

L'UE à la veille des élections européennes : Défis à relever et leviers d'action

Amélie BARBIER-GAUCHARD¹

A la veille des élections européennes, les débats se multiplient mais, malheureusement, l'impasse est souvent faite sur l'existant, sur ce que l'Union européenne (UE) a déjà fait, ne permettant pas de proposer des réponses pertinentes et adaptées aux défis à relever. En effet, depuis sa création, l'UE n'a cessé de se remettre en cause, cherchant sans relâche à s'adapter, sans pour autant que cela soit toujours une réussite. Force est de constater que ces dernières décennies n'ont pas dérogé à cette règle : la crise financière de 2008 suivie de la crise des dettes souveraines ont conduit à un renforcement de la gouvernance économique de la zone euro, la pandémie qui a frappé le monde en 2020 a amené l'UE à lever un emprunt européen, alors même que cette éventualité était jusque-là inimaginable² et à prendre des initiatives dans le domaine de la santé. L'attaque de l'Ukraine par la Russie en 2022 à laquelle a succédé la crise énergétique et la fragilisation des équilibres géopolitiques mondiaux ont conduit l'UE à prendre des initiatives dans le domaine de la défense. Mais l'UE est désormais confrontée à des défis nouveaux, pour lesquels divers leviers d'action pourraient être mobilisés.

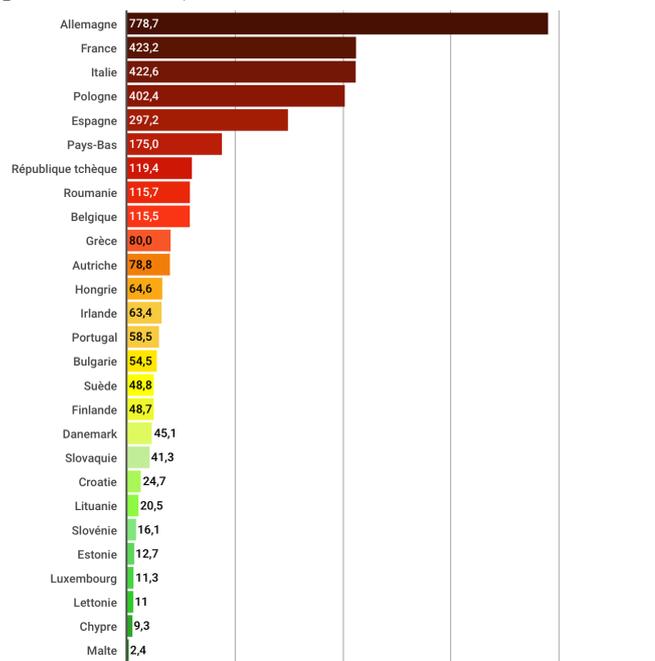
Pour une Europe verte capable de répondre aux injonctions contradictoires

L'action climatique apparaît explicitement dans les priorités européennes dans les années 2000, avec la Stratégie de Lisbonne (2000-2010), première véritable stratégie européenne de soutien à la croissance et l'emploi, puis dans la Stratégie Europe 2020 (2010-2020). A cette époque, les objectifs verts à atteindre visent 20% d'énergie issue de renouvelables, 20% d'augmentation de l'efficacité énergétique et la réduction des émissions de gaz à effet de serre de 20% par rapport à leur niveau de 1990. Malheureusement, ces stratégies ont globalement été un échec, notamment parce qu'aucun cadre n'est réellement défini pour pouvoir atteindre ces objectifs et que les ressources financières nécessaires ne sont pas prévues. Le tournant majeur s'opère avec le Pacte vert européen (*European Green Deal*) (2021-2028), véritable feuille de route environnementale de la Commission européenne, qui endosse désormais un rôle de « chef d'orchestre » dans la mise en œuvre de la stratégie verte de l'UE. L'objectif ultime est d'atteindre la neutralité climatique en 2050. Pour y parvenir, un objectif intermédiaire a été fixé : réduire d'au-moins 55 % les émissions nettes de gaz à effet de serre d'ici 2030 par rapport aux niveaux de 1990. La situation dans l'UE est toutefois très hétérogène selon les États membres de l'UE comme l'illustre la figure suivante.

¹ Enseignant -chercheur au BETA, University of Strasbourg, France,
Email : abarbier@unistra.fr, *Twitter* : @barbiergauchard, *Website* : <http://www.barbier-gauchard.com>,

² L'emprunt CECA contracté dans les années 50 constitue en réalité le premier emprunt européen levé pour soutenir l'activité économique.

Titre : Émissions de gaz à effet de serre dans l'Union européenne par État membre en 2021 (en millions de tonnes équivalent CO2)



Source : Toute l'Europe

Mais qui a réellement besoin de financement ? (1) les ménages, pour changer leurs habitudes de consommations énergétiques et leurs pratiques de transport, (2) le secteur de l'industrie, (3) le secteur de l'agriculture, (4) Le secteur des services, pour réduire les effets néfastes de leur activité sur le climat, notamment en raison du stockage massif de données.

Qui peut intervenir et financer ? (1) les gouvernements nationaux, les collectivités locales, l'Union européenne via les outils budgétaires (fiscalité, dépenses publiques, investissement public) et la régulation, (2) la Banque Centrale Européenne (BCE) via outils monétaires de financement de l'économie, (3) la Banque Européen d'Investissement (BEI) et (4) les marchés financiers avec la finance durable (*green bonds*).

A l'heure actuelle, le défis à relever pour une UE verte sont triples :

- Assurer la coordination entre tous ces acteurs pour éviter la mauvaise allocation des ressources financières et le gaspillage d'argent public ;
- lutter contre le *green washing* ;
- proposer de nouvelles mesures permettant de mettre fin aux injonctions contradictoires qui consistent à exiger (1) du secteur agricole de produire toujours davantage tout en développant une agriculture durable réduisant les intrants polluants, (2) du secteur industriel de décarboner sa production tout en restant compétitif au niveau international.

Europe de la défense : autonomie stratégique, et capacité à se protéger et se défendre

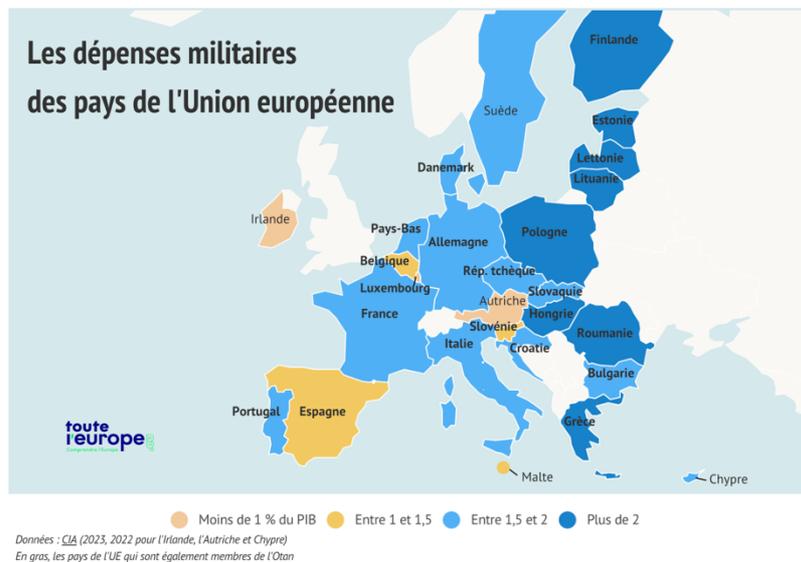
Bien que la défense ne constitue pas une compétence communautaire propre, de nombreuses initiatives ont pourtant vu le jour, notamment dans ce domaine dans le cadre de dépenses intergouvernementales, qualifiées, par A. Barbier-Gauchard (2013), de « dépenses européennes non communautaires ». Ces coopérations ont progressivement pris des formes diverses. Il peut s'agir d'agences de surveillance, comme l'Agence Européenne (AED), le Centre satellitaire de l'Union européenne (EUSC) ou encore l'Institut d'études de sécurité de l'Union européenne (ISS).

L'acquisition de matériel militaire en commun représente une autre forme de coopération, en s'appuyant sur l'Organisation conjointe de coopération en matière d'armement (OCCAR) née en 1996 d'une initiative commune de la France, de l'Allemagne, de l'Italie et du Royaume-Uni. Sa mission est d'assurer le développement de programmes d'armement en coopération, permettant ainsi la mutualisation de l'essentiel des coûts fixes liés à l'acquisition des équipements militaires tout en tenant compte des exigences différentes des États membres et des industries nationales de la défense de certains d'entre eux, pouvant permettre, à terme, de favoriser la création d'un marché européen des équipements de défense compétitifs. En dehors de ces projets réalisés dans le cadre de l'OCCAR, les États membres continuent toutefois à acheter majoritairement en dehors de l'UE : depuis le début de la guerre en Ukraine, 78 % des nouveaux équipements acquis par les États membres sont achetés en dehors de l'UE.

La coopération existe également pour le financement des coûts communs liés aux opérations militaires de l'UE. En effet, les opérations militaires menées dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) ne sont pas prises en charge par le budget de l'Union européenne. Établi en 2004, le mécanisme Athéna a été conçu comme un mécanisme de gestion du financement des coûts communs des opérations de l'Union européenne ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense. Le Mécanisme Athéna a été remplacé, en 2021, par la Facilité européenne pour la paix (FEP). La FEP a pour objectif de donner la capacité nécessaire à l'UE pour « prévenir les conflits, construire la paix et renforcer la sécurité internationale ». La FEP est aujourd'hui utilisée pour apporter un soutien financier à 9 opérations militaires actives en Europe (par exemple Ukraine, Bosnie-Herzégovine), en Afrique (par exemple République Centrafricaine, Niger jusqu'à récemment) et au Moyen-Orient.

Enfin, des corps européens multinationaux sont apparus progressivement. Ces corps européens sont généralement dédiés à l'UE mais peuvent également être déployés dans le cadre de l'OTAN, ou sous mandat d'autres organisations internationales telles que l'ONU, ou de l'OSCE, ou de toute autre coalition multinationale. Eurocorps consiste en une force militaire indépendante comprenant 5 pays européens (France, Allemagne, Belgique, Luxembourg et Espagne) et des pays associés. EuroGendFor (*European Gendarmerie Force*) constitue par ailleurs une force de gendarmerie européenne (ou FGE) à statut militaire d'intervention en cas de crise. Dans le domaine maritime, EuroMarFor (*European Maritime Force*) est capable de mener des opérations navales, aéronavales et amphibies dans un but humanitaire, de maintien de paix ou de gestion de crises. Dans le domaine aérien, *European Air Group* (Groupe aérien européen) vise à rapprocher l'interopérabilité des forces aériennes nationales. Attachant une importance majeure au développement des capacités militaires d'intervention de l'Union européenne pour le règlement des crises et le maintien de la paix, la France et l'Allemagne sont à l'initiative de la création du *European Air Transport Command* (Commandement du transport aérien européen, abrégé EATC). L'objectif est d'augmenter la capacité à travailler ensemble dans le domaine du transport tactique (transport aérien, ravitaillement en vol, évacuation sanitaire, etc.), dans un environnement qui peut être très hostile.

Il n'en demeure pas moins que l'importance accordée aux dépenses de défense est très variable d'un pays à l'autre comme l'indique la figure suivante. Après 30 ans de désinvestissement, la moyenne dans l'UE est de 2% du PIB, que la Russie y consacre 30 % de son PIB.



Source : Toute l'Europe

L'UE s'est dotée récemment, en mars 2022, de la « boussole stratégique de défense », un « livre blanc » visant à définir les grandes orientations de la sécurité et de la défense européennes jusqu'en 2030. Le premier pilier, « Agir », concerne la gestion de crise. Le but affiché est de réussir à améliorer la capacité des Européens à répondre le plus rapidement possible aux situations d'urgence. Parmi les mesures décidées figure notamment la création d'une « Capacité de déploiement rapide de l'Union européenne », à savoir 5 000 militaires mobilisables lorsque les circonstances l'exigeront et qui agiront sous drapeau européen. Le deuxième volet s'intitule « Assurer la sécurité ». Il se rapporte notamment aux menaces hybrides. L'objectif est de mettre en œuvre les moyens de s'en prémunir mais aussi d'y répondre. A cet effet, une « boîte à outils » de l'UE face aux menaces hybrides doit être mise en place, pour que les Etats membres puissent collectivement y faire face, en faisant appel aux instruments qui existent déjà et en en créant d'autres. Ce même pilier couvre aussi la sauvegarde des intérêts européens en matière de sécurité en mer et dans l'espace. Le troisième pilier de la boussole stratégique, « Investir », est lié au développement des capacités et de l'« autonomie stratégique ». L'objectif à atteindre, fixé par la Commission Européenne, est que, d'ici 2030, les pays européens achètent 40 % de leurs équipements militaires dans l'UE, deux fois plus qu'aujourd'hui.

-Europe de l'industrie : rester 3^{ème} puissance industrielle mondiale

L'UE est actuellement est aujourd'hui la troisième puissance industrielle du monde, derrière la Chine et les Etats-Unis. Le continent peut s'appuyer sur de nombreuses entreprises d'envergure, notamment dans les secteurs de l'automobile, des transports, de la défense, de la chimie/pharmacie et de l'agroalimentaire en France, ou de l'automobile, de la chimie et de la construction mécanique en Allemagne. Volkswagen, Daimler, Stellantis (ex PSA), BMW, Siemens ou encore Bosch sont des références mondiales. L'Italie est quant à elle marquée par une prédominance du textile, de l'agroalimentaire et de l'automobile, tandis qu'en Pologne, l'extraction minière, la sidérurgie et la chimie font partie des branches les plus importantes. Le secteur industriel, qui représente aujourd'hui près d'un quart du PIB européen, fait face à une concurrence mondiale de plus en plus importante. L'Union européenne cherche à favoriser son développement en finançant des projets et en édictant un certain nombre de règles.

Si l'« autonomie stratégique » est en premier lieu liée aux questions de défense, elle les dépasse dans la mesure où l'Europe cherche à réduire sa dépendance dans d'autres secteurs. En raison de l'interdépendance entre les économies mondiales, le commerce, la santé ou encore l'énergie

Dans le même temps, étant donné la situation des finances publiques particulièrement dégradées depuis près de 15 ans de certains pays européens, la qualité des dépenses publiques d'éducation et de santé n'a cessé de se détériorer, donnant lieu, parfois, au développement de systèmes privés accentuant encore davantage les inégalités entre citoyens (comme l'*out of pocket money* par exemple qui permet de pouvoir accéder aux soins de santé plus rapidement).

Les politiques d'éducation et de formation ont acquis une place particulièrement importante dans l'UE depuis l'adoption, en 2000, de la stratégie de Lisbonne. En 2021, l'UE a établi une nouvelle stratégie dans laquelle elle s'est fixé 5 principaux objectifs :

1. Participation à l'accueil et à l'éducation des jeunes enfants : d'ici 2030, au moins 96 % des enfants entre 3 ans et l'âge de début de l'enseignement élémentaire obligatoire devraient participer à l'éducation.
2. Sorties précoces de l'éducation et de la formation (*early leaving from education and training* : ELET) : d'ici 2030, la part des jeunes quittant prématurément l'éducation et la formation devrait être inférieure à 9 %.
3. Faible niveau dans les compétences de base : d'ici 2030, la part des jeunes de 15 ans ayant de faibles résultats en lecture, en mathématiques et en sciences devrait être inférieure à 15 %.
4. Faible niveau en compétences numériques : d'ici 2030, la part d'élèves de huitième année d'enseignement obligatoire ayant de faibles résultats en compétences numériques devrait être inférieure à 15 %.
5. Diplômés de l'enseignement supérieur : d'ici 2030, au moins 45 % des individus âgés de 25 à 34 ans devraient avoir un niveau d'études supérieures.

Ces objectifs ou cibles sur l'éducation et la formation fixés pour 2030 doivent être considérés comme des niveaux de référence

des performances moyennes européennes. Ils sont suivis au niveau européen par des données comparables et tenant compte de la diversité des situations des Etats membres.

La santé publique est un domaine qui relève avant tout de la compétence des Etats membres, l'Union européenne ne pouvant que compléter leur action. Une marge de manœuvre limitée, qui tend cependant à s'élargir face aux défis sanitaires mondiaux tels que la pandémie de Covid-19.

En effet, l'action de l'Union européenne peut compléter les politiques nationales. Le traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE) lui donne ainsi, à l'article 168, une base pour intervenir dans les domaines (très larges) suivants :

- L'amélioration de la santé publique ;
- L'information et l'éducation en matière de santé ;
- La prévention des maladies et des causes de danger pour la santé physique et mentale ;
- La lutte contre les grands fléaux, en favorisant la recherche sur leurs causes, leur transmission et leur prévention ;
- La surveillance, l'alerte et la lutte contre les menaces transfrontières graves sur la santé ;
- La réduction des effets nocifs de la drogue sur la santé.

Des textes contraignants peuvent ainsi être adoptés au niveau européen. Pour plus de cohérence, l'UE agit dans le cadre d'une programmation pluriannuelle, mise en œuvre par l'agence exécutive pour les consommateurs, la santé et l'alimentation (CHAFEA).

Ce soutien aux systèmes de santé des Etats membres est également nécessaire pour réduire les différences qui demeurent très grandes d'un pays à l'autre de l'UE, d'après le European Health Consumer Index 2018 (Indice européen des consommateurs de soins et de santé), publié en février 2019 par l'entreprise suédoise Health Consumer Powerhouse.

Les Pays-Bas, les pays scandinaves, le Luxembourg et la Belgique figurent en tête du classement réalisé sur la base de multiples indicateurs allant de l'information des patients à

l'accessibilité des soins. Ces pays obtiennent plus de 800 points sur un total de 1 000 et sont suivis de près par l'Autriche, la France et l'Allemagne. En bas du classement, se trouvent la Hongrie et la Pologne, qui plafonnent au-dessous des 600 points, et la Roumanie, qui n'affiche qu'un score de 549 points. Par ailleurs, dans ce dernier pays, les dépenses courantes liées à la consommation de biens et de services de santé sont les plus basses d'Europe

Quelles sources de financement pour tous ces défis ?

Comment financer tous ces besoins ? Un premier bloc de pays (France, Italie, Espagne, Portugal, Belgique) est favorable à un deuxième plan de relance européen. Un autre groupe (les pays nordiques, les Pays-Bas et l'Allemagne) y sont opposés. Afin de réconcilier ces positions qui semblent irréconciliables, il faut chercher à trouver des financements privés, ne pas se limiter aux financements publics. Une angoisse croissante se développe ainsi sur le manque de ressources financières et pourtant de nombreuses pistes n'ont pas encore été exploitées : (1) marché européen des capitaux, (2) épargne des ménages européens, (3) évaluation de la performance des finances publiques

Comme le souligne le rapport Letta (2024) : *Nous devons créer une union de l'investissement, une union des marchés financiers européens, un grand marché qui mobilise à la fois ressources publiques et capitaux* pour financer les besoins nouveaux de l'économie européenne, affirme Enrico Letta. Il appelle donc à une *“union de l'épargne et des investissements”* afin de retenir *“les flux de capitaux qui partent aujourd'hui massivement vers les Etats-Unis”*. En effet, l'Europe est le continent qui épargne le plus au monde. D'après la BCE et la Banque de France, chaque année, 300 milliards d'euros de cette épargne s'investit aux Etats-Unis, dans des entreprises américaines qui ensuite viennent en Europe parce que nos marchés des capitaux sont fragmentés et insuffisamment attractifs. Il s'agit de pouvoir mobiliser l'épargne des Européens grâce à la mise en place d'un produit d'épargne européenne comme le préconise le rapport Noyer paru également en avril 2024.

Par ailleurs, la question de la « performance » des finances publiques devra un jour être placée au cœur du débat. Comment est-ce encore possible de focaliser l'examen des finances publiques sans prendre en compte les réels résultats de l'action publique ? La performance de l'action publique fait référence à la réalisation d'objectifs économiques, sociaux et environnementaux en tenant compte des moyens financiers engagés pour y arriver. De nombreux indicateurs existent déjà, mais demeurent imparfait comme le souligne Barbier-Gauchard, Baret et Debrun (2023).

Conclusion

En définitive, l'UE se trouve face à de nombreux défis à relever : climat, défense, marché intérieur, éducation et santé. Pour y faire face, l'UE devra se donner les moyens d'envisager différemment de se financer, différentes pistes existent.

Références bibliographiques

BARBIER-GAUCHARD Amélie (2013), *Non community European Spending: A little known yet substantial reality*, Notre Europe-Institut Jacques Delors, Policy Paper, n95, september.

BARBIER-GAUCHARD Amélie, BARET Kéa et DEBRUN Xavier (2023), « Government efficiency and fiscal rules », dans AFONSO Antonio et alii (dir), *Handbook of public sector efficiency*, Edward Elgar.

LETTA Enrico (2024), « Much more than a market – Speed, Security, Solidarity Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens », Report, Consilium

NOYER Christian (2024), « Développer les marchés de capitaux européen pour financer l'avenir - Propositions pour une Union de l'Épargne et de l'Investissement » , Rapport, Direction Générale du Trésor, Ministère de l'Economie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique.