



Par Olivier Marty,

Président d'Educ-EU, société de formation et de conseil sur les politiques publiques de l'Union européenne

URSULA VON DER LEYEN: UN BILAN TRÈS HONORABLE

L'élection formelle, par le Parlement européen, le 18 juillet dernier, d'Ursula von der Leyen à la présidence de la Commission pour un second mandat marque le véritable terme de la législature et de ses cinq premières années à la tête de l'exécutif communautaire. Au cours de l'été et à l'automne, la dirigeante allemande aura la charge de constituer son Collège et de le faire approuver par les députés, tandis que s'engageront des réflexions sur les priorités ciblées des Commissaires et la cohérence du programme qu'elle a énoncé. L'heure est donc venue de prendre du recul sur un premier mandat marqué par les crises, par l'ambition de la présidente de rendre la Commission plus « géopolitique » et par le souci, plus discret, de répondre politiquement aux aspirations et attentes des citoyens. Quelle analyse peut-on faire de l'action d'Ursula von der Leyen ?

La Commission a très bien réagi à trois crises inédites

L'arrivée en juillet 2019 d'Ursula von der Leyen à la tête du Berlaymont, le siège bruxellois de la Commission européenne, était inattendue. Le choix de l'ancienne ministre de la Défense et de la Famille allemande, membre de la CDU, a en effet été la surprenante résultante d'un accord franco-allemand portant également sur la présidence de la Banque centrale européenne (BCE), attribuée, elle, à la française Christine Lagarde. Le profil authentiquement européen que présentait « VDL » semblait de bon augure pour raviver l'ambition communautaire et se positionner plus discrètement dans l'orbite du Conseil européen que n'avait pu le faire son prédécesseur. Les temps paraissaient plus calmes : l'Union avait colmaté les fractures de la « polycrise » qui avait marqué le mandat de Jean-Claude Juncker et renouait avec la croissance, la convergence économique et une forme de cohésion politique.

Une série de chocs extérieurs est cependant venue à nouveau troubler l'horizon. La pandémie de Covid-19 a été le premier. La propagation du nouveau virus a fait peser un risque de santé publique majeur et plongé les économies européennes dans des récessions inédites depuis les années 1930. Elle a constitué également un moment de vérité pour l'Europe: sans une action franche et résolue, l'Union courait le risque d'être à nouveau affaiblie. Cependant, la réaction de la Commission a été en tout point excellente. Au plan sanitaire, sa mesure la plus notable a été l'achat groupé de vaccins, bien que ce dernier ait fait l'objet de controverses. Au plan économique, elle a participé à une réponse très innovante des États et des institutions, en particulier avec le plan de relance «Next Generation EU» (NGEU), financé par un endettement commun inédit, mais aussi avec le mécanisme de refinancement des assurances chômage nationales, «SURE».

L'invasion de l'Ukraine par la Russie a constitué le deuxième choc. En réaction à cet événement majeur, qui a mis en cause la sécurité et les valeurs européennes, la Commission von der Leyen a adopté une ligne résolument ferme vis-à-vis de Moscou et proposé, puis mis en œuvre treize trains de sanctions économiques, financières et individuelles particulièrement rudes. Elle a mis en musique la directive sur la protection temporaire et facilité ainsi un accueil digne à plus de quatre millions de réfugiés. En matière de défense, la Commission a coordonné des livraisons d'armes et des financements issus de la Facilité européenne pour la paix (FEP) et des États membres comptant pour un tiers du volume d'aide total de l'UE à Kyiv, estimé à 88 milliards. De façon plus controversée, Ursula von der Leyen a ancré la perspective d'une adhésion de l'Ukraine à l'UE, matérialisée depuis par l'ouverture de négociations.

La crise énergétique et du «coût de la vie» a été le troisième choc notable. Le chantage aux livraisons de gaz et de pétrole pratiqué par la Russie avait fait naître un risque de coupures d'électricité et d'aggravation des récessions. La Commission n'a pas été déstabilisée et a proposé sans attendre le programme «RePowerEU» visant à réduire la dépendance énergétique de l'Europe vis-à-vis de Moscou et à accélérer le déploiement de ses propres sources d'énergies renouvelables. De même que durant la crise de la Covid, elle a organisé, avec une plateforme dédiée, un achat groupé de gaz à meilleur prix. Cette politique a incontestablement porté ses fruits: les prix du gaz et de l'électricité étaient au printemps 2024 près de dix fois inférieurs à leur pic de l'été 2022 et les installations d'énergie solaire et éolienne européennes avaient augmenté, au printemps, de 35% par an depuis la mise en place du dispositif.

Le Collège des Commissaires a porté un programme audacieux

Ces trois crises inattendues autant que telluriques ont incontestablement marqué le mandat d'Ursula von der Leyen et tôt affermi des sentiments positifs à l'égard de son action. Elles ne doivent pas pour autant faire oublier le programme dûment délimité et audacieux que portait le Collège des Commissaires autour de six priorités, parmi lesquelles on trouvait bien sûr le « Pacte vert » et l'avènement d'un « leadership » numérique pour l'Europe, mais aussi le soutien à l'industrie européenne, la préservation de l'économie sociale de marché, la lutte contre la migration irrégulière et la défense de la démocratie et de l'état de droit. Si l'ambition affirmée de la Commission était d'être « géopolitique », marquant en cela un pas de côté par rapport à l'approche « politique » de Jean-Claude Juncker, son positionnement se voulait pour le moins à l'écoute des préoccupations et attentes des opinions et des États.

L'ambition climatique et environnementale portée par la Commission a sans doute été le projet le plus structurant de la législature. Le « Pacte vert » portant l'objectif cardinal de faire de l'Union le premier continent neutre en carbone à l'horizon de 2050 s'est traduit par des dizaines de mesures législatives majeures mêlant incitations, réglementations et investissements dans une variété considérable de secteurs. Il a constitué un projet tout à la fois politique (répondre aux attentes exprimées en 2019, assurer la cohésion de la coalition parlementaire); économique (développer des technologies et une industrie propres au service de la compétitivité européenne); et géopolitique (assoir le rôle multilatéral exemplaire de l'Union à l'heure où les ambitions de ses partenaires s'amenuisaient). Cependant, les coûts de la transition, la lourdeur réglementaire et la contrainte des échéances ont suscité de vives contestations.

Le soutien au déploiement du numérique a été presque aussi fort mais moins remarqué, à l'exception peut-être de la période de la Présidence française du Conseil en 2022, qui a permis d'engranger des résultats conséquents. Elle comprenait une dimension concurrentielle consistant à limiter le pouvoir des géants numériques (Digital Markets Act) et une autre, démocratique et civique, comportant diverses mesures visant à contrôler la diffusion des contenus, à lutter contre la désinformation, ou à garantir les droits des usagers (Digital Services Act). La Commission a également accru les efforts précédemment engagés sur les compétences et déployé une partie de ses programmes d'investissements (NGEU et InvestEU) en soutien aux entreprises du secteur. Elle a, enfin, été pionnière dans la régulation de l'intelligence artificielle (Artificial Intelligence Act), même si sa charge réglementaire représente un fardeau.

La Commission s'est aussi fortement investie dans la politique industrielle. Ce volet a été marqué par le déploiement du dispositif sur les projets d'intérêt industriel européen commun (PIIEC) relâchant le cadre des aides d'États en soutien à des filières innovantes telles que les batteries automobiles, l'énergie éolienne ou les semi-conducteurs. Sur le plan extérieur, l'exécutif communautaire s'est soucié de constituer une alliance d'approvisionnements de matières premières critiques. Des proportions importantes de deux plans d'investissement novateurs, «InvestEU» et celui propre au «Pacte vert», viennent utilement appuyer ces ambitions, de même que le «Chips Act». L'imbrication de l'industrie et du social n'a pas non plus été oubliée: durant le mandat, la Commission s'est efforcée de donner corps, au travers d'un plan d'action présenté en mars 2021, au Socle européen des droits sociaux signé en 2017.

Des maladresses, des erreurs et des lacunes

Si le mandat von der Leyen a délivré nombre de ses promesses, avec un taux d'approbation des initiatives législatives de 75%, il n'en a pas pour autant été exempt de maladresses. La première d'entre elles est son tropisme atlantiste, qui s'est manifesté dans une réaction faible au plan «IRA» déployé par l'administration Biden, par la nomination prévue, et finalement avortée, de Fiona Scott-Morton au poste de chef économiste de la DG Concurrence, ou encore par la conclusion d'un accord de partage transatlantique de données individuelles manifestement liberticide et contesté par le Parlement (Data Privacy Framework). Un deuxième faux pas a été réalisé avec le soutien hâtif, unilatéral et non coordonné à Israël au début du conflit avec le Hamas. Enfin, dans l'exercice de son pouvoir, von der Leyen a été très solitaire, peu transparente et collégiale, et parfois peu respectueuse du Parlement.

De façon plus inquiétante, le contenu de certains dossiers majeurs paraît assez critiquable. En matière économique, le «Net Zero Industrial Act» (NZIA) adopté au printemps 2024 en réponse à l'IRA et ayant pour ambition de développer des technologies propres, contient des mesures à la fois inabouties, mal financées et protectionnistes. La liberté que le texte laisse en matière d'aides d'État expose aussi à un risque de divergence entre les pays qui en ont les moyens et ceux qui n'en ont pas. De même, la «Stratégie de sécurité économique» (SSE) présentée à l'été 2023 afin de «dé-risquer» la relation avec la Chine semble rompre excessivement avec une logique de libre-échange et d'investissements libres. En conséquence, tant le «NZIA» que la «SSE» pourraient, en réalité, obérer le développement de technologies propres et entrer en contradiction avec l'ambition de neutralité climatique.

Un autre dossier problématique est celui du « Pacte asile et migration », finalement adopté en fin d'année 2023. S'il est très louable que la Commission ait réussi à relancer une dynamique politique aboutissant à mieux traiter des problèmes liés à la gestion des frontières, au traitement des demandes d'asile, et au manque cruel d'entraide entre États, l'équilibre entre les volets « responsabilité » et « solidarité » du dossier est mal assuré. En effet, dans l'accord, le système de Dublin n'a pas été réformé et les mécanismes de solidarité demeurent assez limités. Au surplus, les débouchements facilités des demandeurs d'asile éconduits pourraient être très hasardeux. Enfin, si le Pacte instaure des progrès en matière d'immigration légale pour les travailleurs qualifiés et les « métiers en tension », il manque d'une approche plus large et davantage coordonnée en matière d'intégration des immigrés.

Enfin, la Commission von der Leyen n'a pas apporté de réponses suffisamment ambitieuses sur certains dossiers. Dans le champ économique et financier, la réforme de l'Union économique et monétaire a été laissée en jachère et les progrès proposés sur l'Union bancaire n'ont malheureusement pu aboutir. L'Union des marchés de capitaux n'a connu que des réformes incrémentales. En matière de défense de l'état de droit, le nouveau mécanisme de conditionnalité, associé à la distribution des fonds du budget de l'UE, représente certes une avancée, mise en œuvre avec la Hongrie, mais elle reste soumise au contexte politique, en l'occurrence l'enjeu d'un soutien à l'Ukraine. Or, la défense de l'état de droit devrait reposer sur des principes solides et objectifs au risque, en étant dévoyés, de perdre en crédibilité. En matière sociale, la régulation de l'emploi des plateformes numériques reste limitée.

Conclusion

La Commission présidée par Ursula von der Leyen a incontestablement révélé sa qualité dans la gestion des crises et dans ses acquis sur plusieurs dossiers emblématiques, au premier rang desquels le « Pacte vert », le déploiement de programmes d'investissements conséquents, et certaines mesures de politique industrielle. Elle a aussi su faire preuve de réalisme géopolitique dans sa réponse à la guerre en Ukraine, dans le déploiement de partenariats énergétiques et dans le maintien d'une ligne réaliste vis-à-vis de la Chine. Ses acquis sont certainement déterminants dans la perspective d'un second mandat davantage axé sur les enjeux de défense, sur une meilleure articulation de l'écologie avec la compétitivité des entreprises et sur les avancées numériques. Cependant, les défis de la croissance, des avancées sociales et de la préparation de l'élargissement seront majeurs et nécessiteront une forte cohésion.

En savoir plus sur Olivier Marty

Olivier Marty a débuté sa carrière comme économiste dans le secteur financier, au sein duquel il a travaillé à la Société Générale et à la Banque de développement du Conseil de l'Europe, notamment. Récemment, il a créé avec Claire Darmé une société de formation et de conseil sur les politiques publiques européennes, Educ-EU, qui s'adresse à des clients privés, publics et associatifs. Il a enseigné l'économie, les institutions et les politiques publiques européennes à Sciences Po, HEC et l'ENS Ulm.

Bibliographie

- Atlantic Council, Experts react: what to expect from the European Union's new leadership?, June 28, 2024
- Boniface, P., Ursula von der Leyen : requiem pour une Commission géopolitique, 21 mars 2023
- Commission européenne, Tenir notre promesse envers l'Europe: l'histoire de la Commission von der Leyen, 6 mars 2024
- Financial Times, Europe's rushed attempt to set the rules for AI, Big Read, 16 July 2024
- Fleck, J. et alii, Ursula von der Leyen set Europe's «de-risking» in motion. What's the status one year later?, April 7, 2024
- Le Grand Continent, Ursula von der Leyen, le programme d'une réélection, 18 juillet 2024
- Tagliapietra, S. et alii, Rebooting the European Union's Net Zero Industry Act, Policy Brief, 22 June 2023
- Withol de Wenden, Un nouveau Pacte européen sur l'immigration et l'asile pour répondre au défi migratoire, Questions d'Europe n°537, 25 novembre 2019