelle européenne.

TRANSITION ENVIRONNEMENTALE

FÉVRIER

Les réseaux d'énergies européens. Les interconnexions électriques sont au cœur des enjeux de décarbonation de l'économie européenne et de la construction d'une Union de l'Énergie intégrée. Cette conférence réunira des acteurs et régulateurs du transport d'électricité en Europe afin de penser le développement de ces interconnexions, en partenariat avec la Maison de l'Europe de Paris, la Fédération Française des Maisons de l'Europe et la Caisse des Dépôts et consignation.

MARS

Crise du logement abordable en Europe : comment et pourquoi l'UE doit-elle agir ? Ce colloque d'une journée se tiendra à la Maison de l'Europe de Paris le 7 mars prochain, la veille du Conseil européen des ministres du logement réunis dans le cadre de la PFUE. En réunissant les acteurs du logement social européen dans un dialogue avec la Commission et le Parlement européen, Confrontations Europe entend contribuer à la réflexion sur la place de ce secteur dans la transition environnementale de l'EU. En partenariat avec Housing Europe et l'Union Sociale pour l'Habitat.

TRANSITION NUMÉRIQUE

MARS

L'innovation au cœur de l'engagement citoyen : comment construire une appartenance européenne ? Confrontations Europe organisera un dialogue entre la Commission européenne, une série d'entreprises et d'acteurs de la société civile à Bruxelles afin d'échanger sur la construction d'un sentiment d'appartenance citoyen au projet européen, dans le contexte de la PFUE et de la Conférence sur l'Avenir de l'Europe.

EUROPE DE LA SANTÉ

MARS

Quel avenir pour l'Europe de la Santé ? Confrontations Europe discutera les dernières publications portées dans le cadre de cette revue trimestrielle sur l'Union européenne de la santé, en organisant un dialogue franco-allemand de haut niveau sur ce sujet.

JUSTICE ET AFFAIRES INTÉRIEURES

FÉVRIER

Les défis des migrations : quelles options pour l'UE dans le contexte de la PFUE ? Un débat en visioconférence consacré aux défis en matière d'asile et migration pour l'Union européenne à l'occasion de la Présidence française du Conseil de l'UE.

RÉGULATION FINANCIÈRE

MARS

Comment les infrastructures de marché peuvent-elles jouer un rôle de simplification des conditions d'accès au financement des entreprises européennes, dans le contexte de la relance ? Cette table ronde réunira un panel d'acteurs et de régulateurs du secteur financier européen et s'inscrit dans le cadre des travaux du Groupe de Travail Finance de Confrontations Europe sur l'intégration de l'Union des Marchés de Capitaux.

Ce programme prévisionnel est susceptible d'évoluer et de s'étoffer au cours du trimestre.
Retrouvez toutes les informations sur notre site Internet www.confrontations.org

BULLETIN D'ABONNEMENT

Confrontations Europe n°130

Confrontations Europe n°131

Confrontations Europe n°132

Bulletin d'abonnement

CONFRONTATIONS
LA REVUE EUROPE

Je souhaite m'abonner à *Confrontations Europe La Revue*

Nom, Prénom : .....

Profes. qualité : .....

Adresse : .....

Code Postal : ☐☐☐☐☐ Ville : .....

Tél. : ..... Fax : .....

E-mail : .....

☐ *Confrontations Europe La Revue* (4 numéros par an) ..... 30 €

Bulletin à envoyer avec votre règlement à l'ordre de Confrontations Europe à l'adresse suivante :
***Confrontations Europe*, 29 avenue de Villiers, 75017 Paris**

CONFRONTER LES IDÉES,

CONSTRUIRE L'EUROPE.