

Schuman Paper
n°771
2 décembre 2024

Un bilan de la Commission von der Leyen I (2019-2024)

Elise BERNARD

Alors que la Commission von der Leyen II vient d'entrer en fonction, un rapide retour sur les événements qui ont marqué la mandature qui s'achève semblent expliquer la configuration envisagée pour 2024-2029.

[1] En 2014, pour la première fois, le Parlement européen avait réussi à imposer le principe du Spitzenkandidat (tête de liste), selon lequel le candidat de la famille politique ayant remporté le plus de sièges lors des élections européennes serait nommé à la présidence de la Commission. Ce processus avait conduit à la nomination de Jean-Claude Juncker, candidat du Parti populaire européen (PPE), arrivé en tête des élections européennes.

[2] Manfred Weber (PPE), Frans Timmermans (S&D) et Margrethe Vestager (ALDE).

[3] Sylvie Goulard a vu sa candidature rejetée en raison de préoccupations liées à une enquête judiciaire concernant son utilisation des assistants parlementaires lorsqu'elle était députée européenne. De plus, son implication passée dans des activités rémunérées pour un Think tank américain a soulevé des questions éthiques chez certains députés européens. Emmanuel Macron a ensuite proposé pour la remplacer Thierry Breton, qui a été confirmé par le Parlement.

[4] László Trócsányi a été rejeté en raison de préoccupations concernant l'état de droit en Hongrie. Le Parlement européen a estimé que son passé en tant que ministre de la Justice soulevait des conflits d'intérêts potentiels. Il a été remplacé par Olivér Várhegyi, représentant permanent de la Hongrie auprès de l'Union européenne, qui a obtenu la confirmation.

[5] Les députés de la commission juridique ont confirmé le rejet de sa candidature avant son audition. Soupçonnée de corruption, ils ont estimé que Rovana Plumb n'est « pas en mesure d'exercer ses fonctions conformément aux traités et aux codes de bonne conduite ».

[6] Pour rappel, le 29 mars 2017, le Royaume-Uni représenté par sa Première ministre, active officiellement l'article 50 du TUE.

[7] L'accord de retrait est ratifié le 23 janvier 2020 par les parlements britannique et européen. Puis suit une période dite transitoire jusqu'au 31 décembre 2020 avant son entrée en vigueur.

Dès l'été 2019, la nomination d'Ursula von der Leyen à la présidence de la Commission européenne marque un tournant dans le rôle que veulent tenir les États membres dans le processus de sélection[1]. En 2019, le PPE remporte de nouveau le plus de sièges aux élections européennes, mais son candidat, Manfred Weber, manque de soutien au sein du Conseil européen. Face à l'incapacité à trouver un accord autour des candidats officiels[2], Ursula von der Leyen, alors ministre allemande de la Défense et membre du PPE comme Manfred Weber, est proposée par le Conseil européen. Malgré les critiques tenant au fait qu'elle n'était pas candidate (*Spitzenkandidatin*) et la remise en question du processus inauguré en 2014, sa candidature est approuvée par le Parlement européen, mais avec une faible majorité (383 voix, alors que la majorité absolue était de 374 voix). Cette approbation étroite met clairement en évidence les divisions au sein du Parlement européen, et notamment au PPE, et marque une certaine défiance à l'égard du Conseil. Celle-ci se manifeste lors de la formation du « collège » des commissaires, à l'automne 2019. Trois des candidats proposés par leurs gouvernements respectifs n'obtiennent pas la confiance des députés européens : Sylvie Goulard (FR, RE), ancienne ministre, désignée pour le portefeuille du Marché intérieur[3], László Trócsányi, (HU, PPE), ancien ministre, proposé comme commissaire chargé du Voisinage et de l'Élargissement[4] et Rovana Plumb (RO, S&D), ancienne ministre, pressentie au portefeuille des Transports[5]. Ces rejets, en touchant chacun

des trois groupes politiques formant la nouvelle majorité, soulignent les exigences de plus en plus strictes en matière de transparence et d'éthique. Entre 2019 et 2024, la Commission européenne, qui s'annonce géopolitique, est marquée par des crises majeures qui viennent façonner les politiques européennes : le Brexit, la lutte contre le changement climatique, la pandémie de Covid-19, la compétition numérique avec les GAFAM, l'agression par la Russie de l'Ukraine, la situation migratoire et la question renouvelée de l'élargissement. A l'image de l'incident du sofa à Ankara, dans chaque situation ponctuant cette mandature, la question de la place à trouver - rapidement - pour la Commission européenne se pose et dispose d'une couverture médiatique jusque-là inédite.

TENIR BON À LA TABLE DES NÉGOCIATIONS DU BREXIT

L'histoire a surtout retenu le rôle central de Michel Barnier, qui n'est plus commissaire à ce moment-là, dans le règlement de la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne. Nommé négociateur en chef par Jean-Claude Juncker au lendemain du référendum britannique en 2016 pour assurer la mise en œuvre de l'article 50 du TUE[6], il est renouvelé dans cette fonction par Ursula von der Leyen fin 2019. A ce titre, il supervise l'élaboration de l'accord de retrait entre le Royaume-Uni et l'Union européenne[7]. Son incarnation de ce qu'on peut appeler la position européenne unie vis-à-vis du Brexit semble avoir fait oublier que les

négociations sont toujours en cours et suivies par Maroš Šefčovič depuis 2021.

En charge de la mise en œuvre de l'accord de retrait[8], il veille, entre autres, à éviter le retour d'une frontière « fermée » sur l'île d'Irlande, car la sortie du Royaume-Uni de l'espace « communautaire » signifie le retour d'une frontière extérieure de l'Union, sur l'île entre Eire et Ulster. Cette question de la frontière entre la République d'Irlande (État membre de l'Union européenne) et l'Irlande du Nord (entité constitutive du Royaume-Uni) pourrait porter atteinte à la paix sur l'île. [L'Accord du Vendredi saint, signé en 1998](#), avait mis fin à plusieurs décennies de conflit en supprimant une frontière visible et en permettant la libre circulation des biens et des personnes. Ainsi, un [Protocole d'Irlande du Nord](#) est inclus dans l'accord de retrait du Royaume-Uni, il maintient l'Irlande du Nord dans le marché unique européen pour les biens, tout en laissant le reste du Royaume-Uni en dehors de celui-ci. En pratique, cela signifie des contrôles douaniers entre l'Irlande du Nord et le reste du Royaume-Uni, principalement en mer d'Irlande. Ces contrôles ont d'ailleurs constitué une [source de tension](#) pour les unionistes nord-irlandais (DUP) et le Protocole a suscité de fortes objections chez les partisans du Brexit.

Dans ce contexte, Maroš Šefčovič est chargé des discussions sur le Protocole afin de trouver des solutions qui respectent à la fois l'intégrité du marché unique et les sensibilités politiques du Royaume-Uni et de l'Irlande. Son rôle est plus discret du fait de ces questions certes sensibles, mais techniques et diplomatiques, indispensables pour garantir la stabilité en Irlande du Nord et éviter un retour aux tensions du passé. A l'heure actuelle, on peut en déduire qu'il remplit sa mission correctement, non pas parce que les critiques à son égard sont plus que rares, mais parce que dans la lettre de mission renouvelant sa place dans la Commission von der Leyen II, il reste chargé des relations Union européenne - Royaume-Uni[9].

FAIRE DE L'EUROPE LE LEADER MONDIAL DE LA LUTTE CONTRE LE RÉCHAUFFEMENT CLIMATIQUE

L'un des projets phares de la Commission von der Leyen I est le Pacte vert pour l'Europe, lancé dès décembre

2019. Ce plan ambitieux vise à faire de l'Europe le premier continent climatiquement neutre d'ici 2050. A cette fin, il prévoit des réformes majeures dans plusieurs secteurs comme l'énergie, les transports, l'industrie et l'agriculture[10].

Frans Timmermans, premier vice-président, a été l'artisan de la conception et de la mise en œuvre du [Pacte vert](#), priorité initiale de la Commission, comme en [témoigne sa lettre de mission](#). Il est non seulement responsable de la supervision des politiques environnementales et climatiques, mais est surtout chargé d'un rôle transversal impliquant la coordination de différentes politiques et initiatives au sein de la Commission pour assurer la cohérence du Pacte vert. En effet, le Pacte se présente comme un plan de transformation radicale de l'économie européenne, visant à concilier croissance économique et réduction drastique des émissions de gaz à effet de serre, tout en assurant une transition juste pour les citoyens et les industries.

C'est ainsi qu'en 2021, la Commission fait adopter la [Loi sur le climat](#) fixant l'objectif de neutralité carbone d'ici 2050 et l'« [Ajustement à l'objectif 55](#) », visant une réduction des émissions de gaz à effet de serre de 55 % d'ici 2030 par rapport aux niveaux de 1990. Dans ce cadre, plusieurs dispositions ont pu être adoptées : réformes du système d'échange de quotas d'émission (ETS) afin de renforcer la tarification du carbone ; promotion d'énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique ; stratégies pour l'hydrogène et des technologies vertes pour décarboner les secteurs difficiles, comme l'industrie lourde ou l'aviation.

L'objectif affiché est de faire en sorte que l'Union européenne soit à la pointe de la lutte contre le changement climatique. Frans Timmermans affiche une volonté forte dans son action, en jouant un rôle de premier plan dans la diplomatie climatique. Ainsi, il représente l'Union européenne lors des négociations internationales sur le climat, notamment lors des [Conférences des Nations unies sur le climat \(COP\)](#), où il affirme vouloir positionner l'Europe comme un leader mondial dans la lutte contre le changement climatique. Malgré son intention affichée de ne laisser personne de côté dans cette transformation verte, la principale difficulté est de faire face aux résistances. Celle de la Pologne d'abord, malgré le [Mécanisme pour une](#)

[8] Il est donc chargé du respect de l'accord de commerce et de coopération, signé in extremis par MM. Barnier et Frost, négociateur en chef pour le Royaume-Uni, le 24 décembre 2020 entré en vigueur le 1er mai 2021 pour préserver la coopération en parallèle de l'application de l'accord de retrait. Il est aussi chargé d'élaborer une stratégie de partenariat ambitieuse d'où le Trade and Cooperation Agreement.

[9] On relève dans sa [lettre de mission le renforcement des relations sur les sujets d'intérêts communs](#), il reste en charge du système douanier (paquet de réformes le concernant) et des instruments de défense commerciaux

[10] Celles-ci sont exposées dans le [discours sur l'état de l'Union de novembre 2023](#).

[transition juste](#), qui vise à soutenir les régions les plus touchées par la transition énergétique, en particulier celles dépendantes du charbon. La [crise dite de l'azote](#) dans son pays d'origine durant l'année 2023 illustre particulièrement ce défi global qui a eu raison des ambitions, tant au niveau européen que national, portées par Frans Timmermans. Quand il quitte la Commission européenne en 2023[11], son portefeuille est réparti entre Maroš Šefčovič et Wopke Hoekstra. Mais, à un an de la fin de la mandature, la [mécanique du Pacte vert se grippe](#) et la commissaire désignée [Teresa Ribera en a fait les frais durant son audition](#).

RÉPONDRE À LA CRISE PANDÉMIQUE

La pandémie de Covid-19 a été un test sans précédent pour la Commission. Tout au long de la crise, Ursula von der Leyen, qui est médecin, se pose en figure publique de la réponse européenne en multipliant les interventions pour communiquer sur la gestion de la pandémie, promouvoir les mesures de santé publique et défendre les initiatives prises par la Commission. Certes, la santé publique demeure une compétence principalement nationale, mais l'urgence de la situation oblige à mobiliser les institutions européennes et coordonner les efforts des États membres face à une situation où des réponses initialement fragmentées menaçaient l'Union[12].

Plus discrète mais non moins efficace, Stella Kyriakides, commissaire à la Santé et à la Sécurité alimentaire, dirige, dès le début de la pandémie en 2020, le groupe de coordination entre les États membres (EU Health Security Committee) pour échanger des informations sur l'évolution de la pandémie et harmoniser les mesures prises pour protéger la santé publique.

Une des réalisations les plus notables est [la stratégie de vaccination de l'Union](#), lancée en juin 2020, afin de garantir l'accès équitable aux vaccins pour tous les États membres[13]. Stella Kyriakides se présente comme ayant supervisé les négociations centralisées avec les grandes entreprises pharmaceutiques, pour regrouper les achats de vaccins[14], dans des [Accords d'achat anticipé](#) (Advance Purchase Agreements), permettant à l'Union européenne de garantir des centaines de millions de doses de vaccins à des prix négociés et de sécuriser l'approvisionnement de tous les États

membres. Ce qui lui permet ensuite d'envisager l'initiative COVAX, une plateforme internationale visant à garantir un accès équitable aux vaccins pour les pays à revenu faible et intermédiaire, car elle insiste pour faire preuve de solidarité mondiale en contribuant financièrement et en leur fournissant des doses de vaccins.

Elle a également joué un rôle dans le suivi des variants du virus et la mise en place de capacités de test, en collaboration [avec l'agence](#) européenne des médicaments (EMA) et le Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (ECDC), pour surveiller l'apparition de nouveaux variants et ajuster la réponse européenne en conséquence. Elle œuvre aussi à la mise en place d'un programme pour accélérer la recherche génomique afin de détecter et suivre les variants, tout en coordonnant la distribution de kits de tests et de matériel médical à travers l'Europe par le mécanisme de protection civile. Par extension, la lutte contre la désinformation sur les vaccins et la confiance dans la vaccination ont constitué un pan essentiel de sa mission, en s'appuyant sur des données scientifiques et des évaluations rigoureuses effectuées par l'Agence européenne des médicaments, en publiant les résultats des essais cliniques[15].

Enfin, sont prévus [des fonds supplémentaires](#) pour les systèmes de santé des États membres grâce aux programmes comme [REACT-EU](#), qui a fourni un financement aux pays pour soutenir leurs réponses sanitaires et économiques à la pandémie et des mesures pour mieux se préparer aux crises futures. Avec la création de l'Autorité européenne de préparation et de réaction en cas d'urgence sanitaire (HERA), l'objectif est de garantir que l'Europe puisse anticiper, réagir rapidement et coordonner les réponses aux futures crises sanitaires, notamment en s'assurant que l'approvisionnement en vaccins, médicaments et équipements médicaux devienne plus rapide et plus efficace.

La création d'un emprunt européen

Malgré ces avancées majeures en matière de [construction de l'Europe de la santé](#), les observateurs se concentrent sur le [plan de relance - historique - de 750 milliards €](#), en [juillet 2020](#), financé par des

[11] Frans Timmermans quitte la Commission européenne en août 2023, à la suite de la démission du gouvernement Rutte, pour briguer le poste de Premier ministre. Sa liste arrive 2^e (25 sièges), derrière celle de Geert Wilders (37 sièges) aux élections de novembre 2023.

[12] Elle a soutenu la création d'un [mécanisme de gestion de crise](#) pour faciliter la coordination entre les pays, partager des informations et des bonnes pratiques, et éviter les réponses incohérentes entre les États membres, notamment en matière de fermetures de frontières, de restrictions de voyage et de gestion des stocks de matériel médical.

[13] Distribution des vaccins aux États membres une fois les doses disponibles, en veillant à ce que les vaccins soient alloués de manière proportionnelle à la population de chaque pays, et en tenant compte des besoins sanitaires spécifiques.

[14] Selon elle, Ursula von der Leyen n'a pas interféré dans le processus encadré légalement. La présidente de la Commission est cependant la [seule mise en cause](#) dans les fraudes supposées.

[15] Stella Kyriakides, « L'avenir d'une Union européenne de la santé encore plus forte », [Rapport Schuman sur l'Europe - l'état de l'Union](#), éditions Marie B, 2024.

emprunts communs au nom de l'Union européenne, pour permettre aux acteurs économiques de se remettre de la crise liée à la pandémie. Ce [plan](#) marque une étape importante vers une solidarité budgétaire accrue au sein de l'Union européenne. En effet, pour faire face à l'impact économique majeur de la pandémie, des mesures exceptionnelles sont prises, notamment la [clause dérogatoire du Pacte de stabilité et de croissance](#), qui permet aux États membres de dépasser les règles strictes en matière de déficit budgétaire pour investir massivement dans le soutien à leurs économies[16]. Toute chose inimaginable en temps normal, notamment pour les Allemands. Cette suspension donne aux États membres la flexibilité budgétaire nécessaire pour soutenir les entreprises et les travailleurs durement touchés par les confinements et les restrictions économiques, tout en lançant des programmes d'aide économique au niveau national. Margrethe Vestager, vice-présidente chargée de la concurrence, veille à ce que la législation reste stricte pendant cette période, en contrôlant les fusions et acquisitions susceptibles de désavantager le marché européen. Thierry Breton, chargé du marché intérieur, est présent sur tous les fronts. Il supervise l'accélération de l'adoption du télétravail, de l'enseignement à distance et des services publics numériques en plus du renforcement de la production industrielle de fabrication vaccinale. Tout n'aurait toutefois pas été possible sans l'excellence européenne en matière de recherche[17].

[16] Elle coûte d'ailleurs toujours cher à l'Allemagne.

[17] Jean-Pierre-Bourguignon, « L'excellence européenne : le rôle du Conseil européen de la recherche, Rapport Schuman sur l'Europe - l'état de l'Union, éditions Marie B, 2024.

[18] Eric Peters, « Pour une Europe adaptée à l'ère du numérique », Rapport Schuman sur l'Europe - l'état de l'Union, éditions Marie B, 2024.

[19] Le développement de technologies européennes de cloud souverain, avec des projets comme GAIA-X, qui vise à créer une infrastructure cloud paneuropéenne indépendante des fournisseurs étrangers.

[20] Internet of Things (IoT) décrit le réseau d'objets qui sont aussi des terminaux physiques, intégrant des capteurs et toute technologie permettant de se connecter à d'autres terminaux et systèmes sur Internet et d'échanger des données avec eux. Ces objets connectés font partie de notre quotidien et sont devenus indispensables même s'ils inquiètent.

ÉRIGER UNE SOUVERAINÉTÉ NUMÉRIQUE

La mandature 2019-2024 est marquée par la transformation numérique de l'Europe, avec l'adoption de plusieurs initiatives dans le cadre de la [stratégie pour la « Décennie numérique »](#) de 2021. L'objectif est de renforcer la [souveraineté numérique](#) de l'Europe, notamment en matière de protection des données avec le Règlement général sur la protection des données et en développant une infrastructure numérique européenne, incluant la technologie 5G et les semi-conducteurs[18].

Margrethe Vestager et Thierry Breton jouent un rôle central dans cet objectif visant à faire de l'Europe un *leader* mondial dans la transformation numérique d'ici

2030. Leur action porte sur quatre axes. D'abord, développer les compétences numériques chez les citoyens et les travailleurs : 80 % de la population européenne doit disposer des compétences de base d'ici 2030. Ensuite, développer une connectivité numérique robuste, avec la couverture 5G pour tous les citoyens européens, ainsi que l'expansion des capacités de *cloud*[19] et de traitement des données, y compris les infrastructures de nouvelle génération comme les supercalculateurs. Puis, encourager l'adoption de technologies numériques par les entreprises, y compris les PME avec l'objectif de rendre 75 % des entreprises européennes utilisatrices de technologies comme l'intelligence artificielle, la blockchain et les données massives. Enfin, dernier axe : promouvoir la numérisation des services publics afin de garantir que tous les citoyens européens aient accès à des services publics en ligne d'ici 2030. Le tout en assurant la protection des droits des citoyens, l'égalité d'accès à la technologie, et ce que l'on peut appeler la [souveraineté numérique](#). En d'autres termes, la nécessité pour les Européens d'avoir le dernier mot, quand cela les concerne, dans le domaine numérique.

En sa qualité de commissaire à la Concurrence, Margrethe Vestager manifeste une approche proactive dans la régulation des grandes plateformes technologiques. Ses actions en exécution visent à garantir un environnement numérique compétitif, en évitant que des géants de la *tech* ne dominent trop le marché et ne nuisent à l'innovation européenne. C'est au titre de ces fonctions qu'elle supervise plusieurs enquêtes *antitrust* et inflige des amendes importantes à certaines de ces entreprises pour abus de position dominante. Elle apparaît comme la grande gagnante des contentieux qu'elle oppose aux entreprises américaines. Cette stratégie s'inscrit dans la volonté de créer un cadre plus juste pour les acteurs du marché européen, en particulier les petites entreprises et les *start-ups*. Les impulsions législatives, connues sous le nom de [DMA](#), [DSA](#), [AI Act](#), [Data governance Act](#), les initiatives tenant à la cybersécurité et l'Internet des objets (IoT)[20], font que ces technologies ne sont pas réservées aux grandes entreprises, mais bénéficient à l'ensemble du tissu économique européen. Ses attributions spécifiques sont particulièrement bien interconnectées avec celles de Thierry Breton

et reflètent leur approche complémentaire de la transformation numérique.

La fin de la mandature est marquée par le [départ de Thierry Breton en septembre 2024 et sa défiance affichée à l'égard de la présidente von der Leyen](#) mais il ne doit pas nous amener à oublier que le binôme qu'il a formé avec Margrethe Vestager s'est montré efficace dans l'élaboration des outils permettant la souveraineté numérique européenne. En tant que commissaire au Marché intérieur, Thierry Breton est responsable de la souveraineté technologique de l'Europe, des infrastructures numériques critiques, de la politique industrielle numérique et de la mise en œuvre des nouvelles technologies (intelligence artificielle, cloud, 5G, cybersécurité). Son rôle se concentre alors sur les infrastructures, la numérisation des entreprises, les chaînes de valeur technologiques et le soutien à l'innovation industrielle, afin d'assurer l'autonomie stratégique dans les technologies clés. Son action s'est concentrée sur la construction d'une [Europe technologiquement indépendante](#) dans les domaines de l'intelligence artificielle, du *cloud computing*, et des infrastructures numériques.

En matière de production législative, il lance en particulier le [règlement sur les semi-conducteurs](#) (Chips Act) visant à renforcer la production européenne et réduire la dépendance de l'Union aux fabricants non-européens. Il supervise l'allocation des fonds de relance pour soutenir la transformation numérique des entreprises, en particulier les petites et moyennes entreprises, et pour financer des projets d'infrastructures numériques, dans le cadre du plan [NextGenerationEU](#). Il se prononce enfin [en faveur d'une industrie de défense solide](#).

Les deux commissaires ont d'ailleurs donné plusieurs conférences de presse ensemble tout au long de la mandature. Si Thierry Breton communique sur la création d'un environnement favorable à l'innovation, à l'investissement dans les infrastructures et à la réduction de la dépendance de l'Europe aux technologies non européennes, Margrethe Vestager veille à ce que cet environnement numérique reste équitable et concurrentiel, en réglementant les excès de pouvoir des grandes plateformes technologiques non européennes et en promouvant un marché plus transparent et juste. Ils se sont prononcés d'une seule

voix sur les besoins en [matière de protection cyber](#), dans cette mandature marquée par l'émergence d'ennemis multipliant les violations du droit international.

CONTRE L'AGRESSION RUSSE EN UKRAINE

La première manifestation de volonté de nuire, en provenance de Russie en février 2020, est une cyberattaque qui paralyse les urgences d'une clinique de Düsseldorf[21]. Ces cyberattaques russes dans les pays de l'OTAN se multiplient ensuite pour [enregistrer une augmentation de 300%](#) entre 2020 et 2022, et de 250% en Ukraine. Les opérations soutenues par le Kremlin montent en puissance pendant l'année 2021. Ilya Vitiuk, chef du département de cybersécurité au service de sécurité de l'Ukraine, [explique](#) qu'elles ciblent en particulier le secteur de l'énergie, la logistique, les installations militaires, ainsi que les bases de données gouvernementales et les ressources d'information dans les mois précédant l'invasion russe.

Au matin du 24 février 2022, alors que les troupes russes prennent le contrôle de la centrale de Tchernobyl, d'un aéroport militaire situé à 25 kilomètres de Kiev et bombarde les centres urbains, la Commission européenne adopte immédiatement une [position ferme et unie](#), à la fois pour soutenir l'Ukraine financièrement, militairement et politiquement, mais aussi pour imposer des sanctions économiques massives, en coordination avec les alliés non européens. Malgré la participation du budget de l'Union au financement des industries de défense – un fléchage déjà mis en place sous Jean-Claude Juncker – et l'adoption de [14 trains de sanctions](#), l'absence de vision stratégique sur le long terme semble avoir privé l'Union européenne, qui n'est pas un État, d'une voix forte face au conflit qui a éclaté à ses portes[22].

Josep Borrell, Haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et vice-président de la Commission, s'active pour élaborer la réponse diplomatique et sécuritaire de l'Union européenne à l'invasion russe de l'Ukraine. Dès les premiers jours de l'invasion, il condamne fermement l'attaque russe et plaide pour une réponse européenne unie. Il travaille avec les représentants des États membres pour coordonner l'application des sanctions et mettre en place en urgence des actions dans le domaine

[21] Ce blocage ne permet pas aux ambulanciers d'y déposer une patiente qui décède lors de son transfert dans un autre établissement. Il ne s'agit pas de la première attaque mais dans ce cas, une enquête pour homicide involontaire est ouverte.

[22] Les divergences dans les prises de position des membres de la Commission européenne à propos de l'attaque du 7 octobre 2023 illustrent aussi les tensions au sein de l'Union en matière de politique étrangère. L'étude se concentre sur le bilan ukrainien mais ne signifie pas que cette rupture de la paix est dénuée d'intérêt.

de défense. La [Boussole stratégique](#) est adoptée en mars 2022. Il utilise la [facilité européenne pour la paix](#), initiée en mars 2021, pour financer l'envoi d'équipements militaires à l'Ukraine. Une [Action de soutien à la production de munitions \(ASAP\)](#) : destinée à stimuler la production de munitions et de missiles dans l'Union est mise en place en juillet 2023 et des règles visant à encourager les acquisitions conjointes dans l'industrie de la défense de l'Union ([EDIRPA](#)) sont approuvées en octobre 2023. Après deux ans de guerre en Ukraine, la Commission européenne a dévoilé en mars 2024 la [première stratégie industrielle de défense](#) (EDIS) et un nouveau programme pour l'industrie de la défense (EDIP). En juillet 2024, l'Union européenne décide d'utiliser les [intérêts des avoirs russes gelés](#) en Europe pour aider l'Ukraine. Sous sa direction, l'Union européenne met en place une mission de formation des forces armées ukrainiennes, ([EUMAM](#)), afin de renforcer leurs capacités à faire face à l'agression russe,

Enfin, il soutient les efforts européens d'accueil des millions de réfugiés ukrainiens fuyant les combats. Il plaide en faveur d'une solidarité entre les États membres pour partager le fardeau de l'accueil des réfugiés, tout en veillant à ce que l'Union européenne mette à disposition des fonds pour les soutenir. Ce retour de la directive [2001/55/CE](#), dès le 2 mars 2022, remet- dramatiquement - au cœur du débat [la question migratoire en Europe](#). En effet, l'Union européenne se retrouve rapidement et directement confrontée à un défi d'une ampleur sans précédent, à savoir l'accueil d'un nombre élevé de personnes déplacées en provenance d'Ukraine, dans un laps de temps très restreint.

REPENSER LA MIGRATION ET L'ASILE

Trois mois avant le début de l'offensive russe, la Pologne et la Lituanie s'étaient retrouvées face à un flux inhabituel de migrants en provenance de Biélorussie. Les représentants de ces États, responsables de cette frontière extérieure de l'Union, [dénoncent](#) alors une tentative de déstabilisation. Cette instrumentalisation, à l'approche de l'hiver, pousse la Commission à proposer un [règlement](#), dans les jours qui suivent, comportant des mesures visant à prévenir et à restreindre les

activités des opérateurs de transport pratiquant ou facilitant le trafic de migrants ou la traite des êtres humains à destination de l'Union européenne. Cette prise de conscience de l'instrumentalisation des flux migratoires[23], associée au besoin de renforcer le Régime d'asile européen commun, conditionne profondément l'adoption du nouveau [Pacte sur la migration et l'asile](#) en avril 2024. Pourtant annoncé dès juillet 2019 comme une priorité, l'objectif est explicite dans [la lettre de mission](#) adressée à Ylva Johansson, avec la sécurité interne par la prévention du terrorisme ; ce sera l'un des derniers textes adoptés de la 9e législature.

Les dix textes visant à réformer les règles en matière d'asile sont examinés par le Conseil et aboutissent en décembre 2021 à l'adoption du règlement relatif à [l'Agence de l'Union européenne pour l'asile](#)[24]. En avril 2024, le Parlement européen vote en faveur du paquet législatif sur la migration et l'asile et, le 14 mai, le [Conseil](#) l'adopte. L'objectif est de rendre le droit d'asile en Europe « plus juste et plus solide » eu égard aux défis liés à l'augmentation des flux migratoires et des demandes d'asile. Le pacte propose de renforcer les frontières extérieures de l'Union et d'améliorer les retours des migrants en situation irrégulière. Son objectif consiste aussi à renforcer la coopération entre les États membres tout en garantissant des procédures d'asile équitables et efficaces. Il inclut des mécanismes pour une meilleure répartition des demandeurs d'asile au sein de l'Union et un soutien accru aux pays, dits en première ligne, autour de la mer Méditerranée. Cependant, le Règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration ne prévoit pas une refonte des règles du système Dublin [comme annoncée au départ](#)[25], mais il introduit un partage équitable des responsabilités entre les États membres. C'est là que des désaccords demeurent. Le [règlement](#) sur les conditions nécessaires pour les demandeurs d'asile fixe les règles d'octroi d'une protection internationale au sein de l'Union. Le [règlement](#) sur la procédure de retour à la frontière fixe les conditions de retour des personnes dont la demande d'asile a été rejetée. La [directive](#) fixe les règles concernant les conditions d'accueil des demandeurs d'asile. Les questions tenant aux conditions d'accueil et d'admission humanitaire ne sont pas en reste, elles sont pourtant invisibilisées

[23] Berta Alvarez-Miranda, « L'Europe et son Sud. Le défi de la pression migratoire organisée : enseignements tirés de l'affaire Ceuta / Sahara », Rapport Schuman sur l'Europe – l'état de l'Union, éditions Marie B, 2024

[24] Nina Gregori, « L'Europe et l'asile, de nouveaux paradigmes ? », Rapport Schuman sur l'Europe – l'état de l'Union, éditions Marie B, 2024

[25] Le principe reste le même : qu'importe le pays dans lequel le demandeur d'asile se situe, sa demande est traitée par le pays qui a enregistré son arrivée sur le sol européen.

par la crainte d'un flux migratoire non maîtrisé qu'il soit issu d'une attaque hybride[26] ou non. En effet, la gestion de la migration et des frontières fait partie d'un domaine de dépense prioritaire : en 2023, le budget dédié à la gestion de la migration a augmenté de 2 milliards €, notamment en raison de l'intensité des flux migratoires en provenance d'Ukraine.

La mandature 2019-2024 s'ouvre et se clôture avec une attention particulière portée à [Frontex](#). L'Agence, [mise en cause à plusieurs reprises](#), se voit [renforcée](#) par un règlement en novembre 2019[27] et à l'automne 2024, il est question de procéder à une nouvelle [réforme](#).

Ainsi, le Conseil, a estimé en octobre 2023 « [que les motifs de la protection temporaire persistent](#) » et décidé de prolonger son application d'une année, jusqu'au 4 mars 2025, puis de nouveau d'une année [jusqu'à la date du 4 mars 2026](#). Par conséquent, la protection temporaire est maintenue à l'égard des personnes déplacées d'Ukraine, et pourrait être encore prolongée si le Conseil l'estime nécessaire.

GARANTIR L'ÉTAT DE DROIT

En 2019, l'élargissement est au point mort. Lors du Conseil du 15 octobre 2019, la France, les Pays-Bas, le Danemark et l'Espagne se prononcent contre l'ouverture des négociations avec l'Albanie. La question des négociations pose alors problème. Ainsi, à la demande de la France, la [Commission adopte une nouvelle méthodologie](#) en matière d'élargissement afin de redynamiser le processus. Pour pallier un manque de vision stratégique, la nouvelle méthodologie prévoit un regroupement et une hiérarchisation des chapitres : les trente-cinq chapitres de négociation existants sont réunis en six groupes. Le groupe de chapitres dits « fondamentaux », sur l'appareil judiciaire et les droits fondamentaux (chapitre 23), la justice, la liberté et la sécurité (chapitre 24), les marchés publics (chapitre 5), les statistiques (chapitre 18) et le contrôle financier (chapitre 32), doit être ouvert en priorité et n'être fermé qu'à la toute fin de la négociation, les progrès dans les chapitres de ce groupe conditionnant l'ouverture des autres groupes. La communication « [Renforcer le processus d'adhésion - Une perspective européenne crédible](#)

[pour les Balkans occidentaux](#) », validée en mars 2020 par le Conseil, prévoit que seul un élargissement pour deux États semble alors envisageable. L'offensive russe en Ukraine vient changer la donne. Dès le 28 février 2022, Kiev dépose sa candidature d'adhésion à l'Union européenne. Le 3 mars, la Moldavie et la Géorgie font de même. Consécutivement à l'avis positif de la Commission, l'Ukraine et la Moldavie reçoivent le statut de candidat en juin 2022. [La Géorgie n'obtient pas cet avis positif](#) car des efforts supplémentaires sont nécessaires[28]. Pour marquer le coup, la présidente de la Commission européenne s'engage à faire de l'adhésion de l'Ukraine, en particulier, [une réussite](#). Le commissaire à l'élargissement, Oliver Varhélyi[29], se prononce à peine, voire brille par son absence.

L'année 2022 remet donc l'élargissement sur le devant de la scène avec le dépôt de candidature de trois anciens États issus de l'ancienne Union soviétique (URSS), puis du Kosovo. Quatre nouveaux États viennent donc s'ajouter aux « anciens » candidats : Turquie, Macédoine du Nord, Monténégro, Serbie et Albanie. La Bosnie-Herzégovine se voit reconnaître le statut de candidat fin 2022. A la fin de la mandature, la Commission a rendu un [rapport](#) sur dix États qui voudraient rejoindre l'Union et sur leur état d'avancement[30].

Les « [six pays des Balkans occidentaux](#) » ne semblent plus avoir la cote en cette fin de mandature. La Commission se montre particulièrement ferme en ce qui concerne le respect de l'État de droit[31]. Ceci va de pair avec la nouvelle méthodologie et ce sentiment désagréable que les États, une fois dans l'Union, pourraient adopter des mesures contraires. En cela, la Commission affiche une certaine cohérence. Si elle évalue les manquements des candidats en matière d'État de droit au moment des négociations, elle fait de même avec ses États membres. Depuis 2020, elle présente son [rapport annuel sur l'État de droit](#) et, en 2022, elle [décide de conditionner les fonds de relance](#) au respect des règles en la matière[32], dans la continuité des décisions de la Commission Juncker prises au nom de l'article 7 du TUE, à propos de la Pologne et de la Hongrie. Cette dernière entame ainsi un jeu de poids et contrepoids pour [conditionner son blocage](#) des décisions en faveur de l'Ukraine.

En parallèle, le commissaire à la justice, Didier Reynders, passe à l'action en 2020 en réponse aux

[26] A titre d'illustration, depuis un an, [la Finlande](#) subit une tentative de déstabilisation à sa frontière commune avec la Russie, la [Lituanie](#) et la [Pologne](#) toujours depuis 3 ans.

[27] Ce règlement prévoit une gestion intégrée des frontières, un rôle accru de l'agence en matière d'administration des européens et peut désormais intervenir en cas de défaillance du contrôle aux frontières extérieures, même lorsqu'un État ne la sollicite pas. Il augmente également les capacités physiques de l'agence, avec la création d'un contingent permanent de 6 500 personnes en 2021 et de 10 000 personnes d'ici 2027, il vise enfin un objectif de 900 millions € de budget par an d'ici 2027.

[28] Le statut de candidat est obtenu fin 2023 mais l'ouverture des négociations [ne semble pas être envisagée](#).

[29] Son renouvellement en tant que commissaire à la santé, [est loin d'être enthousiaste](#).

[30] La Turquie est au point mort depuis 2019 après 14 ans de négociations et la Macédoine du Nord, candidate depuis 2005 n'a vu ses négociations ouvertes qu'en juillet 2022, et [semble toujours dans une impasse](#) en cette fin de mandature.

[31] Ce que [l'Ukraine semble avoir compris et communiqué](#) largement sur son besoin et désir d'un État de droit exigeant.

[32] Le 29 février 2024, la Commission européenne approuve le déblocage de 137 milliards € pour la Pologne, avec le changement de gouvernement et les efforts manifestés par ce dernier.

Un bilan de la Commission von der Leyen I (2019-2024)

réformes législatives et décisions gouvernementales perçues comme des atteintes à l'indépendance de la justice, à la liberté des médias et aux droits fondamentaux. A l'issue de l'examen de ces réformes judiciaires, il notifie à la Hongrie ses préoccupations en ce qui concerne la nomination des juges ou les restrictions sur la possibilité de contester la légalité des décisions judiciaires et des mesures qui ont permis des interférences politiques dans le système judiciaire. Un [nouveau litige s'ouvre](#) à propos d'un paquet législatif supposé garantir la Hongrie contre les interférences étrangères, en cette fin de mandature.

de moins, on est frappé par la faible majorité acquise lors du vote, la plus faible depuis 1995[33]. A l'issue des auditions, aucun candidat commissaire n'a été cette fois désavoué par les députés. Le 27 novembre 2024, la [Commission von der Leyen II](#) est entérinée par 370 voix, contre 282 et 36 abstentions. La question se pose donc de savoir si les votes exprimés contre le nouveau collège sont le signe d'un désaccord sur les réalisations de la mandature 2019-2024 ou s'ils traduisent des inquiétudes sur les [priorités](#) annoncées pour le nouveau mandat (2024-2029).

Elise Bernard

PhD, responsable des études de la Fondation

Le 27 novembre 2019, à l'issue de la procédure des auditions le Parlement européen avait approuvé par 461 voix, contre 157 et 89 abstentions le [collège des commissaires](#) - constitué alors de douze femmes et quinze hommes. En 2024, outre qu'il y a une femme

avec Juliette Bachschmidt chargée de recherche, et Marie Cohignac, Lilian Lallemand, Maxime Painot, Fabio Tomasic, assistants de recherche, ainsi que Constance Bonny.

[33] 2014 Juncker / 423 - 209 - 67 sur 751 ; 2010 Barroso II / 488 - 137 - 72 sur :736) ; 2004 Barroso I / 478 - 84 - 98 sur 732 ; 1999 Prodi / 510 - 51 - 28 sur 626 ; 1995 Santer / 417 - 104 - 59 sur 567.

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

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN
ISSN 2402-614X

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la seule responsabilité de l'auteur.
© Tous droits réservés, Fondation Robert Schuman, 2024

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.