

Question d'Europe
n°521
24 juin 2019

De la sortie de crise aux défis du monde : le programme stratégique européen 2019

Eric MAURICE
Magali MENNETEAU

Lors du dernier Conseil européen, le 20 juin, les 28 chefs d'Etat et de gouvernement ont adopté le nouveau programme stratégique de l'Union européenne[1]. Elaboré tous les 5 ans, ce document fixe les grandes priorités au moment où le Parlement européen nouvellement élu s'apprête à siéger et où les discussions sur la formation de la prochaine Commission sont engagées.

Le nouveau programme stratégique, négocié par les Etats membres, le Conseil et la Commission sortante, servira de base au travail de la prochaine Commission. Cette année, il pourrait être complété par une plateforme présentée par les 4 principaux groupes politiques au Parlement européen réunis en coalition – le Parti populaire européen (PPE), les Socialistes et Démocrates (S&D), Renew Europe (RE) et les Verts/ALE.

A ce titre, il constitue un état des lieux quinquennal et une indication de la manière dont ses dirigeants perçoivent la situation. Il nous a donc paru intéressant de comparer le programme adopté le 20 juin avec son prédécesseur[2], adopté lors du Conseil européen des 26 et 27 juin 2014.

Programme stratégique pour l'Union à l'ère du changement 2014-2019	Un nouveau programme stratégique 2019-2024
<p><u>5 grandes priorités :</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Une Union de l'emploi, de la croissance et de la compétitivité 2. Une Union à même de donner à tous ses citoyens les moyens de réaliser leurs aspirations et d'assurer leur protection 3. Vers une union de l'énergie dotée d'une politique en faveur du climat tournée vers l'avenir 4. Une union de la liberté, de la sécurité et de la justice 5. L'Union, un acteur mondial de premier plan 	<p><u>4 grandes priorités :</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Protéger les citoyens et les libertés 2. Développer notre base économique : le modèle européen pour l'avenir 3. Construire une Europe neutre pour le climat, verte, équitable et sociale 4. Promouvoir les intérêts et les valeurs de l'Europe dans le monde

D'un programme stratégique à l'autre, les priorités sont globalement similaires, organisées autour de quatre thèmes : sécurité et libertés, économie et social, énergie et environnement, l'Union et le monde.

Dans le nouveau programme, les priorités 2 et 4 ont été regroupées sous l'intitulé « Protéger les citoyens et les libertés » et sont devenues la première priorité.

1. Un nouveau programme stratégique 2019-2024, <https://www.consilium.europa.eu/media/39916/a-new-strategic-agenda-2019-2024-fr.pdf>

2. Programme stratégique pour l'Union à l'ère du changement 2014-2019, https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/143492.pdf

1. SÉCURITÉ ET LIBERTÉS

Programme stratégique pour l'Union à l'ère du changement 2014-2019	Un nouveau programme stratégique 2019-2024
<p>4/ <u>Une union de la liberté, de la sécurité et de la justice</u></p> <p>Contexte : « Les citoyens attendent de leurs gouvernements qu'ils garantissent la justice, la protection et l'équité, dans le plein respect des droits fondamentaux et de l'Etat de droit ».</p> <p>Objectif : Accroître l'efficacité des politiques au niveau européen.</p> <p>Actions à entreprendre :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mettre en place une meilleure gestion des migrations en remédiant aux pénuries de compétences spécifiques et en gérant de manière plus rigoureuse les migrations irrégulières. - Lutter contre la criminalité et le terrorisme, y compris le trafic de migrants, la traite des êtres humains, la cybercriminalité, la corruption, la radicalisation. - Développer une coopération judiciaire renforcée entre les Etats membres. 	<p>1/ <u>Protéger les citoyens et leurs libertés</u></p> <p>Contexte : Sortie d'une crise migratoire sans précédent, avec des conséquences politiques fortes, dans un environnement de menaces diverses.</p> <p>Objectif : Stabiliser l'espace Schengen et mettre en place une politique migratoire sur le long terme.</p> <p>Actions à entreprendre :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Assurer un « contrôle effectif » des frontières extérieures afin de « savoir et pouvoir décider qui entre dans l'UE ». - Approfondir la coopération avec les pays d'origine et de transit afin de s'attaquer aux causes profondes de la migration et développer une approche commune en matière d'asile et de retour. - Lutter contre le terrorisme et la criminalité transfrontalière. - Assurer le bon fonctionnement de l'Espace Schengen, par un « équilibre entre responsabilité et solidarité » de tous les Etats membres. - Protéger le système démocratique et le modèle de société européens des cyberattaques, des menaces hybrides et de la désinformation. - Garantir le respect et la protection des valeurs de l'UE et l'Etat de droit aux niveaux national et européen.

Les deux stratégies soulignent l'importance de la lutte contre les flux migratoires irréguliers. Mais tandis qu'en 2014, cette lutte était présentée comme un contrepoin à la recherche d'une main d'œuvre qualifiée hors UE, l'Union européenne considère en 2019 que la protection de ses frontières est « une condition sine qua non » à la sécurité des Européens et au « bon fonctionnement des politiques de l'Union ».

Le changement de ton et l'insistance sur le contrôle de l'accès au territoire de l'Union, la politique d'asile et de retour, et l'équilibre entre solidarité et responsabilité (déjà mentionné en 2014 mais de manière plus impérative en 2019) constituent la réponse des dirigeants européens à la crise migratoire aiguë que l'Union a traversée en 2015-2016, comme à la montée des populismes et nationalismes qui en est partiellement la conséquence.

Le programme adopté le 20 juin insiste sur la « détermination » des Etats membres à élaborer une politique migratoire « globale pleinement opérationnelle » et à trouver un consensus sur la réforme de la politique d'asile, au sujet de laquelle les discussions sont bloquées au Conseil depuis 2016.[3] Mais il ne donne aucune piste nouvelle pour atteindre cet objectif.

La question de l'État de droit, absente en 2014, est désormais posée, alors qu'une procédure de sanction a été enclenchée contre la Pologne en 2016, que le Parlement européen a voté en 2018 pour l'ouverture d'une procédure envers la Hongrie, et que des inquiétudes ont surgi dans des Etats comme la Roumanie ou la République tchèque. Le langage reste cependant vague afin de garantir son adoption par les chefs d'Etat et de gouvernement, y compris ceux qui sont mis en cause.

Dans l'agenda 2014-2019, la cybercriminalité n'était mentionnée qu'une fois et la désinformation ne l'était pas. Après les ingérences dans les scrutins européens ces dernières années, par le biais d'attaques

informatiques ou de fausses informations au Royaume-Uni, en Allemagne, en France ou encore en Espagne, les activités hostiles en ligne sont considérées comme une menace croissante contre le modèle politique et social européen. Entre janvier et mai 2019, la Commission a ainsi enregistré plus de 1000 cas de désinformation dans l'Union, contre 434 sur la même période en 2018. Elle a constaté dans le même temps une « activité de désinformation continue et soutenue de la part de sources russes »[4].

2. ECONOMIE ET SOCIAL

En cinq ans, la situation économique et sociale de l'Union a fortement changé, et cela se reflète dans les différences entre les deux stratégies. En 2014, la croissance n'avait repris que depuis moins d'un an après les récessions de 2009 et 2012-2013, et reste ininterrompue jusqu'à aujourd'hui. Le taux de chômage s'élevait à 10% contre 6,4% au printemps 2019, et celui des jeunes à 21,7%, contre 14% actuellement. L'heure était à une sorte de reconstruction de l'économie européenne et de son capital humain. Dorénavant, l'Union doit maintenir ses capacités pour tenir sa place dans la compétition mondiale tout en anticipant la prochaine crise. L'accent est donc mis sur les structures de l'économie européenne avec une forte dimension internationale, comme l'atteste la volonté de renforcer le rôle de l'euro dans le monde.

La convergence économique et sociale entre les États membres est soulignée, non plus comme un moyen de sortir durablement de la crise, mais comme un instrument pour assurer le rôle de l'Europe sur la scène mondiale.

L'importance du marché unique est soulignée dans les deux programmes, avec une insistance particulière pour les services en 2019. Cela répond à une forte demande de certains États membres, notamment exprimée dans une lettre commune signée par 17 Etats début 2019, ainsi qu'à l'intégration croissante des services dans la production de valeur.

3. <https://www.robert-schuman.eu/fr/doc/questions-d-europe/ge-497-fr.pdf>

4. Report on progress on the Action Plan against Disinformation, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/factsheet-disinfo_elex_140619_final.pdf

Programme stratégique pour l'Union à l'ère du changement 2014-2019	Un nouveau programme stratégique 2019-2024
<p><u>1 / Une Union de l'emploi, de la croissance et de la compétitivité</u></p> <p>Contexte : Sortie de la crise économique « la plus profonde depuis une génération ».</p> <p>Objectif : Remédier à la croissance atone, au chômage élevé, à l'insuffisance des investissements publics et privés, aux déséquilibres macroéconomiques, au niveau élevé de la dette publique, à la faiblesse de la compétitivité.</p> <p>Actions à entreprendre :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Exploiter pleinement le potentiel du marché unique en complétant le marché intérieur des produits et des services, et le marché unique numérique. - Promouvoir un climat favorable à l'esprit d'entreprise et à la création d'emplois en mettant l'accent sur l'accès au financement et à l'investissement, la réglementation financière, les marchés du travail, la fiscalité sur le travail et les charges administratives, la protection des consommateurs et des travailleurs. - Répondre aux besoins en matière d'investissement dans les infrastructures de transport, d'énergie de télécommunications, d'efficacité énergétique, d'innovation et de recherche, de compétence et d'éducation. - Renforcer l'attractivité de l'Union, avec une base industrielle solide et compétitive et une agriculture prospère. - Renforcer la gouvernance de la zone euro et accroître la coordination et la convergence des politiques économiques. <p><u>2/ Une Union à même de donner à tous ses citoyens les moyens de réaliser leurs aspirations et d'assurer leur protection</u></p> <p>Contexte : Contrecoup de la crise et de l'austérité mise en place pour en sortir.</p> <p>Objectif : « Ouvrir des perspectives, être une source de protection soucieuse du bien-être de chacun ».</p> <p>Actions à entreprendre :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Contribuer à développer les compétences ; lutter contre le chômage des jeunes, en facilitant la mobilité professionnelle. - Lutter contre l'évasion et la fraude fiscales. - Renforcer les systèmes de protection sociale et investir dans le capital humain. 	<p><u>2/ Développer une base économique moderne et solide</u></p> <p>Contexte : « Les défis sur le plan technologique, de la sécurité et de la durabilité reconfigurent la donne mondiale ».</p> <p>Objectif : Maintenir une « base économique solide en accélérant la convergence des économies. »</p> <p>Actions à entreprendre :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Compléter le marché unique dans toutes ses dimensions - Poursuivre le travail sur la révolution numérique et l'intelligence artificielle : infrastructures, connectivité, services, données, réglementations, innovation et investissements. - Développer une politique industrielle plus ambitieuse et coordonnée afin de relever les défis posés par la transition énergétique, la révolution numérique et la concurrence internationale. - Renforcer l'investissement dans les compétences et l'éducation. Soutenir l'investissement public et privé. - Renforcer le rôle international de l'euro. - Mettre en œuvre le Socle européen des droits sociaux. - « Lutter contre les pratiques déloyales auxquelles se livrent des pays tiers, les mesures extraterritoriales qu'ils prennent et les risques en matière de sécurité qu'ils posent ».

Pour s'adapter à la "transformation numérique", le Programme appelle au développement de l'économie de service et l'intégration des services numériques, pour accompagner des actions sur les infrastructures, la connectivité et les données, ainsi que la régulation du secteur.

Car à la dimension économique du numérique, le programme 2019 ajoute une dimension de souveraineté, en soulignant l'importance pour l'Union de profiter de la révolution numérique « de manière à ce qu'elle incarne nos valeurs sociétales, promeuve l'inclusion et demeure compatible avec notre mode de vie ». Il s'agit de l'une des références implicites à l'avance des Etats-Unis dans les nouvelles technologies et à la montée en puissance de la Chine[5].

La dimension sociale est beaucoup moins présente en 2019 qu'elle ne l'était en 2014. Cessant d'être une priorité clairement identifiée, elle est désormais insérée de manière fragmentée dans les autres priorités, sans détails sur les actions pouvant être prises au niveau national.

Le programme stratégique de 2014-2019 présentait les champs d'action économiques de manière cloisonnée. Le programme de 2019 insiste au contraire sur la nécessité de développer une « approche plus intégrée reliant l'ensemble des politiques et dimensions concernées » telles que le Marché unique, la stratégie industrielle, les objectifs climat, l'intelligence artificielle ou la fiscalité.

Dans ses objectifs économiques affichés, l'Union européenne passe donc d'une politique de résilience à une politique d'affirmation de son statut de première puissance économique mondiale et de ses intérêts, Elle précise que cela « suppose d'assurer une concurrence loyale au sein de l'Union et sur la scène internationale, de favoriser l'accès aux marchés, de lutter contre les pratiques déloyales auxquelles se livrent des pays tiers, les mesures extraterritoriales qu'ils prennent et les risques en matière de sécurité qu'ils posent, et de sécuriser nos chaînes d'approvisionnement stratégique ».

5. <https://www.robert-schuman.eu/fr/doc/questions-d-europe/qe-515-fr.pdf>

3. ENERGIE ET ENVIRONNEMENT

6

Programme stratégique pour l'Union à l'ère du changement 2014-2019	Un nouveau programme stratégique 2019-2024
<p><u>3/ Vers une union de l'énergie dotée d'une politique en faveur du climat tournée vers l'avenir.</u></p> <p>Contexte : Guerre en Ukraine et discussions internationales sur la lutte contre le réchauffement climatique.</p> <p>Objectif : Réduire la consommation de combustibles fossiles et de gaz et la dépendance de l'Europe envers les importations.</p> <p>Actions à entreprendre :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Accroître l'efficacité énergétique, compléter le marché intégré de l'énergie, renforcer la transparence sur le marché du gaz, renforcer la base industrielle européenne dans le domaine de l'énergie. - Accélérer la diversification des sources et des voies d'approvisionnement. - Développer une énergie verte en continuant d'être aux avant-postes de la lutte contre le réchauffement. 	<p><u>3/ Construire un futur plus vert, juste, inclusif et soucieux du changement climatique.</u></p> <p>Contexte : Changement climatique dont les effets sont « plus visibles et généralisés ».</p> <p>Objectif : Transformer en profondeur l'économie et les sociétés afin d'atteindre la neutralité climatique, de manière inclusive.</p> <p>Actions à entreprendre :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Devenir un « acteur mondial de premier plan dans une économie verte », avec une « mobilisation importante » d'investissements publics et privés. - Mettre en place un marché européen de l'énergie intégré et interconnecté. - Poursuivre la transition vers les énergies renouvelables. - Améliorer la qualité de l'environnement dans les zones urbaines et rurales et préserver la biodiversité. - Lutter contre les inégalités et assurer l'égalité des genres. - Mettre en place une protection sociale adéquate, préserver le style de vie de ses citoyens, un haut niveau de protection des consommateurs, un bon accès aux soins de santé et un investissement significatif en matière de culture.

La politique énergétique, climatique et environnementale est le sujet sur lequel l'Union a le plus évolué entre 2014 et 2019. En 2014, année de la guerre en Ukraine et des sanctions contre la Russie, priorité était donnée à la réduction de la dépendance énergétique de l'Europe. La lutte contre le réchauffement climatique passait avant tout par une réduction de la consommation d'énergie fossile, afin de faciliter la transition vers l'utilisation accrue d'énergies renouvelables.

Les objectifs de l'époque, adoptés en octobre 2014, étaient de réduire les émissions de gaz à effet de serre d'au moins 40% par rapport aux niveaux de 1990, de porter la part des énergies renouvelables à au moins 27%, et d'améliorer l'efficacité énergétique d'au moins 27%.

Désormais, l'objectif est « une transformation en profondeur de son économie et de sa société pour parvenir à la neutralité climatique ».

En cinq ans, les mises en garde croissantes des scientifiques, la signature de l'Accord de Paris sur le climat en 2015, ainsi que la poussée des partis écologistes dans certains scrutins nationaux et aux élections européennes de mai 2019, ont profondément modifié l'approche des dirigeants européens. En raison de l'opposition de plusieurs Etats membres (Pologne, République tchèque, Estonie), les dirigeants européens ont renoncé à fixer la date de 2050 pour atteindre la neutralité climatique.

Le programme 2019 ne mentionne qu'une seule fois la réduction de la « dépendance à l'égard des sources extérieures ». Il qualifie en revanche le changement climatique de « menace existentielle » contre laquelle l'Union doit intensifier son action « d'urgence ».

Pour la première fois, les dirigeants européens lient la question climatique aux politiques sociales. Le Programme note que la transition énergétique « sera synonyme de coûts et de défis à court terme » et qu'il est « important d'accompagner ce changement » pour réduire les inégalités, particulièrement pour les jeunes et les femmes.

4. L'UNION ET LE MONDE

De la guerre en Ukraine au défi migratoire, des crises régionales à la remise en cause de l'ordre mondial, les intérêts extérieurs de l'Union se sont fortement transformés entre 2014 et 2019. Ses priorités la portent moins vers son voisinage, en particulier oriental, que vers le continent africain, désormais considéré comme un partenaire stratégique sur le long terme, et la gouvernance mondiale à travers le multilatéralisme. La volonté d'affirmation de l'Europe sur la scène internationale, sensible dans le domaine économique, l'est également dans le domaine diplomatique, comme une nécessité pour garantir la souveraineté de l'Union et son modèle de société.

En 2014, l'Union européenne insistait sur la coopération « avec nos partenaires stratégiques mondiaux, en particulier avec nos partenaires transatlantiques ». En 2019, confrontée à un président américain qui la considère comme un « ennemi », elle se tourne vers des « partenaires globaux qui partagent nos valeurs » tout en insistant sur son autonomie de décision.

Avant ce basculement, l'Union voulait exercer son influence sur « un large éventail » de questions concrètes allant du commerce et de la cybersécurité aux droits de l'Homme et à la prévention des conflits, en passant par la non-prolifération et la gestion des crises. Désormais, elle veut concentrer son influence sur des principes : l'ordre international basé sur des règles, la paix et la stabilité globales, la promotion de la démocratie et des droits de l'Homme.

En voulant faire élever son « modèle unique de coopération en inspiration pour les autres », l'Union affirme son « soft power » dans la compétition mondiale pour imposer de nouveaux modèles d'organisation du monde, tout en tentant de développer une politique commerciale « robuste, ambitieuse et équilibrée ».

En dépit d'avancées notables^[6] au cours des cinq dernières années, comme la Coopération structurée permanente (CSP) et le Fonds européen de défense en cours de discussion, cette ambition de peser sur le monde n'est pas clairement soutenue par une expression du « hard power » européen.

6. <https://www.robert-schuman.eu/fr/doc/questions-d-europe/qe-474-fr.pdf>

L'expression « autonomie stratégique » est absente de du Programme 2019, uniquement suggérée par la nécessité de « prendre une plus grande responsabilité » et par une référence à « l'autonomie décisionnelle de l'Union » vis-à-vis de l'OTAN. Le Programme appelle

à « accroître les investissements dans la défense, le développement des capacités et l'état de préparation opérationnelle », mais ne va pas jusqu'à énoncer une volonté d'intervention militaire pour défendre les intérêts de l'UE.

Programme stratégique pour l'Union à l'ère du changement 2014-2019	Un nouveau programme stratégique 2019-2024
<p><u>5/ L'Union, un acteur mondial de premier plan</u></p> <p>Contexte : Changement rapide de l'environnement stratégique et géopolitique aux frontières orientales et méridionales de l'Union.</p> <p>Objectif : Réduire l'instabilité du voisinage de l'Union et « utiliser au mieux » l'influence de l'Union dans le monde.</p> <p>Actions à entreprendre :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Veiller à la cohérence entre les objectifs de politique étrangère des Etats membres et, renforcer leur coordination. - Œuvrer en faveur de la stabilité, de la prospérité et de la démocratie sur le continent européen, autour de la Méditerranée, en Afrique et au Proche-Orient. - Coopérer avec les partenaires stratégiques mondiaux, en particulier les partenaires transatlantiques. - Renforcer la politique de sécurité et de défense commune ainsi que l'industrie européenne de la défense. 	<p><u>4/ Défendre les valeurs et intérêts de l'Union sur la scène internationale</u></p> <p>Contexte : Changement rapide de l'environnement stratégique et géopolitique à l'échelle mondiale.</p> <p>Objectif : Défendre le multilatéralisme tout en protégeant l'autonomie d'action de l'Union sur la scène internationale.</p> <p>Actions à entreprendre :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Soutenir une réforme de l'OMC. - S'imposer comme un leader en matière de lutte contre le changement climatique et de promotion du développement durable. - Soutenir activement la stabilisation et les réformes dans le voisinage de l'Union. - « Mettre en place un partenariat global avec l'Afrique ». - Renforcer l'efficacité dans la prise de décision et présenter un front uni dans les négociations. - Développer une politique commerciale ambitieuse et robuste. - Rendre la PESC et la PSDC plus réactives et actives et mieux les relier aux autres domaines de la politique extérieure. - « Assumer une plus grande responsabilité pour sa propre sécurité et défense, (...) en accroissant les investissements dans la défense, le développement des capacités et l'état de préparation opérationnelle »

Le projet de mettre en place « un partenariat global » avec l'Afrique répond au besoin impérieux de l'Union de réduire la pression migratoire, en particulier des pays sub-sahariens, poussés vers l'Europe par les guerres, la pauvreté mais aussi à l'avenir par le réchauffement climatique. Pour cela, l'Union européenne a commencé à réorienter sa traditionnelle politique de développement vers une politique de « responsabilités partagées », en particulier dans la gestion du transit et du retour des migrants. En parallèle, elle a lancé en 2017 un plan d'investissement extérieur, afin de générer entre 500 millions et 1 milliard € d'investissements, ainsi qu'un Fonds européen pour le développement durable (FEDD) de 1,5 milliard €, tous les deux destinés en priorité à l'Afrique. Dans son discours sur l'état de l'Union de 2018, Jean-Claude Juncker avait lancé l'idée d'une « Alliance Afrique-Europe pour des emplois et des investissements durables ». Cette volonté de participer plus activement au développement de l'Afrique s'explique également par la présence croissante de la Chine sur le continent, au détriment de l'influence et des intérêts européens.

PASSER DES AMBITIONS À LA RÉALISATION

Fruit de compromis politiques et d'équilibres entre intérêts européens et sensibilités nationales, Le nouveau programme stratégique 2019-2024 a été construit sur les discussions entre les chefs d'Etat et de gouvernement depuis 2016 – de la « feuille de route » de Bratislava à la « déclaration de Sibiu » en mai dernier – pour relancer l'Union après le référendum britannique de 2016.

Alors que l'incertitude pèse toujours sur la date et les modalités du retrait du Royaume-Uni et sur les relations futures qu'il entretiendra avec l'Union, le Brexit est d'ailleurs le grand absent du programme.

La comparaison entre les deux Programmes stratégiques démontre à quel point l'Europe et le monde ont changé en 5 ans. En 2014, la priorité des dirigeants européens était de soigner les plaies de la crise et de se prémunir face aux actions hostiles

de la Russie. En 2019, leur stratégie s'articule principalement autour de la notion d' « Europe qui protège » ses citoyens, son territoire et ses intérêts, en essayant de se muscler pour l'avenir.

Ce dernier reflète également le désir d'unité des 27 (ou 28), mis à mal par le Brexit, les crises économiques et migratoires et les attaques contre l'Etat de droit. Mais le consensus sur le texte a été obtenu au prix de faiblesses flagrantes. Le Programme est ainsi très flou sur la question de la migration, et on peut anticiper que le principe affiché de contrôle strict des frontières complété par une politique d'asile rénovée et équilibrée ne sera pas tout de suite suivi d'action décisive.

De même, l'attention portée à la politique industrielle et d'innovation, bienvenue au regard de l'évolution technologique, de la concurrence déloyale chinoise et des menaces commerciales américaines, n'est pas étayée par des références précises à des actions pour assurer les intérêts européens. La réforme du droit de la concurrence, ou le principe de préférence européenne pour certains marchés publics, ne sont par exemple pas mentionnés, tandis que les Etats membres restent divisés sur la question des investissements chinois en Europe ou le degré d'intervention de l'Etat dans le secteur industriel.

La dimension sociale de la stratégie est sensiblement réduite par rapport à 2014, en raison notamment du manque de compétences de l'Union dans ce domaine, même si l'enjeu de la convergence entre Etats membres est mentionné. Le Programme affirme que « une protection sociale adéquate, des marchés du travail inclusifs et la promotion de la cohésion permettront à l'Europe de préserver son mode de vie », mais la nécessité de lutter contre le dumping social au sein du marché unique a été supprimé dans la version définitive du texte. Cela reflète les divisions entre Etats membres, puisque certains font de la faiblesse des salaires et de la protection sociale un facteur de compétitivité.

L'environnement international occupe une grande place dans l'évolution de la stratégie, mais le rapport des Européens à la défense et à la projection de la

force européenne reste ambivalent. Le Programme ne mentionne pas d' « opérations au-delà des frontières » comme c'était le cas dans des versions précédentes du texte en préparation, ce qui ne garantit pas que l'Union européenne sera prête à agir pour défendre ses intérêts dans d'autres régions du monde et sur les mers.

Par ailleurs, la concurrence fiscale entre Etats membres, source de déséquilibres et de pertes de revenus, en est absente. Tandis que le texte reprend la proposition de la Commission de passer à la majorité qualifiée au Conseil sur certaines questions de politique extérieure, les Etats membres « oublient » la même proposition sur la fiscalité, qui permettrait de surmonter les blocages dus au principe d'unanimité dans ce domaine.

Comme tout projet politique, le programme stratégique ne pourra être jugé qu'à l'aune de ses résultats et des moyens mis en œuvre pour les atteindre. A cet égard, les discussions sur le prochain Cadre financier pluriannuel (CFP), qui doivent aboutir à l'automne, seront une indication de la volonté des dirigeants européens d'accomplir la tâche qu'ils se sont assignés.

Afin d'améliorer l'efficacité de l'Union dans la prise de décision et surtout dans la mise en œuvre des décisions prises, le programme de travail de la Commission devrait compléter le programme stratégique par une réflexion sur la gouvernance des institutions.

Les présidents de la Commission et du Conseil européen pourraient s'engager conjointement en début de mandat à des objectifs concrets et une méthode de travail afin d'engager les Etats envers l'agenda qu'ils ont adopté. La Commission pourrait également étudier les possibilités de délégation comme prévu par le Traité sur l'Union européenne. Lors de la formation du collège de commissaires, le président de la Commission devrait en outre optimiser le nombre de membres. L'organisation en « cluster » mise en place par Jean-Claude Juncker en 2014, avec des vice-présidents en charge de

domaines horizontaux, a fait ses preuves et devrait être conservée.

Puisque les Etats membres ne semblent pas disposés à accepter la réduction du nombre de commissaires prévue par le traité de Lisbonne, certains postes pourraient être dédiés à des projets plutôt qu'à des domaines comme, par exemple, le développement de l'intelligence artificielle pour assurer la souveraineté numérique de l'Union, le développement d'une mobilité propre et compétitive, la mise en place d'une politique de développement de long terme avec l'Afrique, ou la création d'une infrastructure de cybersécurité européenne.

L'efficacité de l'Union passe par sa capacité à « faire savoir ». Comme la Commission l'a souligné dans sa contribution au Programme stratégique, la communication est une responsabilité partagée entre les institutions et les Etats membres, qui jouent trop souvent leur propre jeu. « Il est temps de dépasser la tendance à nationaliser les succès et à européaniser les échecs, et de plutôt mieux expliquer nos décisions et politiques communes »[7].

Mais puisqu'elle est l'institution européenne la plus visible, et pour paraphraser son slogan sur l'activité réglementaire de l'Union, la Commission pourrait « communiquer moins pour communiquer mieux ». Pour mieux cibler ses messages sans avoir peur de fâcher les Etats membres, comme dans le cas du Brexit, elle ne devrait communiquer que lorsqu'elle a un message nouveau et clair à transmettre, uniquement dans ses domaines de compétences. Elle devrait également le faire au nom de l'Union, et pas au nom de la Commission et de ses services, et le faire directement par les commissaires, sans porte-parole.

Depuis les élections européennes, les dirigeants européens et les responsables des partis politiques au Parlement insistent sur le fait que le programme pour les cinq années à venir est plus important que les personnes à nommer à la tête des institutions.

7. Contribution de la Commission pour le prochain programme stratégique de l'UE pour la période 2019-2024, https://ec.europa.eu/commission/news/commissions-contribution-eus-next-strategic-agenda-2019-2024-2019-apr-30_fr

8. <https://www.robert-schuman.eu/fr/doc/questions-d-europe/qe-520-fr.pdf>

La personnalité des responsables choisis sera néanmoins déterminante, pour incarner l'Union et donner l'impulsion afin de mettre en œuvre le programme adopté et répondre aux événements imprévus. Après la « Commission de la dernière chance » de Jean-Claude Juncker, qui a su trouver les ressources pour surmonter les poly-crisis[8], l'enjeu est de rester pertinent dans le monde et de continuer à y peser.

auquel peuvent s'identifier les Européens. Une Europe qui projette et se projette, pas seulement une Europe qui protège.

Eric Maurice

Responsable du bureau de Bruxelles de la Fondation

Magali Menneteau

Assistante de recherche, Sciences Po Strasbourg

Pour les nouveaux dirigeants européens, il s'agira de faire du programme stratégique un projet politique

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :
www.robert-schuman.eu

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

LA FONDATION ROBERT SCHUMAN, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.