

SOUS LA CODIRECTION DE  
ALEXANDRE NEGRUS, ROMAIN BERTOLINO & COLINE SAVIER

Revue trimestrielle - Janvier 2021

N°12 - 9.80 €

## VERS UNE EUROPE GÉOPOLITIQUE ?

### STÉPHANIE YON-COURTIN

Quel avenir de l'Euro pour la prochaine  
décennie ?

Louis AUBERT ●  
Robert CHAOUAD ●  
Sandie DUBOIS ●  
Blanca GUZMAN ●  
Christian LEQUESNE ●  
Maria MORATO ●  
Stephan RAAB ●

Diego SANCHEZ ●

Noémie BARAHONA ●  
Manon CHEMEL ●  
Denis DUEZ ●  
Marion HASTINGS ●  
Neil MAKAROFF ●  
Damini PANTALEON ●  
Sami RAMDANI ●

Loïc TREGOURES ●

### AUDE MAIO-COLICHE

Les enjeux du rôle d'Ambassadeur de l'Union  
européenne

Manon BLANCAFORT ●  
Meggie COPPIN ●  
Sébastien GRICOURT ●  
Vincent JAHNKE ●  
Guillaume MARQUE ●  
Alexandra PARIS ●  
Bochra RATEB TAYARA ●

Antoine SANTONI ●

Emmanuel VÉRON ●

### PASCALE JOANNIN

On ne naît pas Européen, on le devient

Thomas BOURREAU ●  
Robert DALSJÖ ●  
Garance GUILLEMOT ●  
Marie KRATA ●  
Catherine MATHIEU ●  
Antoine PICRON ●  
David RIGOLET-ROZE ●

Henri STERDYNIK ●



# AVERTISSEMENT

*Vers une Europe géopolitique ?*

Les propos exprimés par chaque contributeur n'engagent ni l'Institut d'Études de Géopolitique Appliquée, ni les rédacteurs entre eux, ni le comité de relecture.

Aucune personne physique ou morale citée dans le texte d'un contributeur n'a pour objectif d'identifier l'Institut d'Études de Géopolitique Appliquée ou les autres contributeurs.

© Tous droits réservés, Paris, Institut d'Études de Géopolitique Appliquée, Février 2021

Toute reproduction et distribution, sauf mention écrite contraire de la part de l'Institut EGA, est strictement interdite.

Comment citer cette publication :

*Vers une Europe géopolitique ?* (dir. Romain Bertolino, Alexandre Negrus, Coline Savier), Institut d'Études de Géopolitique Appliquée, *Revue Diplomatique*, 12<sup>ème</sup> numéro, Paris, 2021.

ISSN : 2739-2341

Institut d'Études de Géopolitique Appliquée  
31 Rue de Poissy, 75005 Paris  
E-mail : [contact@institut-ega.org](mailto:contact@institut-ega.org)  
Site internet : [www.institut-ega.org](http://www.institut-ega.org)





# ÉDITORIAL

*Vers une Europe Géopolitique ?*

## **L'Europe géopolitique, une question d'opportunités**

Depuis peu, avec l'installation d'Ursula von der Leyen en tant que présidente de la Commission européenne, du côté de Bruxelles l'utilisation du terme « géopolitique » n'est plus une incantation chimérique.

La nouvelle donne géopolitique est une opportunité de reparler du concept d'*Europe puissance*, qui se matérialise au gré de l'apparition de nouveaux enjeux. L'agenda diplomatique se densifie et la multiplication des crises est une opportunité pour l'Union européenne de se positionner au cœur des nouveaux enjeux.

Les crises, énumérées tout au long de ce numéro, permettent assurément de matérialiser plus que jamais les propos de la présidente de la Commission européenne qui, au moment de son installation en 2019, affirmait vouloir faire de la Commission une « Commission géopolitique ».

Les ambitions étant affichées, il convient désormais de les assumer en adoptant une certaine posture face aux grandes puissances que sont les États-Unis, la Russie et la Chine. Aujourd'hui, l'enjeu est fondamental : peser sur la scène internationale et accepter le rapport de force que les *Grands* imposent. Le langage diplomatique, s'il compte, est aujourd'hui insuffisant pour y faire face. Au préalable, ce sont des actions qui sont désormais attendues du côté européen.

Si les crises auxquelles l'Union européenne est confrontée ne manquent pas, elles sont des opportunités qu'elle doit savoir saisir. Des rendez-vous à ne pas manquer avec l'Histoire.

Romain BERTOLINO, Alexandre NEGRUS, Coline SAVIER  
Directeurs scientifique de la Revue Diplomatique n°12

# SOMMAIRE

*Vers une Europe Géopolitique ?*

- Pascale JOANNIN – On ne naît pas européen, on le devient **P. 1**
- Noémie BARAHONA – L'Europe face aux défis environnementaux **P. 5**
- Marie KRPATA – Quel avenir du couple franco-allemand comme moteur de l'Union européenne ? **P. 9**
- Catherine MATHIEU, Henri STERDYNIAK – Brexit : les compromis du 24 décembre 2020 **P. 13**
- Christian LEQUESNE – Brexit, Covid-19, administration Biden : les défis de l'Union européenne **P. 18**
- Sébastien GRICOURT – Quel avenir pour les Balkans occidentaux ? **P. 22**
- Loïc TREGOURES – Les Balkans, un enjeu pour l'Union européenne **P. 26**
- Sandie DUBOIS – Les conséquences géopolitiques du RGPD pour l'Europe **P. 34**
- Thomas BOURREAU – RGPD et transferts transatlantiques : vers une politique européenne de relocalisation des données ? **P. 39**
- Neil MAKAROFF – Le Green Deal, une nouvelle donne politique dans l'Union européenne **P. 45**
- Garance GUILLEMOT, Marion HASTINGS, Vincent JAHNKE – Quelles perspectives pour l'Europe de la Défense ? **P. 51**
- Denis DUEZ – Frontières et migrations : les Européens au défi de la solidarité **P. 57**
- Sami RAMDANI – Les évolutions du système gazier de l'Europe centrale et orientale **P. 63**
- Antoine SANTONI – Covid-19 ou bien Covid neunzehn ? **P. 70**

# SOMMAIRE

*Vers une Europe Géopolitique ?*

Manon BLANCAFORT – L’Union européenne et la République de Chine en matière de stratégie antiterroriste : vers une coopération sécuritaire bilatérale ?

**P. 74**

Blanca GUZMAN, Maria MORATO – L’Amérique latine : la grande oubliée de la diplomatie européenne ? **P. 78**

Bochra RATEB TAYARA – L’inflation des règles de conformité bancaire, un danger à l’essor de la filière de défense européenne ? **P. 82**

Emmanuel VÉRON – La stratégie européenne en Indopacifique **P. 86**

David RIGOULET-ROZE – La question de la définition d’une stratégie européenne pour le Moyen-Orient dans le cadre du *Strategic Compass* **P. 90**

Meggie COPPIN – Quelle boussole stratégique pour l’Union européenne ? **P. 95**

Diego SANCHEZ BORJAS – Nagorno-Karabakh : geopolitical and legal reflections **P. 99**

Stéphanie YON-COURTIN – Quel avenir de l’Euro pour la prochaine décennie ? **P. 105**

Robert CHAOUAD – Diplomatie européenne : des institutions en quête de politiques communes **P. 109**

Antoine PICRON – Réguler les Géants du numérique **P. 113**

Stephan RAAB – A country between the past and the future European Neighbourhood Policy and Human Rights in Belarus **P. 118**

Damini PANTALEON – L’Europe, puissance spatiale de demain : rêve ou réalité ? **P. 123**

Alexandra PARIS – Comment l’Union européenne participe-t-elle à la gouvernance arctique ? **P. 128**

Robert DALSJÖ – Une tempête en Baltique ? La Suède regarde à l’Est **P. 132**

# SOMMAIRE

*Vers une Europe Géopolitique ?*

Aude MAIO-COLICHE – Les enjeux du rôle d’Ambassadeur de l’Union  
européenne **P. 137**



Institut  
EGA

# On ne naît pas Européen, on le devient

**Par Pascale JOANNIN**

Directrice générale de la Fondation Robert Schuman

Pour reprendre les termes employés par Bronislaw Geremek en 1998<sup>1</sup>, à cette époque, en faveur de l'élargissement, l'expression peut être tout à fait transposée en référence à l'identité européenne. En effet, l'Union européenne, issue de la première communauté européenne imaginée par Robert Schuman le 9 mai 1950, est une construction anachronique en ce sens où elle n'est pas un État mais une Union d'États. Il n'existe donc pas de nationalité européenne. On est ressortissant de l'un des 27 États membres, ou de plusieurs si les parents sont binationaux, phénomène qui s'est accru avec la libre circulation des personnes et le programme d'échanges universitaires Erasmus. Beaucoup ont craint que cette situation n'affaiblisse le continent européen, rendant difficile de savoir et de rester, pour paraphraser la devise luxembourgeoise<sup>2</sup>, qui « nous » sommes. Comment se définir, s'identifier s'il n'existe pas de référentiel ? Est-il possible de faire émerger un sentiment d'appartenance commun dans ces circonstances ? Comment susciter une citoyenneté - voire une identité - européenne ?

## L'Europe, plus puissante qu'elle ne le pense

Le fait de ne pas être un État a longtemps été considéré par de nombreux observateurs comme un handicap. Pas d'État impliquerait ne pas avoir de chef. On a beaucoup glosé sur l'absence du numéro de téléphone de l'Europe, c'est-à-dire l'absence du chef que l'on

ne pouvait pas joindre car il n'existait pas. Ou plutôt, il en existait plusieurs - donc trop - et ils n'avaient pas l'autorité incontestable du chef.

70 ans après sa création, l'Union européenne n'a toujours pas un seul visage pour l'identifier : qui du président de la Commission ou du Conseil européen l'incarne le mieux ? Ces deux figures sont souvent côte-à-côte lors des sommets internationaux. Mais est-ce un réel problème ? Au lieu d'être une faiblesse, cela est plutôt une force. Certes les États membres, qui ont librement choisi de s'unir selon l'adage « l'union fait la force », ont donné très peu de compétences en propre à cette Union. Ces compétences exclusives portent sur des sujets majeurs comme la monnaie, la concurrence, le commerce ou la pêche ; dans la plupart des autres domaines, l'Union européenne dispose de compétences dites « partagées » ou « d'appui » qui n'ont pas cessé de se multiplier à la demande même des États membres. Au fil du temps, l'Europe s'est ainsi beaucoup développée et renforcée, créant une union douanière puis un marché unique - à ce jour inégalé - une monnaie, l'euro, partagée par 19 États membres et devenue en vingt ans la deuxième monnaie de réserve du monde. À tel point que certains réclament d'accroître les compétences de l'Union dans d'autres secteurs ? On a pu constater à l'occasion de la crise sanitaire que cette question était posée.

L'Europe n'est pas un État, mais elle est devenue une puissance économique et commerciale, l'un des endroits de la planète où il fait bon vivre. Certes certains de ses États

<sup>1</sup> [https://www.liberation.fr/planete/1998/07/16/geremek-on-ne-naît-pas-europeen-on-le-devient-a-paris-le-ministre-polonais-plaide-pour-l-elargissement\\_241806](https://www.liberation.fr/planete/1998/07/16/geremek-on-ne-naît-pas-europeen-on-le-devient-a-paris-le-ministre-polonais-plaide-pour-l-elargissement_241806)

<sup>2</sup> « Mir wëlle bleiwe wat mir sinn ».

membres sont des puissances à eux seuls et trois d'entre eux sont membres du G7 mais ces sept dirigeants sont en réalité neuf car les dirigeants de l'Union européenne (Commission et Conseil) y sont régulièrement invités. De même, l'Union européenne est en tant que telle le 20<sup>e</sup> membre du G20 aux côtés de trois États membres (Allemagne, France, Italie).

L'Union européenne compte sur la scène internationale et, pour la grande majorité de ces États membres, elle est de la taille suffisante pour peser dans les affaires du monde et s'imposer face aux États-Unis et à la Chine.

Bien entendu, certains ne manqueront pas de dire que tout cela est artificiel et que l'Union n'a d'unie que le nom tant elle est diverse de ses cultures, de son histoire, de sa géographie, de ses peuples et de leurs langues. D'ailleurs il est vrai que sa devise est « *unie dans la diversité* ». Mais si l'on regarde du côté des États-Unis, sont-ils si unis que cela ? N'y a-t-il pas aussi dans ce pays des divisions, de la diversité ? Que dire de la Chine avec le Tibet et les Ouïghours pour ne citer que ces exemples ?

L'Europe ne semble donc dans une situation plus délicate ou critique que ses deux principaux concurrents mondiaux sur ce plan. Elle possède peut-être même quelques avantages cachés.

### L'Europe, plus unie qu'on ne le croit

À défaut d'une langue, d'un territoire bien défini qui a fluctué au gré des élargissements du continent, d'un chef, l'Europe s'affirme autour de valeurs et de principes fondamentaux. L'article 2 du traité sur l'Union européenne précise que « *l'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de*

*l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes.* » Certains sont communs aux États-Unis (liberté, démocratie), mais l'Europe n'en partage quasiment aucun avec la Chine.

Ces valeurs constituent désormais des éléments de l'identité de l'Union. D'ailleurs, les États qui souhaitent adhérer à l'Union européenne doivent obligatoirement les respecter pour pouvoir se porter candidats (article 49 TUE).

Le modèle européen est spécifique. Pendant longtemps, beaucoup ont cru que cela constituait un autre point faible, que le combat serait un peu celui de David contre Goliath. Bâtie sur et pour le droit, l'Europe au seul *soft power* s'est affirmée petit à petit, fidèle en cela à la méthode Schuman, non seulement sur la scène internationale, mais aussi dans le cœur des Européens.

La construction européenne reste perçue de manière positive par une majorité de citoyens. Les enquêtes d'opinion Eurobaromètre révèlent que les Européens sont très fortement attachés à l'Union et à ce qu'elle représente. Ils affirment même se sentir citoyens européens : 70% en moyenne dans la dernière étude publiée en octobre 2020<sup>3</sup>. Ils sont 83% en Pologne, 80% en Hongrie et 59% en France. Depuis l'automne 2019, le sentiment de citoyenneté européenne s'est même renforcé dans onze pays.

Le concept de citoyenneté européenne a été introduit par le traité de Maastricht en 1992 et repris dans l'article 9 du Traité sur l'Union européenne et l'article 20 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne : « *Est citoyen de l'Union toute personne ayant la*

<sup>3</sup> Eurobaromètre Standard 93, été 2020

[https://data.europa.eu/euodp/fr/data/dataset/S2262\\_93\\_1\\_93\\_1\\_ENG](https://data.europa.eu/euodp/fr/data/dataset/S2262_93_1_93_1_ENG)

*nationalité d'un État membre* ». Elle stipule que toute personne ayant la nationalité d'un État membre est automatiquement reconnue citoyenne de l'Union. La citoyenneté européenne complète la citoyenneté nationale sans la remplacer. La mention « Union européenne » apparaît ainsi sur les passeports des ressortissants européens à côté de celle de leur État membre d'origine.

On devient donc européen par cumul ou superposition : on peut être à la fois d'une région, d'un pays et se définir aussi européen. On se sent européen grâce au rôle important que l'Union européenne confère aux citoyens qui y disposent d'une reconnaissance juridique propre : Charte des droits fondamentaux, droit de circuler et de séjourner, de travailler et d'étudier, sur le territoire des autres États membres, droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales et aux élections du Parlement européen dans un autre État membre, droit de pétition et d'initiative citoyenne, Médiateur européen, protection consulaire d'un État membre présent dans un pays tiers lorsque leur État membre d'origine n'est pas représenté, *etc.*)

Peu à peu s'est ainsi construit en Europe un corpus de règles auxquelles se sont identifiés les citoyens ; les Européens ne veulent pas y renoncer. Sont-ce les prémisses d'une identité ?

### L'Europe, une identité en voie d'affirmation

Il importe donc à l'avenir que les dirigeants européens confortent le sentiment d'appartenance des ressortissants de l'Union et la fierté qui va de pair.

À cette fin, ils doivent notamment relever les nouveaux défis auxquels l'Europe est confrontée en ce début de XXI<sup>e</sup> siècle et réussir les nouvelles étapes de la construction européenne.

Les institutions européennes ont été renouvelées en 2019 et se sont dotées d'un nouvel agenda, perturbé par la pandémie.

L'environnement a été affiché comme une priorité par la Commission dès décembre 2019. L'Europe n'avait certes pas attendu cette date pour définir des règles en la matière, mais elle s'est dotée d'objectifs encore plus ambitieux. Elle doit veiller à ce qu'ils soient partagés par la communauté internationale. Rien ne serait pire que d'agir seul sans s'assurer que les autres suivent la même voie. Les travaux de la COP ont donné lieu aux accords de Paris dont les États-Unis se sont retirés avant d'y revenir sous l'ère Biden. En la matière, il ne faut pas seulement être un exemple, mais aussi convaincre ses partenaires à s'engager ensemble pour la définition de règles similaires : l'avenir de la planète ne se décidera pas seulement en Europe.

La crise actuelle liée à la Covid-19 a révélé toute l'importance stratégique de l'économie numérique et du développement des nouvelles technologies dont les citoyens sont devenus de friands consommateurs. Si l'Europe ne manque pas d'atouts, notamment le Règlement général sur la protection des données (RGPD) adopté en 2016 et entré en vigueur en mai 2018, force est de constater qu'elle n'est pas forcément la mieux-disante, notamment face aux géants américains (GAFAM) et aux dragons chinois (BATX). C'est une autre priorité de la Commission qui vient de se doter le 15 décembre 2020 de règles (Digital Services Act, Digital Market Act) pour affirmer le rôle numérique de l'Europe. Une consultation publique a été ouverte par la Banque centrale européenne pour imaginer ce que pourrait être l'euro numérique. Construction économique à l'origine, l'Europe ne peut pas manquer cette transition.

Enfin, dans un monde incertain, l'Europe a une autre carte maîtresse à jouer. L'Europe

communautaire est synonyme de paix, alors qu'au XXe siècle le continent européen a été le principal théâtre de deux guerres mondiales. Les tensions internationales se multiplient à ses portes et elle n'est pas *a priori* la mieux armée pour y faire face. Si n'est pas une puissance militaire, l'Union européenne peut être un acteur diplomatique de premier plan. Avec ses valeurs, son droit, son *soft power*, elle est un acteur international à part. Elle doit veiller à définir ses propres intérêts, qui ne sont pas les mêmes que ceux de ses plus proches partenaires, une stratégie qui a commencé à être élaborée en 2016 mais qui doit encore être consolidée pour parvenir à cette « *autonomie stratégique* » revendiquée comme une autre priorité.

La demande d'Europe est forte dans ces domaines que sont l'environnement, le numérique, la défense et la sécurité. Ils sont essentiels pour permettre à l'Union européenne

de rester l'un des principaux acteurs mondiaux et d'être en mesure de peser sur la scène internationale. Ils sont aussi de nature à renforcer son influence et à faire entendre le message particulier qui est le sien. Cela lui permettra enfin d'être toujours et de mieux en mieux acceptée par ses ressortissants. Les citoyens ont besoin de cette détermination à obtenir des réalisations concrètes et de cette stature pour continuer à se définir Européens, à s'identifier comme Européens et à en ressentir une fierté.

Sans être un État, du fait de ses valeurs, de son mode de vie et de sa culture, l'Europe possède une identité spécifique qui est reconnue partout dans le monde. Elle doit l'assumer, c'est-à-dire prendre conscience de cette richesse et en faire un élément de fierté de ses citoyens.

## L'Europe face aux défis environnementaux

Par Noémie BARAHONA

Co-responsable de la Commission  
Géopolitique de l'Environnement de l'Institut EGA

Le climat devient « l'enjeu du siècle » comme le révèle depuis septembre 2018 la multiplication des actions pour faire bouger les politiques des États et des institutions internationales. La société civile et la jeunesse mondiale se sont emparées de la question environnementale et climatique avec les grèves scolaires pour le climat « Fridays for Future ». L'environnement est un bien public international et avec l'impact mondial des problèmes environnementaux, la coopération internationale est devenue inévitable. La crise sanitaire provoquée par le virus SRAS – CoV-2 à la fin de l'année 2019 nous rappelle depuis plusieurs mois que les changements climatiques sont une réalité. Que tous les continents sont menacés par les effets néfastes du réchauffement global provoqué par les activités humaines. Les changements climatiques ont déjà de nombreux effets sur la santé humaine, l'environnement et l'économie des pays européens. Certains territoires vont faire face à des hausses de températures tandis que d'autres seront victimes de pluies torrentielles. Les espaces européens ne sont pas touchés – ainsi que dans le futur - de la même manière<sup>4</sup>. Malgré les efforts mondiaux dans la réduction des émissions de gaz à effet de serre, des conséquences environnementales et climatiques sont à prévoir sur les territoires européens. Dès lors, il est

important d'anticiper et de s'adapter à ces effets indésirables. Dans cette optique, la Commission européenne présidée par Ursula von der Leyen a présenté « *L'European Green Deal* » en décembre 2019<sup>5</sup>. Le Pacte vert européen va de pair avec le nouveau plan de relance européen. Pour faire face à la plus importante récession d'après-guerre, le plan de relance européen proposé par la Commission « *Next Generation EU* » vise à créer un avenir durable. En novembre 2020, les eurodéputés ont augmenté à 40% les dépenses du plan de relance et du budget seront ainsi directement attribués à la lutte contre le réchauffement climatique<sup>6</sup>. L'Europe se veut ambitieuse et souhaite avoir le leadership de la gouvernance climatique. En-a-t-elle les capacités ?

### L'Europe, victime du changement climatique

Les incidents climatiques qui touchent les pays européens depuis quelques années montrent que les conséquences du changement climatique ne se feront pas ressentir dans futur lointain mais qu'elles sont une réalité du présent. Tous les ans, de nouveaux « records » sont atteints ; les températures estivales sont de plus en plus chaudes sur certains territoires. Le 28

<sup>4</sup> Changement climatique, impacts et vulnérabilité en Europe. (2016). Agence européenne de l'environnement.

<sup>5</sup> <https://www.toutleurope.eu/actualite/pacte-vert-europeen-le-programme-ecologique-de-la-nouvelle-commission.html>

<sup>6</sup> Alvarez, C. (13 novembre 2020). Les eurodéputés augmentent à 40% la part du plan de relance dédiée au climat et à la biodiversité.

Novethic. Consulté sur : <https://www.novethic.fr/actualite/environnement/climat/isr-rse/les-eurodeputes-veulent-que-40-du-fonds-de-relance-aille-au-climat-et-a-la-biodiversite-mais-ils-soutiennent-toujours-le-gaz-149191.html>

juin 2019, la France a connu la plus chaude journée en dépassant les 45°C dans certaines villes. L'été 2018 est quant à lui marqué par des records de températures qui ont provoqués des sécheresses interminables dans le nord de l'Europe. Le manque de précipitations dans ces régions favorise de nombreux départs de feu<sup>7</sup>. Les territoires suédois, danois, norvégien et finlandais sont impactés par des sécheresses qui ont provoqué des incendies au-delà du cercle arctique. Le cercle polaire connaît une hausse des températures bien plus importante que le reste du monde, « avec un réchauffement climatique deux fois plus rapide » prévient Jean Jouzel, climatologue français<sup>8</sup>. Les incendies ont ravagé de nombreux hectares de forêts, de terres agricoles dans des régions habituellement peu touchées par des feux. Les pays sont peu préparés à des phénomènes extrêmes comme les incendies, les infrastructures ne sont pas adaptées pour gérer ces effets climatiques. Parallèlement, les régions littorales européennes comme la côte Atlantique sont davantage vulnérables à la montée des eaux et aux inondations. Selon les scénarios du GIEC<sup>9</sup>, la hausse du niveau des mers à la fin du XXIème siècle serait en moyenne de +30 à 60 centimètres. Dans les cas où la hausse des températures et des EGES n'est pas maîtrisée, l'élévation des niveaux des mers pourrait être comprise entre 60 centimètres et 1,1 mètre<sup>10</sup>. Dans le même temps, l'Europe centrale et orientale est davantage menacée par l'augmentation des pluies en saison hivernale. Les projections du GIEC établies dans le rapport de l'Agence européenne de l'environnement

montrent jusqu'à 35% d'augmentation de fortes pluies dans les régions centrales<sup>11</sup>.

L'Europe est vulnérable aux événements extrêmes et d'importantes répercussions socio-économiques sont à prévoir si les infrastructures ne sont pas adaptées et si les moyens financiers, politiques et sociétaux ne sont pas à la hauteur des enjeux. La crise sanitaire de la Covid-19 rappelle à quel point les États européens ne sont pas préparés alors que des changements environnementaux et sociaux sont incontestablement renforcés ou causés par les changements climatiques comme les menaces sur les écosystèmes, les forêts, la santé des populations, les secteurs agricoles (pêches, cultures, *etc.*) et la disparition d'espèces ou l'établissement d'espèces envahissantes.

### Une gouvernance européenne environnementale

Une gouvernance internationale environnementale s'est mise en place pour lutter contre les effets du changement climatique, notamment avec la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, les Accords de Kyoto et les récents Accords de Paris. Mais celle-ci se retrouve limitée et affaiblie par les jeux des États comme l'illustre la dernière COP dite COP25 ayant eu lieu à Madrid<sup>12</sup>. Les deux semaines de pourparlers devaient mettre au point des accords facilitant la mise en œuvre des Accords de Paris.

7 AFP-Relaxnews. (27 juillet 2018). Climat : sécheresse exceptionnelle dans le nord de l'Europe et des incendies jusqu'en Arctique. Futura-sciences. Consulté sur : <https://www.futura-sciences.com/planete/actualites/climatologie-climat-secheresse-exceptionnelle-nord-europe-incendies-jusqu-en-arctique-72136/>

8 Sermondadaz, S. (23 juillet 2018). Incendies en Suède : un avant-goût de ce qui attend l'Europe, prévient Jean Jouzel. Sciences et avenir. Consulté sur : [https://www.sciencesetavenir.fr/nature-environnement/climat/incendies-en-suede-un-avant-gout-de-ce-qui-attend-l-europe-previent-jean-jouzel\\_126075](https://www.sciencesetavenir.fr/nature-environnement/climat/incendies-en-suede-un-avant-gout-de-ce-qui-attend-l-europe-previent-jean-jouzel_126075)

9 Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC).

10 Données issues des études du GIEC. Consulté sur : [https://www.francetvinfo.fr/meteo/climat/cartes-inondations-incendies-niveau-de-la-mer-l-agence-europeenne-de-l-environnement-alerte-sur-les-consequences-du-rechauffement-climatique\\_3811201.html](https://www.francetvinfo.fr/meteo/climat/cartes-inondations-incendies-niveau-de-la-mer-l-agence-europeenne-de-l-environnement-alerte-sur-les-consequences-du-rechauffement-climatique_3811201.html)

11 Changement climatique, impacts et vulnérabilité en Europe. (2016). Agence européenne de l'environnement.

12 Les COP sont des rendez-vous annuels des communautés politiques, économiques, civiles, journalistiques et des organisations. Elles permettent à l'ensemble de la communauté internationale de faire l'état des lieux de la gouvernance climatique internationale et d'amener des évolutions de celle-ci avec des nouveaux accords.

## Vers une Europe géopolitique ?

Cependant, deux blocs se sont affrontés. Carolina Schmidt, ministre chilienne de l'Environnement et Présidente de la Conférence des Parties souligne le problème de coopération de la communauté internationale : « Certains membres présents au sommet, notamment l'UE, ont proposé de nouveaux objectifs à long terme en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre, mais la plupart se sont contentés de passer les deux semaines de négociations (...) à discuter de questions techniques étroites, y compris les détails du commerce du carbone. »<sup>13</sup> Face à la défection des États-Unis et des pays en développement, l'Union européenne s'est montrée comme la « gardienne de l'accord de Paris »<sup>14</sup>. L'Union européenne a perdu sa position privilégiée dans les négociations internationales puisqu'elle a réussi à réduire ses EGES<sup>15</sup>. Cependant, avec le nouveau programme européen « Pacte vert européen » développé par la Présidente de la Commission européenne Ursula von der Leyen, la nouvelle commission souhaite aller plus loin que les précédentes et veut atteindre la neutralité carbone d'ici 2050<sup>16</sup>. De nombreux objectifs sont fixés par ce Pacte vert européen et visent à positionner l'UE à la pointe de la transition énergétique. Un tel tournant vers une politique climatique et environnementale ambitieuse pourrait permettre un renouvellement de la gouvernance internationale climatique. L'UE, si elle s'accorde entre les différents pays membres, pourrait devenir le nouveau leader de la gouvernance internationale de l'environnement. Ce Pacte pourrait potentiellement être le fer d'unité de l'UE et permettre de recréer un projet européen

commun dans une période où les tensions et individualités sont à leur comble.

### Une ambition environnementale européenne réelle ou limitée ?

L'Europe fait face à des défis environnementaux sans précédent de par leurs multiplications, leurs urgences et leurs ampleurs. Par nécessité, l'UE s'est impliquée dans la lutte contre les changements climatiques dès les années 1970 en s'engageant dans la sauvegarde de la santé et du bien-être, la protection de ses ressources naturelles et de la nature puis la baisse des émissions de gaz à effet de serre. Dès 1992 à la signature du traité de Maastricht, l'environnement fait son entrée dans la politique européenne en devenant une compétence partagée<sup>17</sup> de l'UE. La politique environnementale de l'Union européenne permet d'écrire une législation contraignante qui a permis à l'Europe de lutter contre les effets climatiques. En l'espace de trente ans, les EGES ont baissé de 24%<sup>18</sup> en Europe ; des progrès sont aussi significatifs dans la protection de la biodiversité avec le réseau Natura 2000, la lutte contre la pollution de l'air et de l'eau tout comme des ambitions importantes dans la lutte contre les déchets plastiques.

L'Europe apparaît comme pionnière dans la lutte contre les changements climatiques et pourtant les objectifs des Accords de Paris ne sont pas atteints. Le nécessaire maintien d'une hausse à 1,5°C du réchauffement global n'est

<sup>13</sup> Courrier International. (15 décembre 2019). *Les négociations s'éternisent pour tenter d'éviter un échec cuisant à la COP25* <https://www.courrierinternational.com/article/climat-les-negociations-seternisent-pour-tenter-deviter-un-echec-cuisant-la-cop25>

<sup>14</sup> Guillou, A. Mathieu, C. (10 décembre 2019). L'Europe au défi de la neutralité climatique. Alternatives économiques. Consulté sur : <https://www.alternatives-economiques.fr/leurope-defi-de-neutralite-climatique/00091033>

<sup>15</sup> Emissions de gaz à effet de serre.

<sup>16</sup> <https://www.touteurope.eu/actualite/pacte-vert-europeen-le-programme-ecologique-de-la-nouvelle-commission.html>

<sup>17</sup> « C'est-à-dire que certains aspects relèvent des prérogatives nationales alors que d'autres sont définis au niveau de l'UE (articles 191 à 194 du TFUE). Dans ce dernier cas, la Commission présente une proposition, qui est ensuite discutée au Parlement européen et au Conseil, qui statuent selon la procédure législative ordinaire. » <https://decodeursdeurope.eu/action-climatique/>

<sup>18</sup> <https://www.vie-publique.fr/en-bref/277496-gaz-effet-de-serre-ue-moins-24-par-rapport-1990>

pas suivi par les pays européens car les actions politiques en cours nous amènent à un réchauffement global de +3°C - +4°C<sup>19</sup>. Les ambitions européennes de la neutralité carbone à l'horizon 2050 du Pacte vert européen sont encourageantes mais les actions doivent suivre les ambitions. En effet, pour atteindre ces objectifs, il faut que les émissions de gaz à effet de serre diminuent de 7,6 % par an entre 2020 et 2030<sup>20</sup>. Le plan de relance européen – de 750 milliards d'euros - pour faire face à la récession due à la crise sanitaire vise à créer une Europe solidaire et verte. Pour permettre une relance économique, la Commission européenne a décidé de donner de grands moyens financiers aux États européens. Fin 2020, les eurodéputés ont voté l'augmentation à 40% (contre 30% initialement) des dépenses du plan de relance et du budget seront ainsi directement attribuées à la lutte contre le réchauffement climatique. Le *Green Deal* européen permettra d'aiguiller ce plan de relance vers une Europe verte, durable et tournée vers la transition énergétique. Cependant, la liesse provoquée par ce plan doit être mesurée car il doit amener une politique

environnementale ambitieuse, d'atteindre les objectifs climatiques, de rendre nos territoires et sociétés résilients et d'investir dans les secteurs tournés vers la transition écologique. L'Europe doit aller au bout de ses ambitions et les États doivent être davantage contraints à investir dans les domaines « du monde d'après » et non « du vieux monde » au risque de se diriger vers une mauvaise trajectoire climatique. Parallèlement à ces ambitions et la somme qui apparaît importante, le plan de relance n'est pas suffisamment ambitieux face à l'urgence climatique dans laquelle se trouve l'Europe. En effet, malgré des investissements tournés vers l'avenir durable, de nombreux États soutiennent encore les secteurs de l'énergie fossile, ce qui limite l'action. De plus, les ambitions européennes doivent être traduites dans des ambitions nationales. Les États doivent suivre ces trajectoires, ce qui n'est pas encore le cas malgré les discours politiques dans ce sens<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> Alvarez, C. (19 juillet 2018). Climat : aucun pays européen n'est aligné sur l'Accord de Paris. Consulté sur : <https://www.novethic.fr/actualite/environnement/climat/isr-rse/climat-aucun-pays-europeen-n-est-aligne-sur-l-accord-de-paris-145964.html>

<sup>20</sup> Emissions Gap Report 2019. (Novembre 2019). PNUE. Consulté sur : <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/30797/EGR2019.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

<sup>21</sup> Comme par exemple la France, les recommandations de la Convention citoyenne pour le climat ne sont pas suivies.

# Quel avenir du couple franco-allemand comme moteur de l'Union européenne ?

Par Marie KRPATA

Chercheuse au Comité d'études des relations franco-allemandes à l'Institut Français des Relations Internationales (IFRI)

S'il est assurément au centre de l'histoire et de la construction européenne de l'après-guerre, l'UE ne se réduit pas au tandem franco-allemand. Lorsque la France et l'Allemagne parviennent à s'accorder et que la situation l'impose, ce couple donne indubitablement de l'élan au projet européen et le dote d'ambitions. Aujourd'hui un nouveau contexte international et ses implications en Europe mettent au défi Angela Merkel et Emmanuel Macron auxquels revient une responsabilité toute particulière. Celle de proposer des moyens pour fédérer davantage l'UE, de lever des freins internes et de relever ensemble les défis d'une nouvelle polarisation du monde.

Face aux enjeux et à une constellation géopolitique inédits, il est nécessaire que les États membres, au premier lieu l'Allemagne et la France, dépassent leurs différences, et dotent l'UE de politiques et d'outils pour renforcer sa cohésion et la rendre crédible au regard des autres puissances.

## Deux protagonistes de l'UE inégaux face à un contexte géopolitique inédit

*La France et l'Allemagne, couple inégal, au cœur du projet européen*

La France et l'Allemagne forment un couple inégal qui a su rapprocher d'anciens ennemis dans le cadre de la construction du projet européen. Ce projet économique et politique vise la paix sur un continent précédemment ravagé par les guerres pour mettre un terme aux rivalités et nationalismes qui ont conduit l'Europe dans deux conflits mondiaux au cours du XX<sup>e</sup> siècle. Cela n'empêche pas des approches différentes par rapport à ce projet européen.

L'histoire et le positionnement géographique de la France lui confèrent une stature dépassant le continent européen. Quant à l'Allemagne, disposant d'un ancrage sur le continent, elle défend aussi un marché unique européen qui sert ses intérêts économiques et commerciaux. Aux antipodes de la France sur sa stature internationale, elle est souvent qualifiée d'effacée à l'image des qualificatifs de « puissance pensive »<sup>22</sup> et d'« hégémonie réticente »<sup>23</sup>.

Cependant, les divergences à l'égard du projet européen ne se résument pas à des nuances franco-allemandes. On pourrait en effet distinguer trois types d'antagonismes. *Premièrement*, en matière de finalité, certains comme les Britanniques privilégiaient une union

<sup>22</sup> F.-W. Steinmeier, *Foreign Affairs*, juillet/août, [www.foreignaffairs.com](http://www.foreignaffairs.com).

<sup>23</sup> *The Economist*, « Europe's reluctant hegemon », 13 juin 2013, disponible sur : [www.economist.com](http://www.economist.com).

à finalité commerciale. La question a cependant été tranchée en faveur d'un cheminement progressif vers une union politique. *Deuxièmement*, en termes de règles relatives aux prises de décision, les avis divergent entre un rôle plus important dévolu aux institutions européennes et un rôle plus important incombant aux États membres. *Troisièmement*, on distingue entre ceux qui privilégient l'élargissement et ceux qui privilégient l'intégration. Les premiers, parmi lesquels se trouve l'Allemagne, voient en l'élargissement une possibilité d'agrandir le marché unique européen et donc une facilité en termes de production et de débouchés. Les seconds, parmi lesquels se trouve la France, craignent que l'élargissement entraînant la prise en compte d'un plus grand nombre d'États ne fasse régner la cacophonie et ne réduise les décisions de l'UE au plus petit dénominateur commun.

### *La France et l'Allemagne comme laboratoire d'idées face à un contexte géopolitique inédit*

Or, plus que des défis internes, ce sont aussi des défis externes qui se posent à l'UE.

*Au premier chef*, ce sont les relations transatlantiques qui se sont tendues sous le président Trump : remise en question de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN), protectionnisme en matière commerciale, sanctions extraterritoriales.

*En deuxième lieu*, c'est dans son voisinage immédiat que l'UE est confrontée à une tension grandissante. C'est le cas avec la Russie qui met l'Allemagne devant des choix compliqués après l'annexion de la Crimée, mais

aussi face à la répression des médias et des opposants politiques, ou encore en raison de sa dépendance énergétique. C'est aussi le cas pour la Turquie dont l'implication en Syrie, en Libye, en Méditerranée occidentale et dans le conflit du Haut-Karabagh conduit à de vives tensions entre les présidents turc et français. Mais l'Allemagne y est aussi attentive en raison du défi migratoire, de la question kurde et de la présence d'une minorité turque importante sur son sol.

*En troisième lieu*, ce sont les évolutions en matière de géoéconomie qui posent un défi de tout autre ordre à l'UE. L'influence croissante de Google, Amazon, Facebook, Apple, Microsoft et de leurs équivalents chinois la met devant un nouveau type de rapport de force. Aussi, avec la Chine ce sont des questions d'accès au marché chinois et de réciprocité qui se posent. Par ailleurs, la crainte autour des conséquences de la rivalité sino-américaine qui obligerait l'UE de choisir son camp est de plus en plus perceptible. Elle se traduit par une volonté de défendre le multilatéralisme avec vigueur et de s'affirmer comme Europe « géopolitique »<sup>24</sup>.

Pour pouvoir prendre le cheminement de cette Europe géopolitique, la France et l'Allemagne voient leur rôle au sein de l'UE comme un laboratoire d'idées qu'on élargirait au fur et à mesure aux autres États membres. La matérialisation de cette ambition se fait par des traités et des déclarations (traité de l'Élysée en 1963<sup>25</sup>, déclaration de Meseberg en 2018<sup>26</sup>, traité d'Aix-la-Chapelle en 2019<sup>27</sup>) qui prévoient un certain nombre de coopérations (coopération en matière de politique étrangère et de la défense, en matière migratoire, en matière économique).

<sup>24</sup> U. von der Leyen « Discours prononcé par la Présidente élue von der Leyen à la séance plénière du Parlement européen à l'occasion de la présentation de son Collège des Commissaires et leur programme ». Disponible sur : [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu).

<sup>25</sup> « Traité de l'Élysée » du 28 août 1963, disponible sur : [www.assemblee-nationale.fr](http://www.assemblee-nationale.fr).

<sup>26</sup> « Déclaration de Meseberg – Renouveler les promesses de l'Europe en matière de sécurité et de prospérité » du 19 juin 2018, disponible sur : [www.elysee.fr](http://www.elysee.fr).

<sup>27</sup> « Traité de coopération et d'intégration franco-allemand d'Aix-la-Chapelle » du 22 janvier 2019, disponible sur : [www.diplomatie.gouv.fr](http://www.diplomatie.gouv.fr).

L'Allemagne et la France se positionnent donc comme précurseurs d'une intégration européenne plus approfondie. De fait, qu'ils soient à l'origine de nouvelles mesures ou que celles-ci soient impulsées par les instances européennes, le soutien de la France et de l'Allemagne est indispensable pour entériner des réformes de l'UE.

### **La nécessité de s'accorder sur les priorités et de se doter de moyens d'action convaincants**

*Une complémentarité entre ambition française et volonté de concertation allemande*

Le couple franco-allemand affiche une complémentarité. Force de proposition, le président français s'est illustré comme Européen convaincu dans un certain nombre de discours<sup>28</sup>. L'espoir de susciter un enthousiasme suivi d'effets côté allemand a généré chez lui des impatiences. Il a finalement pu se réjouir du plan de relance contre la Covid-19 qui n'aurait pu se faire si l'Allemagne n'avait pas pleinement assumé la responsabilité historique qui lui revenait alors (quitte à opérer un revirement au regard de ses prises de position précédentes). La réussite de cette initiative est la confirmation de la nécessité d'une volonté politique pour toute tentative de réforme.

Mais cette volonté politique ne saurait suffire car elle présente le risque de l'unilatéralisme. Si le volontarisme et le dynamisme sont souvent attribués à la France, l'Allemagne est davantage connue par son souci d'inclusion et de recherche de compromis profondément ancrés dans sa tradition politique. Outre l'adhésion des États membres, l'adhésion

des institutions européennes et des citoyens est primordiale pour rendre le projet européen efficace. On se souvient des critiques des institutions européennes à l'encontre du président français pour avoir proposé Ursula von der Leyen comme présidente de la Commission européenne contrairement au principe de *Spitzenkandidat*<sup>29</sup> et de la réaction du Parlement européen à l'égard de la proposition française au poste de commissaire européenne. Cet épisode confirme la nécessité d'une posture de concertation et d'un esprit de bonne entente.

Autre acteur majeur de la démocratie européenne dont l'adhésion est nécessaire pour une UE efficace : la société civile. L'échec du Traité établissant une Constitution pour l'Europe en 2005 après les référendums français et néerlandais montre en effet la nécessité d'engager des efforts de pédagogie et d'explication envers les citoyens pour favoriser une meilleure compréhension des enjeux mais aussi pour se mettre à l'écoute des préoccupations et réalités sociales de la population. C'est ce qui est prévu à travers la tenue de la « conférence sur l'avenir de l'Europe » dans le but de réformer les institutions actuelles.

*Des moyens d'action efficaces à la hauteur des défis externes*

Sur le plan extérieur, par ailleurs, un certain nombre d'attentes envers l'UE ont été déçues ces derniers mois et nécessitent davantage de convergence et de résultats si elle aspire à véritablement « parler le langage de la

<sup>28</sup> « Initiative pour l'Europe – Discours d'Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique. », 26 septembre 2017, disponible sur : [www.elysee.fr](http://www.elysee.fr), « Discours du président Emmanuel Macron sur la stratégie de défense et de dissuasion devant les stagiaires de la 27<sup>ème</sup> promotion de l'École de Guerre », 2 février 2020, disponible sur : [www.elysee.fr](http://www.elysee.fr) et « Discours à la conférence de Munich sur la sécurité 2020 », 15 février 2020 disponible sur :

[www.elysee.fr](http://www.elysee.fr). *The Economist*, 7 Novembre 2019, « Emmanuel Macron warns Europe: NATO is becoming brain-dead », disponible sur : [www.economist.com](http://www.economist.com).

<sup>29</sup> Il s'agit du mode de désignation du président de la Commission européenne sur le principe que celle-ci revienne à la tête de liste du parti qui a obtenu le plus de voix lors des élections européennes.

puissance »<sup>30</sup>. En effet s'il est à relever que l'UE a su rester ferme envers le Royaume-Uni dans les négociations sur le Brexit, les résultats sur le dossier chinois sont plus mitigés. Certes un accord sur les investissements a pu être négocié avant la fin de la présidence allemande au conseil de l'UE, mais la réaction européenne sur les développements à Hong Kong ou sur le traitement des Ouïghours reste plus timorée que celle de ses équivalents américains ou britanniques.

Dans le voisinage de l'UE, le Haut représentant aux affaires étrangères de l'UE Josep Borrell perçoit une « astanisation<sup>31</sup> », donc une éviction de l'Europe des règlements de conflits dans sa périphérie au profit de la Russie et de la Turquie (Libye, Syrie, Haut-Karabagh). Par ailleurs, les relations avec la Russie restent tendues, le cas Navalny ayant donné lieu à des sanctions et ayant posé la question de la poursuite du projet de gazoduc russe Nord Stream 2. C'est aussi la capacité de décider de sanctions à l'égard de la Turquie en Méditerranée orientale et à l'égard du régime biélorusse qui a mis l'UE à rude épreuve. Ces divergences ne laissent aucun doute sur la nécessité de l'UE de se doter d'une politique étrangère plus cohérente. Certaines tentatives en ce sens voient le jour. Le « Strategic Compass »<sup>32</sup> notamment tente de pallier les insuffisances de la politique étrangère de l'UE, de créer davantage de convergence et de fixer un cap concret sur le cheminement à engager. Mais se pose aussi la question du *leadership* alors que l'Allemagne et la France devront faire face à des

échéances électorales internes en 2021 et 2022 avec un après-Merkel qui plonge l'avenir proche de l'UE dans une certaine incertitude.

Face à l'accélération du monde, il est nécessaire de disposer d'une avant-garde capable d'anticiper, de définir et de proposer. La France et l'Allemagne incarnent un certain *leadership*. On l'a vu face à la Covid-19. Mais ce rôle ne leur appartient pas exclusivement et il n'est pas suffisant pour rendre le projet européen efficace.

La Covid-19 a mis en évidence des fragilités internes et une vulnérabilité due à la dépendance par rapport à d'autres puissances quant à l'approvisionnement de biens essentiels. La nature stratégique des défis posés requiert une réorganisation et un repositionnement de l'UE pour confirmer sa raison d'être et la rendre crédible aux yeux des puissances étrangères.

Reste à espérer que la convergence regagnée par l'UE pendant la présidence Trump ne s'étiolle pas sous la présidence Biden. Deux attitudes seraient fatales à l'UE : l'illusion de la restauration d'une relation privilégiée entre États-Unis et UE d'une part, et l'enlisement dans des querelles internes qui freinent la concrétisation de projets communs d'autre part<sup>33</sup>.

<sup>30</sup> J. Borrell, 7 octobre 2019, audition par la commission des affaires étrangères du Parlement européen. Disponible sur : [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu).

<sup>31</sup> J. Borrell, « Pourquoi l'Europe doit-elle être stratégiquement autonome ? », Éditoriaux de l'Ifri, Ifri, 11 décembre 2020.

<sup>32</sup> N. Koenig, « The EU's strategic compass for security and defence: Just another paper? », Policy Paper, Hertie School Jacques Delors Center, 10 juillet 2020.

<sup>33</sup> C. Major, C. Mölling, « Autonomie stratégique européenne : arrêtons de nous enliser dans les débats toxiques », Éditoriaux de l'Ifri, 14 décembre 2020, Ifri.

## Brexit : les compromis du 24 décembre 2020

Par Catherine MATHIEU et Henri STERDYNIAK

Économistes à l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE)

Le 24 décembre 2020, l'Union européenne à 27 (UE27) et le Royaume-Uni (RU) ont enfin abouti à un accord sur leurs relations futures. Cet accord s'inscrit dans le prolongement de l'accord de retrait et de la *déclaration politique révisée* signée le 17 octobre 2019, qui se donnait l'objectif d'une *relation forte, spécifique et équilibrée* entre l'UE et le Royaume-Uni, passant par un accord de libre-échange. La déclaration a évité une sortie sans accord à la fin de l'année 2019 ; elle a permis la sortie politique du Royaume-Uni de l'UE le 31 janvier 2020, tout en laissant ouvertes des questions comme celles du contenu précis de l'accord de libre-échange, celle de la pêche, celle des services financiers. De difficiles négociations, menées à partir de mars 2020, ont abouti *in extremis* à un *accord de commerce et de coopération*, évitant une sortie sans accord du Royaume-Uni du marché unique le 31 décembre 2020.

### Les positions de négociations avant l'accord

Le Royaume-Uni, par la voix de son Premier ministre Boris Johnson, souhaitait aboutir à un « accord de libre-échange de première classe » avec « Zéro tarif, Zéro quota ». Mais il refusait que le Royaume-Uni s'engage à rester aligné sur les futures réglementations de l'UE, ainsi que toute inférence de l'UE ou de la Cour de justice européenne (CJUE) sur les lois britanniques. Les Britanniques voulaient retrouver le contrôle de l'accès à leurs zones de pêche. Ils refusaient que l'UE contrôle le commerce entre la Grande-Bretagne et l'Irlande du Nord.

L'UE27 refusait que le Royaume-Uni reste dans le marché unique, en choisissant les règles qu'il voudrait bien appliquer, en retrouvant sa souveraineté commerciale, en ne reconnaissant plus l'autorité de la CJUE, en n'assurant plus la libre installation des travailleurs. La libre entrée des marchandises britanniques dans le marché unique supposait que l'UE ait un droit de regard sur les réglementations britanniques : « zéro tarif, zéro quota, zéro dumping ».

L'UE souhaitait empêcher le Royaume-Uni de bénéficier d'un avantage concurrentiel déloyal en réduisant ses réglementations. Elle exigeait un droit de contrôle, des mécanismes de règlement des différends et la possibilité d'agir de façon autonome si elle estimait que les engagements britanniques n'étaient pas respectés. Elle insistait sur le fait que le Royaume-Uni ne pouvait jouir des mêmes avantages qu'un pays membre, que les deux zones seront des économies distinctes, ce qui impliquait la fin de la libre circulation, la nécessité de contrôles douaniers, la fin de la reconnaissance mutuelle automatique des réglementations (en particulier en matière de services financiers). L'UE refusait de négocier ses régulations (le pays importateur doit se plier aux règles de l'UE).

### Les principaux points de l'accord de commerce et de coopération

L'accord du 24 décembre 2020 est un accord de compromis qui permet d'éviter la mise en

place de droits de douane et de quotas sur les échanges de marchandises. Ce long texte (1246 pages dans sa version anglaise) prévoit en détail la relation future entre le Royaume-Uni et l'UE27. Il met sur pied un Comité paritaire et 18 comités sectoriels chargés de veiller à sa bonne application. Ces comités peuvent avoir recours à des processus d'expertise ou d'arbitrage.

Le texte comporte à la fois la nécessité d'une « concurrence libre et non faussée », le droit de chaque partie à définir ses propres réglementations, la nécessité de processus de collaboration en la matière, des engagements à maintenir des niveaux de réglementations élevés pour les droits du travail, la protection sociale et la protection de l'environnement. Les subventions aux entreprises sont réglementées. Un désaccord persistant doit être tranché par un tribunal d'arbitrage qui peut autoriser la partie lésée à prendre des mesures compensatrices.

Cela n'empêchera pas l'apparition de barrières non tarifaires (BNT) : barrières réglementaires, règles d'origine, contrôles des normes sanitaires et phytosanitaires (SPS), contrôles douaniers, coûts administratifs. La question des barrières réglementaires ne se posera qu'avec le temps, si les réglementations divergent entre le Royaume-Uni et l'UE. La question des règles d'origine et des normes SPS est apparue dès le 1<sup>er</sup> janvier : pour pouvoir être exportés dans l'UE sans droits de douane, les produits britanniques doivent vérifier les règles d'origine, donc contenir des matières originaires du Royaume-Uni et de l'UE, à hauteur d'un pourcentage variable selon les produits ; les produits alimentaires doivent présenter des certificats attestant de leurs conformités aux normes SPS de l'UE. Les entreprises doivent aussi remplir des formulaires en vue des contrôles douaniers. Ces nouvelles formalités représentent une difficulté importante à court terme pour les entreprises qui auparavant n'exportaient que vers l'UE.

Il est difficile d'estimer l'impact de ces BNT. Selon les estimations publiées par différentes études (OBR, 2018), dans le cadre d'un accord de libre-échange traditionnel, ces barrières pourraient représenter en moyenne une hausse de 6 à 7% du coût des échanges de marchandises. Ces barrières freineraient les exportations britanniques vers l'UE, pourraient décourager certaines entreprises d'installer des usines au Royaume-Uni et pourraient être répercutées dans les prix au Royaume-Uni.

### La question de la pêche

La pêche faisait partie des questions prioritaires pour le Royaume-Uni comme les États côtiers de l'UE27 dont la France. Le Royaume-Uni souhaitait retrouver l'accès plein et entier à ses eaux territoriales. C'était l'un des éléments de campagne fort des *Brexiters*. L'UE27 souhaitait conserver les droits d'accès de ses pêcheurs dans les eaux britanniques, très poissonneuses, et maintenir une gestion commune des ressources halieutiques. Finalement, l'accord du 24 décembre entérine un compromis ; les pêcheurs de l'UE devront verser aux Britanniques l'équivalent de 25 % de leur pêche jusqu'en juin 2026 ; à la fin de cette période de transition, l'accès des pêcheurs de l'UE aux eaux britanniques sera soumis à des accords négociés annuellement. L'UE a donc réussi à préserver en grande partie l'accès de ses pêcheurs aux eaux poissonneuses du Royaume-Uni. Il est peu probable que le Royaume-Uni soit en position de négocier un accord plus favorable pour ses pêcheurs en 2026 qu'elle n'a réussi à le faire en 2020. Sur le plan politique, c'est un échec pour le gouvernement britannique, vis-à-vis des pêcheurs qui avaient largement voté en faveur du Brexit. Sur le plan économique, l'impact n'est cependant pas aussi important, la pêche ne représentant qu'environ 0,2 % de la valeur ajoutée britannique et les pêcheurs ne représentant que 12 000 personnes. Le gouvernement britannique a annoncé des mesures de soutien au secteur de la pêche (afin notamment de moderniser et d'étendre les flottes d'ici la fin de la période de transition).

### La question des services financiers

Les services financiers sont les grands oubliés de l'accord, alors qu'ils représentent environ 7% de la valeur ajoutée britannique, plus d'un million d'emploi et un excédent de près de 21 milliards d'euros avec l'UE en 2019. En quittant le marché unique, les entreprises britanniques ont perdu les passeports financiers qui leur permettaient de vendre leurs services dans l'UE. Les Britanniques espéraient obtenir des accords d'équivalence. Les deux parties ont simplement convenu de parvenir à un protocole d'accord d'ici la fin mars 2021. Le côté britannique a assuré en novembre 2020 l'équivalence aux produits de l'UE. Mais du côté de l'UE, aucune décision n'a été prise, en dehors du maintien de l'équivalence des activités des chambres de compensation pour une période de dix-huit mois. L'UE agit clairement en fonction de ses intérêts : maintien de l'équivalence pour les seules activités qui ne peuvent être effectuées aujourd'hui dans la zone euro, pas de décision pour les autres. On peut s'étonner que le gouvernement britannique n'ait pas semblé se préoccuper des intérêts de la City dans cette négociation, contrairement à ceux de ses pêcheurs. On peut penser que le gouvernement britannique fasse confiance à la City pour garder le leadership des places financières mondiales en développant de nouvelles activités (telles que la finance verte ou la finance *islamique*) et en se réorientant vers des zones de croissance dynamiques, en particulier en Asie, si l'UE continue de maintenir une position dure en termes d'équivalence. D'autre part, les entreprises financières ont anticipé la sortie du Royaume-Uni du marché unique en s'étant assurées de garder des implantations dans la zone euro. À court terme, l'impact négatif du Brexit sera donc sans doute limité pour la City, mais pourrait s'amplifier au cours du temps.

### La question irlandaise

La question de la frontière irlandaise avait été théoriquement réglée par le protocole signé le 27 octobre 2019. Celui-ci permet d'éviter l'établissement d'une frontière physique entre l'Irlande et l'Irlande du Nord. Il met en place un système compliqué. D'un côté, l'Irlande du Nord continue de s'aligner sur un ensemble de règles du marché unique : législation sur les marchandises, règles SPS, règles en matière d'aides d'État, de TVA et d'accises.

En revanche, l'Irlande du Nord continue à faire partie du territoire douanier du Royaume-Uni. Elle sera incluse dans les accords de libre-échange que ce dernier conclura avec des pays tiers. Les marchandises entrant en Irlande du Nord devront respecter les règles de l'UE si elles risquent d'entrer sur le marché unique de l'UE. Pour chaque type de marchandise, un comité mixte établira le risque de circulation ultérieure à l'extérieur de l'Irlande du Nord. Les contrôles nécessaires seront effectués par les autorités britanniques, mais le protocole prévoit la mise en place de mécanismes de contrôle et de surveillance de l'UE. Les règles de l'UE en matière d'aides d'État s'appliqueront quand elles impacteront les échanges entre l'Irlande du Nord et l'UE.

### Quel impact macroéconomique ?

Au lendemain du référendum de juin 2016, il n'y a pas eu la catastrophe économique annoncée par certains (jusqu'à -6% de baisse du PIB à l'horizon de deux ans selon une étude publiée par le gouvernement britannique avant le référendum, HM Treasury, 2016). Certes, la livre a chuté, mais cela l'a ramenée à un niveau plus soutenable pour l'économie britannique ; la Bourse de Londres a chuté avant de se rétablir rapidement ; les prix de l'immobilier ne se sont pas effondrés et ont au contraire continué de progresser d'environ 3% par an ; l'investissement des entreprises ne s'est pas

effondré, même si les entreprises se sont montrées attentistes.

Certes, le Brexit n'avait pas encore eu lieu. C'est maintenant fait depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2021. Des difficultés d'adaptation aux nouvelles règles sont apparues en matière de produits alimentaires (les pêcheurs écossais de langoustines ont dû cesser leurs exportations vers l'UE, le temps pris par les nouvelles formalités de contrôle ne leur permettant plus d'acheminer les langoustines vivantes, les exportations de la Grande-Bretagne vers l'Irlande sont ralenties, voire bloquées). Ces problèmes seront résolus au cours des prochains mois et auront au total un faible impact. Le système du contrôle informatique des camions traversant la Manche ou la mer d'Irlande n'occasionne pas les embouteillages redoutés.

Au-delà de ce très court terme, une gamme de scénarios sont envisageables. Pour les pessimistes, le Royaume-Uni va se refermer sur lui-même. Sa fermeture entrainera une perte immédiate de productivité et une baisse du taux de croissance de sa productivité. Mais c'est peu probable, car le Royaume-Uni veut rester ouvert. Pour les libéraux, le Royaume-Uni, libéré des contraintes européennes, pourra réaliser un choc de déréglementation (mais le pays est déjà très libéralisé) et se tourner vers « le grand large ».

Dans le cas d'un accord de libre-échange, les études économiques publiées depuis 2016, en utilisant différentes méthodes (modèles de gravité, modèles d'équilibre général calculable, modèles macro-économiques) et en tenant compte de différents canaux de transmission (parmi ceux-ci, le commerce, les investissements directs étrangers, la productivité et l'immigration) suggèrent que le Brexit aura un impact négatif sur le PIB britannique, compris entre -0,6% à -6,7% avec une médiane à -2,5%, à l'horizon de deux ans (pour une revue de littérature, voir Mathieu C., 2020). C'est le prix de la liberté.

Le Brexit se produit alors que la pandémie de Covid-19 continue de faire des ravages à travers le monde. Elle se traduira par une chute du PIB britannique de l'ordre de 10% en 2020. Étant donné les évolutions de la pandémie sur le sol britannique, une nouvelle dégradation de la situation sanitaire et le retour de mesures de confinement, le PIB britannique sera sans doute à nouveau en baisse au quatrième trimestre 2020 et au premier trimestre 2021. Le choc attendu du Brexit apparaît bien faible au regard de celui de la crise du coronavirus.

### Quelles leçons pour l'Europe et les pays membres ?

Tout au long de la négociation, l'UE a prétendu se prémunir contre le *dumping* salarial, social ou réglementaire que pourrait faire le Royaume-Uni. Mais elle ne fait rien contre le *dumping* fiscal de l'Irlande, contre le *dumping* réglementaire des Pays-Bas, contre le *dumping* salarial qu'a pratiqué l'Allemagne, contre le *dumping* social de certains pays d'Europe centrale et orientale. Il serait souhaitable que l'Europe rationalise sa position, par exemple en introduisant des planchers pour des variables clés comme le taux de l'impôt sur les sociétés, le salaire minimum, *etc.*

La Commission européenne et d'importantes forces politiques en Europe ont comme programme : « Une union toujours plus étroite ». Celui-ci se heurte d'un côté à la crainte des pays dits frugaux, qui ne veulent pas payer pour les pays du Sud qu'ils considèrent comme mal gouvernés et gaspilleurs ; de l'autre au refus de plusieurs pays d'abandonner leurs spécificités nationales et leur souveraineté. Le Royaume-Uni, par le Brexit, pousse cette logique jusqu'au bout, mais elle inspire aussi des pays comme la Pologne ou la Hongrie.

L'UE est une architecture de plus en plus compliquée. Il serait envisageable de repenser l'UE sur la base de quatre cercles : un cœur (les pays de la zone euro favorables à une intégration plus poussée), un deuxième cercle (les autres pays de la

zone euro), un troisième cercle (les pays de l'UE qui ne veulent pas entrer dans la zone euro), un quatrième cercle (les pays qui veulent le libre-échange au sein d'un marché unique, sans intégration politique). Cette restructuration reste problématique ; comment imaginer des institutions spécifiques pour chacun des quatre cercles ? Peut-on avoir un marché unique sans une certaine harmonisation de la fiscalité, des normes, des réglementations ?

L'accumulation d'accords commerciaux bilatéraux, de zones de libre-échange, crée un système commercial mondial de plus en plus compliqué. On peut prôner le retour de règles

unifiées sous le contrôle de l'OMC, qui devraient prendre en compte les droits du travail, la protection sociale, les normes sanitaires et écologiques, des règles fiscales et la lutte contre le changement climatique.

Comme lors de la crise grecque, l'UE a montré son unité et sa puissance, au détriment d'un pays membre qui refuse la loi commune. L'UE a cependant beaucoup plus de mal à faire front commun lorsqu'il s'agit de solidarité entre membres de l'UE ou de politique commune (en matière d'immigration, par exemple). Il n'est pas certain que le départ du Royaume-Uni suffise à renforcer l'unité politique, économique et sociale de l'UE.

# Brexit, Covid-19, administration Biden : les défis de l'Union européenne

## Entretien avec Christian LEQUESNE

Professeur à Sciences Po  
Responsable du projet de recherche européen EU-LISTCO au CERI

## Réalisé par Alexandre NEGRUS et Manon CHEMEL

Président de l'Institut EGA  
Déléguée Proche, Moyen-Orient & Afrique du Nord

### Alexandre Negrus - Suite à l'accord sur le Brexit, comment envisager la relation entre l'Union européenne et le Royaume Uni ?

**Christian Lequesne** - Tout d'abord, il convient de rappeler qu'avec cet accord, la relation entre les deux entités ne va pas s'arrêter. Les liens d'interdépendances sont tels entre les deux parties que les Britanniques seront contraints, qu'ils le veuillent ou non, de travailler avec les Européens. Récemment, il y a eu un certain nombre de travaux depuis que le Brexit est entré en vigueur. De nombreux britanniques accordent beaucoup d'importance au projet de « *Global Britain* », qui consisterait à se tourner vers ce que le Général de Gaulle appelait le « Grand large », c'est-à-dire délaisser de l'Union européenne afin de se tourner vers l'Inde et la Chine. En réalité, cela n'a aucun sens au regard des différents flux économiques et des intérêts de politique étrangère. En début d'année 2021, il y a eu une déclaration sur l'enrichissement de l'uranium en Iran et celle-ci a été signée par les trois ministres des Affaires étrangères allemand, français et britannique.

De plus, en politique étrangère, la Grande-Bretagne a été beaucoup plus proche de l'Union

européenne dans les dix dernières années qu'elle ne l'a été avec les États-Unis.

Les Britanniques doivent prendre conscience de cela et jouent, à partir de leur nouveau statut, un rôle de partenaire avec l'Union européenne - en sortant de leur idéologie qui insiste sur l'idée de retrouver à tout prix le contrôle. Boris Johnson est un homme assez pragmatique. En revanche, sur le plan économique cela ne sera pas évident. On va découvrir chaque jour des obstacles en comparaison aux années précédentes caractérisées par un vrai échange. Dorénavant, nous allons découvrir les formalités de douane, les contrôles phytosanitaires, *etc.* Concernant la question des services et notamment financiers, rien n'est encore réglé à ce jour. C'est en faisant que l'on découvrira chaque jour de nouveaux obstacles. Toutefois, j'estime que les Britanniques n'ont pas d'autres choix que de poursuivre une relation « pragmatique » avec les Européens.

**AN - L'Union européenne doit pouvoir se positionner comme un acteur majeur sur la scène internationale et être à la hauteur des enjeux géopolitiques contemporains. En cela, l'installation de la nouvelle administration américaine avec l'élection de Joe Biden est l'occasion de s'interroger, ou du moins remettre sur la table, l'avenir de la relation**

## Vers une Europe géopolitique ?

**transatlantique. Selon vous, quels vont être les contours de celle-ci ?**

**C.L** - J'aurais tendance à dire que Donald Trump avait un effet positif sur l'Union européenne – celui d'amener les Européens à réfléchir sur leur possible autonomie sur le plan international et un détachement éventuel de l'Amérique sur le plan de la sécurité. En effet, avec l'administration Trump la confiance était compromise.

Par ailleurs, ce n'est pas pour rien que les discussions relatives à l'autonomie stratégique ont été remises sur la table par Emmanuel Macron. Celles-ci sont intervenues pendant la présidence de Trump.

Maintenant que Trump est parti et maintenant que Joe Biden est au pouvoir ; est-ce que l'on va continuer à réfléchir à notre autonomie ou revenir à de vieux réflexes de tutelle américaine ? Voilà la vraie question. Je pense que la réponse est en partie liée à la conception que l'on a de la puissance européenne – conception qui est différente d'un État à l'autre.

En France, en raison de notre histoire, on a toujours réfléchi et pensé en termes de grande puissance mais ce n'est pas le cas ailleurs, notamment en Suède.

Le fait que l'Union européenne se contente d'être une puissance civile faisant de l'aide au développement, de la diplomatie économique est quelque chose de parfaitement légitime. Les centres européens et les Baltes considèrent qu'il y a encore une menace russe et pour eux la sécurité de leur territoire passe par la sécurité apportée par les Américains sur leur territoire.

En termes de ressources, nous n'avons pas les ressources militaires pour éventuellement contrer en Europe une opération d'ampleur de la Russie. Toutefois, nous ne sommes plus sur ce format militaire classique d'invasion de territoire.

Il y a également ceux qui sont hésitants. Les Allemands se sont toujours évertués à ne pas trop se dépenser dans le domaine militaire car il y avait une garantie américaine. Ce n'est d'ailleurs pas un hasard que Kram, la Ministre de la Défense, le lendemain de l'élection de Biden ait fait une déclaration affirmant que l'autonomie stratégique de l'Europe est une illusion. C'est ce qui a amené en partie Emmanuel Macron à se positionner tout à fait à l'inverse dans l'entretien qu'il a donné au Grand Continent.

La relation avec l'Amérique est dans le camp des Européens. Pour notre sécurité et pour les questions commerciales avec la Chine, voulons-nous continuer à dépendre très largement des États-Unis ou nous affirmer ? Nous n'avons pas encore répondu à cette question. Qui aura le courage politique de remettre ce débat sur la table ? C'est la vraie question qui se pose pour l'Union européenne.

**AN - Parlons à présent de la crise pandémique qui bouleverse les économies européennes. Comment les institutions européennes se positionnent-elles pour amorcer une relance économique future ? Comment sera appliqué le plan de relance de l'Union européenne du 21 juillet 2020 ?**

**C.L** - Tout d'abord, ce plan a eu lieu et cela n'avait rien d'évident car nous ne savions pas si l'Allemagne allait accepter le compromis du 21 juillet 2020. Si elle avait dit non, probablement que ce plan n'existerait pas à l'heure actuelle.

À mon sens, sur ce point nous pouvons percevoir un effet positif du Brexit. En effet, si la Grande-Bretagne avait été membre de l'Union européenne, celle-ci se serait probablement opposée au principe même de ce plan de relance. Maintenant, il est amorcé et il va falloir le mettre en œuvre. D'ores et déjà nous avons décidé d'un certain nombre de quotas de répartition.

Toutefois, les budgets nationaux sont très contraints. Nous pouvons le constater en France avec le déficit budgétaire colossal lié au soutien qu'apporte l'État aux victimes économiques de la Covid-19. Dorénavant, il est indispensable de trouver des fonds nationaux pour pratiquer le principe de l'additionnalité. Surtout, il va falloir que les États donnent des garanties sur l'utilisation de cet argent.

Je vois un problème considérable sur la conditionnalité. D'abord la conditionnalité démocratique comme elle s'est imposée dans les semaines qui ont précédé - avec l'adoption par la présidence allemande de l'UE de ce texte qui insiste sur le fait que si on ne respecte pas les principes fondamentaux de ce texte, il peut y avoir des sanctions financières.

Est-ce que l'on va mettre en œuvre ces sanctions pour des pays comme la Hongrie ou la Pologne qui, d'après la répartition des quotas, vont profiter pleinement de ce plan de relance ?

Deuxième, il y a une conditionnalité plus large qui consiste à faire en sorte que cet argent soit utilisé dans des projets innovants : la lutte contre le changement climatique, les nouvelles énergies, le numérique, *etc.*

Les États du Nord qui ont été réticents sur ce point - notamment l'Autriche ou encore la Suède, vont être très vigilants sur l'utilisation de ces fonds.

À l'inverse, dans des pays où il existe des problèmes de transparence administrative comme en Italie, il va falloir être très prudents avec cet argent.

Cela sera-t-il suffisant pour relancer les économies ? Certainement pas. Il va falloir réfléchir à des solutions nationales alternatives.

Toutefois, on a pu observer une véritable solidarité européenne et cela est une bonne chose en comparaison au début de la crise où chacun a géré à sa façon et en fermant les

frontières sans consultation. Nous sommes malgré tout parvenus à rattraper la situation et à surmonter ce réflexe initial de l'égoïsme.

**AN - Dans un entretien que vous avez accordé au Monde, vous disiez que l'Europe doit « refaire de la politique en adoptant un récit des symboles ». Les crises du Brexit et de la Covid-19 sont-elles l'occasion de construire un discours politique et prendre de la hauteur sur le discours européen en général ?**

**C.L -** Je ne suis pas convaincu par les approches dites « pragmatiques » ou « utilitaristes » de l'Union européenne qui consistent à justifier la légitimité de celle-ci par la délivrance de bonnes politiques publiques.

Or, cette idée est en partie le référentiel qui a dominé pendant soixante ans. À titre d'exemple, vous pouvez observer le livre de Jean-Pierre Jouyet, ce haut fonctionnaire qui s'est engagé au service de l'Europe, lorsqu'il aborde la question de l'Europe. Il développe la théorie selon laquelle il faut d'abord délivrer de bonnes politiques pour que la population adhère. À mon sens, cela ne suffit pas. Je crois que ce qui est vrai de l'Europe est vrai de la politique en règle générale. La politique c'est aussi du récit et du discours. En anglais, on dirait que ce ne sont pas uniquement des « *policies* » mais c'est aussi de la « *politics* ».

Si on croit en l'Europe et en son projet, il est indispensable de se saisir de toutes les composantes positives afin d'élaborer un discours. Le problème repose sur le fait de savoir dans quelle mesure nous pouvons le faire ?

Si de nombreux politiciens hésitent à avoir ce discours politique sur l'Europe, c'est tout simplement car ils font un calcul très rationnel consistant à dire et penser qu'étant donné le degré d'euroscpticisme qui règne depuis des années dans les sociétés, il n'est pas dans leur intérêt de porter un tel propos.

## Vers une Europe géopolitique ?

On a quelques hommes politiques qui prennent des risques et abordent cette surface européenne mais ils sont rares. De ce côté-là, Emmanuel Macron prend des risques et mise sur une partie de l'électorat qui est convaincue de l'intérêt européen, même si cela ne suffit pas pour gagner les élections.

On pourrait avoir un discours et un récit. Cela n'est pas impossible mais on manque d'acteurs. Il faut des politiciens qui pensent que cela vaut le coup de porter un tel discours sur l'Europe.

## Quel avenir pour les Balkans occidentaux ?

Par Sébastien GRICOURT

Directeur de l'Observatoire des Balkans  
Fondation Jean Jaurès

L'enserrement de cet ensemble régional dans les frontières de l'Union européenne illustre l'avenir commun qui les lie irrémédiablement. Après avoir assumé l'essentiel de la reconstruction et du développement des anciennes entités de la défunte fédération yougoslave et de l'Albanie post-communiste, puis leur stabilisation en coopération avec l'ONU, l'OSCE, l'OTAN et les États-Unis, le processus d'adhésion s'est heurté à des obstacles intrinsèques à l'UE et à ce voisinage. Si celui-ci fut par nécessité un des moteurs de l'action extérieure européenne dont le processus de stabilisation et d'association lancé en 1999 généra une transformation des pays candidats, leurs spécificités révélèrent aussi des inadéquations de l'offre européenne. Le parcours de l'adhésion devint un objet technocratique non identifié pour les États membres les des élargissements, déconnecté de la vie des populations balkaniques et miné par les phénomènes locaux de captation d'État dont les réalités s'empilent dans les rapports annuels de la Commission<sup>34</sup>.

Mais le regain d'intérêt de l'UE pour la région ces dernières années découle moins du constat d'une décennie de dégradation de l'État de droit et de la démocratie, que de la montée en puissance d'acteurs extérieurs,

principalement la Russie et la Chine<sup>35</sup>. La place des Balkans occidentaux dans la géopolitique européenne constitue bien une part indissociable des ambitions européennes de puissance et surtout une épreuve incontournable de l'autonomie stratégique proclamée dont l'arrimage complet de ce voisinage à l'UE devra un jour en constituer la pleine réalisation.

### Un processus d'adhésion qui se cherche

La reconnaissance de l'importance de la région a cheminé avant que la Commission européenne n'écrive en 2018 dans sa stratégie que l'adhésion de ces pays représente un « investissement géostratégique ». En 2003, la stratégie de sécurité de l'UE soulignait que la crédibilité de la politique étrangère européenne relevait précisément de la « consolidation de nos réalisations » dans les Balkans, une région « pourvoyeuse de sécurité pour l'UE », puis en 2016, la stratégie globale pour une Europe plus forte affirmera qu'une perspective crédible d'élargissement est un « investissement stratégique »<sup>36</sup>.

Cette crédibilité est souvent défiée, entre d'un côté des stagnations et des régressions qui interrogent l'engagement des États candidats et

<sup>34</sup> Documents de référence accessibles via : [https://ec.europa.eu/neighbourhoodenlargement/countries/package\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhoodenlargement/countries/package_en)

<sup>35</sup> 22 novembre 2020, Jean-Charles Larssonneur, rapport Assemblée parlementaire de l'OTAN, *Key challenges to maintaining peace and security in the Western Balkans*.

<sup>36</sup> HR Javier Solana, *European Security Strategy, A secure Europe in a Better World* (décembre 2003) ; HR/VP Federica Mogherini, *A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy / Shared Vision, Common Action : a Stronger Europe* (juin 2016).

## Vers une Europe géopolitique ?

de l'autre des blocages et des compromissions qui questionnent la volonté réelle de l'UE et d'États membres à vouloir les intégrer. Le fossé entre ce sud-est européen et la situation de l'Europe centrale des années 90 explique en partie la convergence poussive vers les acquis communautaires<sup>37</sup>, mais il ne justifie pas les dérives contraires aux valeurs européennes censées guider la voie de d'adhésion, observées dans l'UE et dans les Balkans.

La coresponsabilité de l'UE est manifeste, à l'image par exemple de l'indulgence à l'égard de la Serbie et du Monténégro, qui malgré leurs nets reculs démocratiques furent considérées par Bruxelles comme les chefs de file de l'élargissement. Fin 2017, l'annonce de leur adhésion possible en 2025<sup>38</sup> accentua la défiance à l'égard de l'UE. Ce sentiment largement décrit par les sociétés civiles régionales puise dans d'autres sources de frustrations, comme le dysfonctionnement paralysant de la Bosnie-Herzégovine vingt-cinq ans après les accords de Dayton<sup>39</sup> ou la médiation bruxelloise du dialogue entre la Serbie et le Kosovo qui devra être repensée pour sortir de ses impasses<sup>40</sup>, qui représentent les deux derniers défis européens irrésolus qu'instrumentalisent des élites populistes jouant sur la fibre nationaliste.

En octobre 2019, l'opposition de la France à l'ouverture des négociations avec l'Albanie et la Macédoine du Nord provoqua de nouvelles désillusions envers l'UE. Les espoirs que ces deux États ouvrent leur première conférence intergouvernementale un an après se sont même éteints, dans l'attente que de nouveaux progrès soient réalisés par Tirana et

que Sofia règle son différend culturel sur la langue macédonienne. Dans ce contexte d'échéances sans cesse reportées, la nouvelle méthodologie de négociations adoptée en mars 2020 sous l'impulsion de la France isolée par son veto, ne paraît pas à ce jour amorcer un changement ni « saisir le déclin de la démocratie et de l'État de droit »<sup>41</sup> qui s'étend dans la région.

Cependant, la mobilisation par l'UE au printemps 2020 de 3,3 milliards d'euros pour aider la région face à la pandémie, puis le plan économique et d'investissement de 9 milliards (et son effet levier potentiel de 20 milliards) adopté en octobre 2020, font respectivement actes de solidarité et d'appui censé redonner de la vigueur aux réformes et aux convergences de marché intrarégionales et avec l'UE. Ils tendent à démontrer aussi la volonté d'ancrer les Balkans à leur vocation de rejoindre l'UE.

### Une région à la croisée des enjeux géopolitiques

Dans son discours sur l'état de l'Union, la présidente de la Commission européenne Ursula von der Leyen rappela que les Balkans occidentaux « sont bien une partie de l'Europe, et non pas une escale de la Route de Soie »<sup>42</sup>. En 2009, la concession du port grec du Pirée et le partenariat stratégique de la Serbie avec la Chine ont fait de la région l'étape suivante d'accès au marché européen. Excepté le Kosovo non reconnu par Pékin, les cinq autres pays ont rejoint l'Initiative 17+1. Ce sont la Serbie, la Bosnie-Herzégovine et le Monténégro qui profitent le plus des prêts et s'exposent au piège de la dette<sup>43</sup>. Mais c'est surtout le pouvoir serbe qui en profite pour consolider ses réseaux

<sup>37</sup> Octobre 2020: Matteo Bonomi, Institute for Democracy Societas Civilis, Skopje: *EU enlargement policy and socio-economic convergence in the Western Balkans*.

<sup>38</sup> 27 décembre 2017, propos de l'ancien Commissaire à l'élargissement Johannes Hahn rapportés par European Western Balkans : *2025 ambitious realistic goal*.

<sup>39</sup> Décembre 2020, série d'analyses, Le Courrier des Balkans.

<sup>40</sup> Décembre 2020, Arbër Fetahu, Group for Legal and Political Studies, Prishtina: *Opening closed chapters in the dialogue with*

*Serbia by respecting the principle that nothing is agreed until everything is agreed*.

<sup>41</sup> 16 octobre 2020, Florian Bieber, EU Observer: *How enlargement is running out of steam*.

<sup>42</sup> 16 septembre 2020: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/soteu\\_2020\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/soteu_2020_en.pdf)

<sup>43</sup> Septembre 2018, Banque européenne d'investissement, *Infrastructure Investment in the Western Balkans*.

## Vers une Europe géopolitique ?

clientélistes au détriment des législations communautaires, pendant que la Chine s'implante économiquement et technologiquement<sup>44</sup>.

En marge des commémorations des accords de Dayton à Sarajevo, le ministre des Affaires étrangères de Russie Sergueï Lavrov réaffirma l'opposition russe à toute révision de l'ordre institutionnel établi depuis 1995, message de mise en garde aux Européens et Américains réitéré à Belgrade et à Zagreb. Les discordes que le *statu quo* entretient entre les trois peuples constitutifs et l'implantation des intérêts russes dans l'entité sécessionniste de *Republika Srpska* confortent la stratégie d'entraver tout progrès de la Bosnie-Herzégovine vers l'UE et son adhésion à l'OTAN. Avec la Serbie, outre les coopérations politiques, économiques et militaires, Moscou dispose d'assez de leviers de nuisance pour entretenir les narratifs anti-occidentaux, intervenir par procuration dans les affaires bosniennes, macédoniennes ou monténégrines, ou empêcher que la Serbie ne lui échappe si elle venait à normaliser ses relations avec le Kosovo.

D'autre part, avec Gazprom dominant le secteur pétrolier et gazier serbe depuis 2008, la Russie poursuit l'extension du gazoduc *TurkStream* en provenance d'Azerbaïdjan *via* la Turquie, inauguré il y a un an pour contourner l'Ukraine et les sanctions. Projet aussi contesté par Washington que le *North Stream II*, Moscou a avancé sur le sol européen en inaugurant le 1<sup>er</sup> janvier 2021 le tronçon serbe raccordé à la Bulgarie. Parallèlement, le gazoduc trans-adriatique soutenu par l'UE en provenance aussi de l'Azerbaïdjan par la Turquie et à destination de l'Italie *via* l'Albanie ouvre la voie à la moindre

dépendance européenne d'approvisionnements russes, au même titre que les livraisons en cours ou programmées de gaz liquéfié américain *via* la Croatie, la Grèce et l'Albanie.

### Remarques prospectives

Avant la pandémie, la région réalisait environ 72% de ses échanges commerciaux avec l'UE et bien que celle-ci ne lui consacre qu'une part infime de son commerce mondial (1,4%), du redémarrage de son économie dépend l'avenir proche des Balkans occidentaux. Selon la Banque mondiale, la région entre dans une « profonde récession » avec des déficits qui se creuseront entre quatre et dix points selon les pays, sans amélioration notable avant 2022<sup>45</sup>. Alors que la crise sanitaire accroît la dégradation de la gouvernance démocratique, en cédant parfois davantage le pas à l'arbitraire et à la violation des libertés fondamentales<sup>46</sup>, les conséquences socio-économiques pourraient aussi amplifier l'émigration (qui touche environ un tiers des populations). La récession peut donc aggraver la détérioration de l'État de droit, ce qui défiera la crédibilité de la nouvelle méthodologie de l'UE, axée précisément sur ce domaine-clé.

Dans ce contexte, l'absorption du plan économique et d'investissement pourrait être confrontée à des lenteurs entravant tout progrès réel, lequel dépend aussi des assurances données aux investisseurs et donc de la qualité de l'État de droit. L'UE devrait ainsi inclure davantage les sociétés civiles – forces vives de la résilience du sentiment pro-UE – pour accompagner les transformations démocratiques et économiques de la région<sup>47</sup> et envisager sérieusement une réforme substituant

<sup>44</sup> 24 septembre 2020, Center for Strategic and International Studies: *Becoming a Chinese Client State / The Case of Serbia*.

<sup>45</sup> Automne 2020, Banque mondiale: *Western Balkans Regular Economic Report, Fall 2020*.

<sup>46</sup> 8 décembre 2020, Europe Council for Foreign Relations: *Viral vulnerability, How the pandemic is making democracy sick in the Western Balkans*.

<sup>47</sup> Décembre 2020, Think for Europe Network: *Breaking the impasse, Exploiting new opportunities to Strengthen EU-Western Balkans Relations*.

au Conseil le vote à la majorité qualifiée au vote à l'unanimité qui bloque chaque étape du processus d'adhésion<sup>48</sup>.

Sur le plan géopolitique, le retour des démocrates à la Maison Blanche et de responsables sensibles à la région depuis les années 90 constitue une opportunité de régler les deux principaux litiges susmentionnés, malgré les obstructions russes et afin de contenir les intérêts chinois. Cela peut se produire si l'objectif de leadership de l'UE consubstantiel à l'autonomie stratégique circonscrit l'accompagnement américain à l'intégration plutôt qu'à l'accroissement des tensions avec les acteurs extérieurs<sup>49</sup>. À cet égard, vu les velléités de puissance de la Turquie démontrées non loin par son interventionnisme militaire, et considérant sa politique économique, énergétique et d'influence culturelle dans les Balkans, les préoccupations de l'OTAN et de l'UE envers Ankara devraient enfin s'étendre à la région.

---

<sup>48</sup> 22 janvier 2021, Srdjan Cvijic et Dimitar Bechev, Europe's Futures: *Geopolitical Europe should Prove its Mettle in the Balkans*.

<sup>49</sup> 11 décembre 2020, du même auteur, Fondation Jean Jaurès : Balkans occidentaux, vers un accompagnement américain pour un leadership européen ?

## Les Balkans, un enjeu pour l'Union européenne

### Entretien avec Loïc TRÉGOURÈS

Chargé d'enseignement à l'Institut Catholique de Paris  
Auteur de l'ouvrage « Le football dans le Chaos Yougoslave

### Réalisé par Coline SAVIER

Déléguée Europe de l'Institut EGA

**Coline Savier - L'adhésion de certains États des Balkans est un enjeu pour l'Union européenne mais c'est également un sujet qui divise les États membres. Qu'est-ce qui est au cœur de cette division ?**

**Loïc Trégourès** - Tout d'abord, au-delà de ceux qui sont pour et ceux qui sont contre, il y a ceux qui s'expriment de façon « vocale » et ceux qui le font de façon discrète. Ces derniers se cachent derrière « les vocaux ». Quand ils ne disent rien d'une certaine façon, ils s'abstiennent. Ils s'abstiennent derrière « les vocaux ». Parmi les vocaux, on retrouve ceux qui poussent. Si ce n'est pour l'intégration, au moins pour l'ouverture des négociations. C'est de cela dont on parle. Il ne faut jamais oublier que quand on parle de la Macédoine du Nord et de l'Albanie, on ne parle pas d'intégration. On parle de l'ouverture des négociations. Ce qui veut dire qu'il y a encore quinze ans de chemin, tout en prenant en compte que l'on peut parfaitement s'arrêter en plein milieu du processus. Parmi les plus favorables, on retrouve notamment la Bulgarie, la Hongrie, la Croatie et la Grande-Bretagne lorsqu'elle était encore membre. La Bulgarie démontre ce qui se passe lorsque l'on intègre un pays qui n'est pas prêt. Aujourd'hui, le prix est d'autant plus élevé pour les candidats. Une fois que vous êtes dedans, on ne va pas régler vos problèmes. Pire, une fois que vous

êtes dedans, on ne peut plus vous obliger à régler vos problèmes. Aujourd'hui, ce sont les candidats qui le payent.

En ce qui concerne ceux qui sont « vocaux » et contre, on retrouve la France et les Pays-Bas et à certains égards le Danemark. Le « vrai contre » se joue sur l'Albanie. Si le blocage de l'intégration de la Macédoine du Nord par la France était une erreur, il y avait derrière une forme de réflexion politique. Je l'ai souvent écrit. Tandis que le blocage par la Bulgarie ne relevait que de « chicaneries » pour des raisons de politique interne. Ce qui nous montre déjà les difficultés qui s'y rattachent. Pour revenir à l'Albanie, cette dernière est plus en « arrière ». Elle souffre beaucoup, indépendamment des réformes qu'elle fait ou ne fait pas, de son image.

Mais cela ne fait que s'ajouter à un environnement qui n'est pas favorable à l'élargissement des populations européennes au sein de l'Union européenne. Les opinions européennes n'y sont pas favorables globalement. D'un autre côté, dans les pays des Balkans, ils ont parfaitement compris que cela ne se ferait pas ou dans un horizon lointain. Quand vous avez vingt ans aujourd'hui en Albanie, vous n'allez pas attendre 2045 que l'Albanie rentre dans une organisation dont on ne sait pas très bien ce que ce qu'elle sera à cet horizon. Dans ce contexte, qu'est-ce que vous

faites ? Vous partez. C'était un pays avec une forte démographie mais aujourd'hui, elle subit un exode massif. Il en est de même pour la Bosnie ou la Serbie. Même la Croatie a une démographie descendante. Il ne faut pas oublier que ce n'est pas parce que vous êtes un État membre votre situation ira en s'améliorant. C'est également ce qui s'est passé pour la Roumanie et la Bulgarie. L'intégration n'est pas une baguette magique. La vraie différence réside sur les fonds de pré-adhésion et les fonds structurels que vous touchez une fois membre. Le problème en l'occurrence est la capacité d'absorption. Tripler les fonds de pré-adhésion est une fausse bonne idée.

Au sein de l'Union européenne, en particulier en Occident dans les vieux pays, les opinions publiques sont réfractaires à l'élargissement et en particulier en France. Mais qu'il y ait des pays plutôt pour et d'autres contre, ce n'est pas le cœur du sujet. Surtout, ce n'est la priorité de personne. Les populations des pays candidats ont quant à elles compris que ce n'était pas une priorité pour l'UE.

Si un pays avait vaguement une chance d'adhérer en premier et d'espérer dans les dix années à venir, c'est le Monténégro, sous réserve que la transition porte ses fruits. En la matière, rien n'est moins sûr. En revanche, si la feuille de route du nouveau gouvernement monténégrin est respectée telle qu'elle est écrite, l'adhésion pourrait intervenir dans une dizaine d'années, voire un peu moins. En revanche, en ce qui concerne les autres États des Balkans, l'objectif est encore loin d'être atteint. Je le redis : quand vous avez 25 ans, cela n'a aucun sens d'attendre encore vingt ans ou vingt-cinq ans. Dans cette optique, il faut bien se souvenir qu'en 2000, au moment des transitions démocratiques, beaucoup de personnes sont rentrées en Serbie et jusqu'à la crise de 2008. Dans cette période, il y a eu un progrès démocratique mais aussi économique. La situation s'améliorait. Mais, ces personnes

qui sont rentrées ont vieilli et ont eu des enfants. Aujourd'hui, elles voient la situation actuelle de leur pays et le constat est formel : ils ne veulent pas que leurs enfants restent. Il n'y a pas d'opportunité économique et dans toute la région, on observe une régression démocratique. C'est particulièrement le cas de la Serbie. En dehors des raisons économiques, les gens s'en vont pour échapper à cet environnement politique malsain. C'est un environnement guerrier ou post-guerrier qui est profondément néfaste pour y élever des enfants. Qu'est-ce que les 25/30 ans vous disent ? Pourquoi est-ce qu'ils partent ? Ils vous répondront très simplement qu'ils ne veulent pas que leurs enfants vivent là-bas. Ils ne veulent être obligés d'avoir la carte du parti au pouvoir pour avoir le seul boulot disponible à la Mairie.

**C.S - On commence à entendre de plus en plus les termes de « débalkanisation des Balkans ». Qu'est-ce qui se cache derrière ces termes ? Quels en sont les enjeux ?**

**LT -** Quand j'entends ces termes, cela me fait rire. C'est à Bruxelles que l'on dit « qu'il faut débalkaniser les Balkans ». Ce sont donc les premiers qui ont cette perception mentale de ce que « les Balkans » signifient pour eux. Ce que Bruxelles veut dire, c'est qu'il faut que l'on arrête de penser avec les clichés que l'on a. C'est une forme de cécité intellectuelle. Mais qu'est-ce que cela veut dire, « débalkaniser les Balkans » ? Si vous considérez que cela veut dire qu'il faut que les pays balkaniques arrêtent d'être des « arriérés » toujours occupés à se battre et qu'ils deviennent comme le Danemark, c'est profondément stupide. « Débalkaniser », cela ne s'adresse pas aux Balkans, mais à ceux qui regardent les Balkans comme une région spécifique avec des caractéristiques qu'on leur prête. Le problème vient de ceux qui les

regardent et surtout de la façon dont ils sont perçus. Comme disait mon ami Jean-Arnault Dérens : sous Tito, on ne parlait pas des Balkans. Pourquoi ? Parce que lorsque l'on parlait de la Yougoslavie, on ne pensait pas à Balkans avec toute la charrette d'image que cela implique. C'est-à-dire la pauvreté, la guerre, des barbares de toutes les images qui nous sont apparues où réapparues à la faveur de la guerre. C'est de la bêtise. Tout ceci n'existait pas. Rien ne nous oblige à toujours les voir comme cela. Vous pouvez parfaitement les voir comme des pays centre-européens avec une histoire certes compliquée mais après tout, tous les pays en ont. Lorsque quelqu'un dit qu'il faut « débalkaniser les Balkans », c'est d'abord quelqu'un qui pense comme cela et qui fait donc partie du problème. On traite nécessairement mal une région quand on part avec de mauvaises clefs de lecture sur celle-ci. La plupart des grandes missions de paix internationales échouent principalement parce que ceux qui les instaurent arrivent avec des présupposés.

Cette expression est malheureuse ou à tout le moins, elle n'est pas suffisamment explicite. Tout dépend de qui le dit. Prenons les gens qui partent des Balkans. Un ami en Bosnie me disait tout le temps : « Moi, je veux partir vivre en Finlande ». Je lui ai demandé : « Pourquoi veux-tu aller aussi loin que la Finlande ? Qu'est-ce que tu veux aller faire en Finlande ? » Il m'a répondu : « mais tu sais la Finlande, c'est un pays normal, dont on n'entend jamais parler. C'est un pays tranquille, stable et nous, on veut cela. Je veux vivre dans un pays dans lequel tu ne te poses pas la question de l'identité du pays, où tu as peu de criminalité. » C'était la recherche de la normalité, de l'ennui. De la recherche d'un quotidien où la question d'emmener les enfants à l'école et de savoir s'ils vont bien être traités et bien éduqués. On ne va pas leur apprendre des horreurs sur les voisins qui sont des ennemis. Ils ne seront pas obligés de payer leur professeur pour passer des examens. Ces

personnes veulent un pays d'ennuis. Il y a une vraie volonté de sortir de l'enfermement Balkans. C'est un sérieux problème de ne pas les voir comme tout simplement des alter ego. C'est très exactement ce que l'on a beaucoup projeté et manifestement ce que l'on continue de projeter sur les Balkans. L'expression « débalkaniser les Balkans », c'est à cela qu'elle renvoie. Cette expression est une forme de cécité qui est en fait très inquiétante. Comme si le problème de ces sociétés était d'être balkanique et non pas d'avoir du retard économique parce qu'il y a eu la guerre, parce qu'elles ne sont pas au centre des échanges, parce qu'elles ont des problèmes politiques, *etc.* C'est comme si les problèmes que rencontrent les sociétés et les pays de la région que l'on appelle « les Balkans Occidentaux » avaient des problèmes spécifiques. Finalement, la liste de ces « Balkans Occidentaux » se réduit au fur et à mesure qu'ils sont intégrés par l'Union européenne. Ce qui est encore une fois de la bêtise à mon sens. Peut-être que j'interprète mal cette expression. Peut-être que j'y prête de mauvaises intentions. Mais instinctivement, je me méfie des gens qui utilisent cette expression et leurs intentions.

**C.S - Dans un contexte de pandémie mondiale, une aide sanitaire a été demandée par les États balkaniques. Ils ont reçu en premier une aide de la Russie, de la Chine et de la Turquie. Ce qui a occasionné de fortes critiques de l'Union européenne quant à son retard dans l'envoi de cette aide. Ces critiques sont-elles justifiées ? Peut-on dire que les Balkans sont au cœur d'une lutte d'influence ?**

**LT -** Ces critiques ont été principalement adressées par le président serbe. Les autres États, on ne les a pas tellement entendus. Le

président serbe a parlé très fort. Mais je vais répondre dans l'autre sens.

Premièrement, l'Union européenne n'a pas de compétence en matière de santé. En ce moment, on entend beaucoup les eurosceptiques dire « L'Europe ne fait rien ». Mais rappelons-le, l'Europe n'a aucune compétence en matière de santé. Ils sont dans une situation paradoxale puisqu'ils sont eurosceptiques mais ils voudraient que l'Europe ait davantage de prérogatives.

Néanmoins, l'Europe a fait beaucoup dans la région. Le problème est qu'elle ne sait pas dire ce qu'elle fait. Je me souviens que le représentant de l'Union européenne en Serbie avait fait un tweet en disant : « Savez-vous que depuis 2000, l'Union européenne a mis 700 millions d'euros dans le système hospitalier serbe ? ». Je lui ai répondu « bah non, je ne sais pas. Personne ne le sait. ». Les Serbes ne le savent pas et les médias serbes ne relèvent pas puisque les médias serbes sont à la main du pouvoir et que le pouvoir s'évertue à ne jamais donner une bonne image de l'Union européenne, mais au contraire à donner une bonne image de la Chine et de la Russie. C'est un véritable problème. Sur le fond, cela s'est calmé. Pourquoi ? Puisque l'aide est arrivée et que de fait l'aide de la Chine était très insuffisante. Quant à l'aide envoyée par la Russie, n'en parlons pas. C'est toujours pareil. Quand on cherche du soutien diplomatique, il y a le grand frère russe. En revanche, quand on cherche des financements et de l'emploi, c'est vers l'Europe et notamment vers l'Allemagne qu'ils se tournent.

Dans un premier temps, le président serbe a été très vocal contre l'Union européenne. En dehors du discours sur le retard de l'aide européenne, il faut bien voir que derrière il y a la conduite diplomatique de la Serbie. Covid ou pas Covid, elle consiste à essayer de faire ce que faisait la Yougoslavie à l'époque. C'est-à-dire de jouer

une espèce de jeu d'équilibre avec les grandes puissances. C'est ce que l'on a pu voir récemment à propos de Trump avec la Serbie. Cette dernière a joué la carte Trump et a prié très fort pour sa réélection. Maintenant qu'il a été battu, on les voit se rapprocher à nouveau de la Russie malgré le froid qu'il y avait avec les Russes. En ce qui concerne la Chine dans les Balkans, la Serbie est le seul pays dans lequel la Chine investit vraiment beaucoup. Pour les autres États balkaniques, l'investissement n'est pas très important. Ce qui n'empêche pas le Monténégro et la Bosnie d'être fortement endettés. Le ratio de dette du Monténégro et de la Bosnie, vis-à-vis de la Chine, est quelque chose qui mérite toute notre attention.

Néanmoins et pour des raisons évidentes, la Serbie est le pays dans lequel la Chine investit le plus. Quand on parle de la Chine dans les Balkans, en fait, c'est la Chine en Serbie. Principalement pour des raisons géographiques évidentes : dès lors que vous avez acheté le port du Pirée, l'intérêt est de créer des routes commerciales, à savoir remonter vers l'Europe centrale, faire l'autoroute qui part du Pirée et qui arrive jusqu'à Budapest. Ce qui traverse toute la Serbie. Une autre raison de l'investissement de la Chine en Serbie : cette dernière est un acteur important de la région, qui n'est pas tenu de respecter toutes les règles qui sont imposées aux États membres de l'Union européenne, en particulier sur la transparence liée aux investissements. Le président Vučić, qui est tout sauf stupide, sait bien que l'intégration européenne n'est pas pour demain ni pour après-demain.

Il avait compris qu'il ne pourrait pas arriver au pouvoir s'il ne disait pas qu'il était pour l'intégration européenne, s'il n'apprenait pas à parler le Bruxellois, mais vraisemblablement il n'en pense pas moins. Il sait que si c'est bloqué, c'est bloqué. Même si ce n'était pas le cas, il y a la question du Kosovo. Quand vous êtes président serbe et que votre horizon politique

## Vers une Europe géopolitique ?

est de conserver le pouvoir sur les dix prochaines années, vous jouez la carte que vous avez qui est d'être incontournable. Il est passé car il était considéré comme celui qui allait régler le problème du Kosovo. Quand il est arrivé au pouvoir, beaucoup aux chancelleries ont considéré que même s'il n'était pas la personne la plus recommandable, il réglerait au moins le problème du Kosovo. Je pense qu'aujourd'hui, c'est terminé. On commence à en revenir. En revanche, cela ne veut pas dire qu'il y a quelqu'un d'autre de disponible aujourd'hui sur le marché serbe pour faire l'affaire. Mais lui, il n'est pas parti pour un court terme. C'est un peu ennuyeux parce que c'est un pari sur un mauvais cheval mais en même temps il n'y a pas d'autre cheval. De son côté, il sait bien que l'intégration n'est pas pour demain et donc il n'a aucune raison de dépenser du crédit politique ni à faire des réformes démocratiques. La Serbie régresse depuis qu'il est au pouvoir. En ce qui concerne ce qui doit être fait à propos du Kosovo, c'est-à-dire soit trouver une situation diplomatique un peu alambiquée soit reconnaître le Kosovo, on y est encore moins. Même si vous faites un référendum non truqué en Serbie en proposant l'intégration européenne dans six mois contre la reconnaissance du Kosovo, cela ne passe pas et de loin. Il le sait et tout le monde le sait. C'est une forme de jeu de dupes et cela n'avance pas. C'est pour cela que le Grenell et les Américains avaient beau jeu de dire « mais votre truc-là, dans vingt ans on y est encore ! Autant essayer quelque chose d'autre. » Ce quelque chose d'autre, c'est une idiotie. La seule raison pour laquelle la Russie est encore complètement dans le jeu, c'est précisément parce qu'elle est du côté de la Serbie au niveau du Kosovo. C'est pour cela qu'à Moscou, ils n'ont pas du tout vu d'un bon œil tout ce qu'il s'est passé avec Trump. La stratégie de la Russie est de pouvoir faire de l'obstruction ou du contrôle sans que cela coûte cher. Il n'y a aucun investissement économique, si ce n'est dans l'énergie. La Russie passe par un levier politique et

émotionnel vis-à-vis de la Serbie et des Serbes de Bosnie, des liens personnels et des liens éventuels d'affaires et de corruption. Mais elle ne passe pas par des liens institutionnels et par des liens de gros investissements. Ce qui intéresse la Russie dans la région est que tout reste tel quel, c'est-à-dire que tout reste dans un équilibre précaire.

Enfin, géographiquement, il n'y a pas d'autres horizons que l'Europe. Si vous prenez les échanges, les flux économiques de tous les pays balkaniques, ils vont vers l'Union européenne, mais ils ne vont même pas entre eux. C'est cela le pire ! En quelque sorte, les Balkans sont déjà intégrés sur le plan économique. Sur le plan culturel, ils sont aussi d'une certaine façon déjà intégrés. D'où les propositions de « désacraliser » ce que l'on appelle l'intégration, en proposant une forme sectorielle. Il y a des représentants de ces pays-là qui participent aux discussions, sans droit de vote. Des propositions dans ce sens peuvent être intéressantes. Sur le plan migratoire, la région était vendue comme un « tampon » parce que les Balkans participent de gré ou de force à la politique migratoire européenne. Ils sont également intégrés à la lutte antiterroriste. Sur le plan de la défense, la Macédoine, le Monténégro, l'Albanie sont membres de l'OTAN. La Serbie et la Bosnie font des exercices. Le Kosovo est le pays le plus pro-occidental à bien des égards. En fait, la région est déjà intégrée. C'est une mauvaise lecture de se dire que la Russie va remplacer l'Europe ou la Chine, ou encore la Turquie. Cela ne veut pas dire non plus que ces pays-là n'ont pas de politique dans la région. Ils ont des leviers d'influence, ce n'est pas pareil.

### C.S - Quel est votre pronostic pour les Balkans ?

LT - On va les prendre un par un. Premièrement, on va regarder ce que fait le nouveau

## Vers une Europe géopolitique ?

gouvernement du Monténégro. C'est déjà en soi une bonne chose que Đukanović ait perdu les élections. Cependant, il est toujours président. C'est un point important parce que dans la région, c'est un gouvernement qui peut envoyer un signal. Le signal que les choses se normalisent, que cela se démocratise, que cela devient plus propre en matière de corruption, que cela se libère en matière d'expression. En ce qui concerne l'Albanie, il y a enfin une cour constitutionnelle valide. Il va y avoir des élections mais à haut risques parce que dérive autocratique, *etc.* Ensuite, il y a la Macédoine. Cela fait quatre ans que je plaide pour la Macédoine. Il faudrait ouvrir au plus vite les négociations avec la Macédoine et avec l'Albanie. On ne peut pas continuer de repousser. C'est attendu pour 2021, mais si c'est encore repoussé, ce n'est plus la peine. C'est une tragi-comédie qui dure depuis déjà trois ans. L'une des questions de la Bosnie est de savoir dans quelle mesure la nouvelle administration américaine va s'en mêler. Il y a beaucoup de Bosniens qui vivent aux États-Unis et qui ont beaucoup milité pour Biden. Ils espèrent beaucoup de cette administration et compte tenu du fait que Biden lui-même a été très impliqué dans les années 90 en soutien de la Bosnie, ils espèrent que cette administration va remettre le sujet de la Bosnie sur la table et encourager une réforme des institutions. Ce sera à suivre. Il va aussi falloir suivre les suites des élections municipales. Comment cela se passe à Sarajevo, à Banja Luka et à Mostar ? En effet, les trois grands partis nationalistes ont essuyé quelques défaites. En Bosnie, ce sont les élections tout le temps. On parle de 2021, mais chacun a déjà à l'esprit les élections d'octobre 2022. Quand un parti nationaliste prend des baffes, la réaction est de serrer la vis. On va voir ce que ce « serrage de vis » va provoquer. Il n'y a rien de plus dangereux qu'un parti nationaliste qui prend des baffes. Il n'y a rien de plus dangereux qu'un autocrate qui sent que le pouvoir est en train de lui échapper.

Loukachenko nous le montre tous les jours. Il faut revoir la conférence de presse de Milorad Dodik quand il a appris qu'il avait perdu Banja Luka. Il était quasiment en train de menacer les électeurs de leur couper l'eau et le chauffage ou même de tout couper. Il va falloir observer. Il y a une vague d'espoir parce que les circonstances étaient très particulières, les personnes âgées ne sont pas allés voter et il y a une nouvelle génération qui commence à s'intéresser, qui essaye de faire des choses parmi ceux qui ne sont pas encore partis.

Au Kosovo, il y a des élections qui arrivent. Le parti Vetëvendosje va gagner et l'actuelle présidente par intérim, Osmani, va gagner aussi. Cela ne fait aucun doute. Ce sont les deux grands espoirs non seulement du Kosovo, mais aussi de la région. Osmani, j'ai eu la chance de la rencontrer il y a deux ans à Paris. C'est quelqu'un qui représente l'avenir. Paradoxalement la scène politique au Kosovo est nettement plus ouverte que bien dans des endroits et les électeurs kosovars sont en train de mettre à la porte l'ancienne génération. C'est de grande importance parce qu'il se trouve que l'enjeu de la reconnaissance internationale et les problèmes avec la Serbie mobilisent énormément d'énergie et c'est un énorme écran de fumée. Pendant ce temps-là, on détourne des fonds, on embauche les copains et personne ne dit rien. Pour l'instant, ni Osmani ni Kurti de Vetëvendosje ni Vetëvendosje eux-mêmes ne sont corrompus. Peut-être que cela changera. Surtout, leur agenda est un agenda local. Ils disent non la corruption et assument les problèmes domestiques, à savoir la responsabilité de l'emploi, l'urbanisme, l'éducation. C'est très important parce que l'ancienne classe politique est toujours passée à côté de cela. Pour le Kosovo, il y a quelque chose qui va se produire et qui va être très intéressant à observer. En Serbie, c'est toujours pareil : l'autocratie continue. Sur la question Serbie-Kosovo, il y a eu un point de haut

d'intérêt avec Trump et pas forcément dans le bon sens. Nous verrons avec le mandat Biden : ce sera peut-être plus facile pour une administration américaine de ne pas être dans le siège conducteur, mais d'être dans la voiture avec les Européens, qui ont un représentant spécial pour essayer de faire avancer le sujet. Mais ce n'est pas simple. Comme je le dis souvent : « Les Européens n'ont rien à offrir, ni à l'un ni à l'autre ». La seule chose qui puisse intéresser les Serbes est l'intégration européenne et ce n'est pas près d'arriver. La seule chose qui peut intéresser les Kosovars à court terme, c'est la levée des visas. Mais là, les Français sont contre. Les Européens ne peuvent pas demander des choses aux autres alors qu'ils n'ont rien à offrir en échange. Encore une fois, les termes du sujet sont les mêmes qu'en 2007. Comme disait Martti Ahtisaari, il n'y avait pas d'accord possible. Il n'y avait pas de compromis possible à l'époque. Les uns disaient tout sauf l'indépendance et les autres, l'indépendance sinon rien. C'est la même chose aujourd'hui avec la reconnaissance. Au-delà de cela, il y a toutes les micro-questions qui s'y rattachent : la reconnaissance des diplômes, le « lac Trump », les mines, les accords douaniers, les frontières, *etc.* Mais surtout la question des éventuels pouvoirs exécutifs locaux des Serbes du Kosovo, c'est-à-dire ce qui avait été signé en 2013 (l'association des municipalités), dont on ne veut pas entendre parler au Kosovo, chez les Albanais. On a peur de refaire une Republika Srpska. Mais encore une fois, cela ne règle pas le sujet. Ce sont des sujets complexes que l'administration Trump avait strictement aucune chance de régler, ni la volonté d'ailleurs. On verra si Palmer reste, l'envoyé spécial du département d'État pour les Balkans. Il faisait relativement consensus parce qu'il a une connaissance de la région et qu'il était relativement dépolitisé. C'est un diplomate de carrière. Il n'est pas exclu qu'il soit maintenu à son poste. On voit donc clairement que pour les deux grands sujets que sont la Bosnie et le

Kosovo, il y a une question sur le degré d'implication de la nouvelle administration américaine.

Quand bien même cette administration aurait l'intention de faire quelque chose, pendant la première année de son mandat l'administration Biden va essayer de réparer toutes les bêtises en interne, en matière diplomatique avec l'Iran et avec les alliés. Quant à aller re-dépenser du crédit politique en Bosnie ou au Kosovo, alors qu'il n'y a aucun risque de conflit, cela paraît peu probable. Ce qui est sûr en revanche, c'est que du côté du Kosovo, la nouvelle administration lui est nettement plus favorable que l'administration Trump. Il était le président rêvé pour la Serbie. Quand vous réécoutez Grenell sur l'indépendance et la souveraineté du Kosovo, ce n'était pas acquis. C'était juste une faveur que les Américains leur avaient faite et donc ils étaient tenus d'obéir à ce qu'on leur dit. Il était vraiment traité comme un vassal, ce qui paradoxalement donnait raison à ceux qui s'opposaient à l'indépendance du Kosovo, en disant que c'est une création artificielle et une marionnette des Américains. Si vous dites à Trump : « on change un peu de frontières et puis tout ira bien », Trump dit : « vas-y, on y va ». Il n'y a pas lieu de tenir compte d'une quelconque complexité que ce soit. Évidemment, ce n'était pas dans l'intérêt du Kosovo. C'était dans l'intérêt de la Serbie parce que l'intérêt du président Vučić, à long terme, philosophiquement, est de faire ce que Milosevic a essayé de faire, mais en temps de paix. Quand Vučić est allé au Kosovo, il a dit que « Milosevic est un grand leader, mais il n'a pas su s'y prendre ». Il n'a pas su nouer des alliances. Pour Vučić, les buts de guerre étaient justes, mais les méthodes étaient mauvaises. Peut-être que son objectif est de laisser une trace dans l'histoire, qui est d'avoir été le leader serbe qui a récupéré ses buts de guerre et qui les a accomplis dans la paix. La Croatie et la Serbie sont toujours en train de se mêler des histoires de la Bosnie et

ne demanderaient pas mieux que de se partager la Bosnie comme ils ont déjà décidé de le faire en 1991. Ils sont toujours dans cette logique-là.

En Serbie, on a évidemment beaucoup de mal à accepter que les Serbes de Bosnie et du Monténégro soient dans d'autres pays. On trouve évidemment inacceptable que le Kosovo soit un autre pays. Vous ne ferez pas dire à Vučić que la Bosnie est un pays souverain et que la Serbie n'a pas à se mêler des histoires des Serbes de Bosnie. Pour lui, Trump, c'était super et pour les Kosovars, c'était un cauchemar. Sauf pour Hashim Thaçi, parce qu'il avait le choix entre le Nobel et la prison. À titre tout à fait personnel, je pense que ce qu'il a fait avec l'aide des Américains est proche de la haute trahison. C'était une attaque contre la souveraineté, contre l'intégrité territoriale et contre les intérêts du Kosovo. La seule raison pour laquelle il l'a fait, c'était pour des raisons personnelles. Il veut rester dans l'histoire comme celui qui aurait eu

un deal, celui qui aurait eu le Nobel, tout en s'assurant de l'immunité contre une quelconque inculpation. Il n'y a pas d'autre intérêt. Il a mené avec l'aide des Américains, avec l'aide de la LDK (parti rival qui était en coalition avec Kurti et l'a trahi), un coup d'État institutionnel contre Albin Kurti en mars 2020 en pleine crise sanitaire. Je ne sais pas si c'est de la haute trahison, mais ce n'est pas loin. Vous ne pouvez pas justifier cela dans l'intérêt du Kosovo.

Pour résumer, le scénario le plus probable est qu'il ne se passera pas grand-chose hormis l'ouverture des négociations avec la Macédoine et l'Albanie et peut-être un avancement avec le Monténégro. Je n'y crois pas trop, mais il y aura éventuellement un accord Serbie-Kosovo. Le bémol de tout cela est l'interrogation quant au degré d'implication de l'administration américaine. Pour finir, la population va continuer son exode.

# Les conséquences géopolitiques du RGPD en Europe

Par Sandie DUBOIS

Co-responsable de la Commission Droit international & Justice internationale de l'Institut EGA

## Le RGPD : « Quésako » ?

L'Europe a été décrite en 2014 comme une « colonie du monde numérique »<sup>50</sup>, incapable de s'émanciper des conditions générales d'utilisation des entreprises multinationales américaines ou chinoises.

Depuis, le Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016, relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données est entré en vigueur le 25 mai 2018 et encadre depuis plus de deux ans le traitement des données personnelles sur le territoire de l'Union européenne. Ce règlement vient renforcer le contrôle par les citoyens de l'utilisation qui peut être faite des données les concernant et harmonise les règles à l'échelle de l'UE en offrant un cadre juridique unique aux professionnels.

À la suite de l'entrée en vigueur dudit règlement, la France a procédé à l'adaptation de son droit aux nouvelles règles européennes de protection des données, notamment en

réécrivant l'ensemble de la Loi « Informatique et Libertés » de 1978<sup>51</sup>. Les entreprises européennes ont également été forcées de se conformer à ce règlement sous peine d'être lourdement sanctionnées par la Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés (CNIL), autorité administrative indépendante compétente pour le contrôle du respect des règles du RGPD ainsi que de la loi Informatique et Libertés<sup>52</sup>. Le jour de l'entrée en vigueur de ce règlement, un grand nombre de mails a été envoyé aux français pour les informer du changement des conditions d'utilisation de différents services, en vue de se conformer au RGPD.

La protection des données personnelles est devenue primordiale à l'ère d'Internet, des réseaux sociaux et de la dématérialisation de manière générale. Tout comme la vie privée, la protection des données personnelles est un droit fondamental des personnes physiques, garanti par les articles 16 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Les données personnelles sont d'ailleurs des éléments de notre vie privée.

<sup>50</sup> C. MORIN-DESAILLY, « L'union européenne, colonie du monde numérique ? », Rapport d'information au nom de la commission des affaires européennes, 20 mars 2013, Sénat. Consulté le 11 janvier 2021. <https://www.senat.fr/rap/r12-443/r12-4431.pdf>

<sup>51</sup> Il est bon de rappeler qu'un règlement européen est de portée *erga omnes*, ce qui signifie qu'un tel texte est d'application directe et d'effet direct. Concrètement, le RGPD est applicable automatiquement dans les ordres juridiques des États membres de l'UE dès son adoption. L'entrée en vigueur du RGPD ne dépend donc

pas d'une mesure interne de réception par la voie de l'incorporation ou de l'adoption d'une norme spécifique. Enfin, le RGPD peut être invoqué par les justiciables devant leurs tribunaux internes, en tant que norme d'effet direct.

<sup>52</sup> La dernière entreprise française en date à avoir été sanctionnée est l'entreprise NESTOR pour plusieurs manquements concernant le traitement des données personnelles de prospects et de clients. L'entreprise a écopé d'une amende de 200 000 euros le 5 janvier 2021.

## Vers une Europe géopolitique ?

L'exploitation massive de ces données par certaines entreprises privées et les différents scandales survenus ces dernières années, comme l'affaire Snowden, a conduit l'UE à réagir, devenue l'un des espaces mondiaux le plus strict en termes de régime de protection des données personnelles.

C'est dans ce contexte qu'est né le RGPD, dans le but de renforcer la protection des données personnelles des citoyens européens. À terme, le RGPD vise aussi à harmoniser la protection des libertés et droits fondamentaux des personnes physiques en ce qui concerne les activités de traitement et à assurer le libre flux des données à caractère personnel entre les États membres. Néanmoins, les entreprises ne se sont pas conformées du jour au lendemain au RGPD et l'exploitation est toujours présente. En outre, le RGPD n'a pas été adopté dans le but de restreindre la libre circulation des données personnelles mais seulement à mieux encadrer leur exploitation.

### Un champ d'application restrictif aux conséquences non négligeables

Le RGPD n'a vocation à s'appliquer que dans certaines situations particulières, ce qui nécessite de revenir sur certains termes usités par le règlement. De plus, après deux ans d'application, il est possible de constater une inégalité à l'échelle de l'UE ce qui conduit à une protection amoindrie des données personnelles.

Le RGPD est en effet limité dans son champ matériel et territorial. Quand le RGPD a-t-il vocation à s'appliquer ? Sur le plan matériel, le RGPD vise les données à caractère personnel des personnes physiques et le traitement de celles-ci par des entités publiques ou privées, ce qui exclut le traitement des données

personnelles d'une personne morale ou d'une personne physique décédée.

#### *Qu'est-ce qu'une donnée personnelle ?*

Une « donnée personnelle » renvoie à toute information relative à une personne physique identifiée ou identifiable. La notion de « donnée personnelle » au sens du RGPD englobe n'importe quel type d'informations : informations privées, publiques, professionnelles ou commerciales, informations objectives ou subjectives. La notion couvre les informations privées, intimes, mais également des informations pouvant être qualifiées de publiques car librement accessibles. Dans son arrêt *Satamedia*<sup>53</sup>, la Cour de justice de l'Union européenne a précisé en ce sens que des données inscrites au sein de fichiers d'autorités publiques qui ne comprennent que des informations déjà publiées telles quelles dans les médias peuvent être qualifiées de données à caractère personnel malgré leur caractère « public ».

#### *Que signifie « traitement d'une donnée personnelle » ?*

Le terme traitement renvoie quant à lui à « toute opération ou tout ensemble d'opérations effectuées ou non à l'aide de procédés automatisés et appliquées à des données ou des ensembles de données à caractère personnel, telles que la collecte, l'enregistrement, l'organisation, la structuration, la conservation, l'adaptation ou la modification, l'extraction, la consultation, l'utilisation, la communication par transmission, la diffusion ou toute autre forme de mise à disposition, le rapprochement ou l'interconnexion, la limitation, l'effacement ou la destruction »<sup>54</sup>.

<sup>53</sup> CJUE, 16 décembre 2008, *Tietosuojavaltuutettu contre Satakunnan Markkinapörssi Oy, Satamedia Oy*, n°C-73/07.

<sup>54</sup> Article 4.2 du RGPD.

## Vers une Europe géopolitique ?

Toutefois, le RGPD ne s'applique pas aux traitements de données à caractère personnel effectués par une personne physique au cours d'activités strictement personnelles ou domestiques et donc sans lien avec une activité professionnelle ou commerciale, ce qui limite encore le champ d'application du RGPD et par la même occasion la protection des données. Le considérant 18 du RGPD fournit comme exemples d'activités couvertes par cette exception l'échange de correspondances, la tenue de répertoires d'adresses, l'utilisation de réseaux sociaux et les activités en ligne qui ont lieu dans le cadre d'activités strictement personnelles. Néanmoins, cela ne signifie pas que les réseaux sociaux n'ont pas été touchés par l'entrée en vigueur du RGPD. La plupart ont d'ailleurs changé leur conditions générales d'utilisation.

### *Pour qui s'applique le RGPD ?*

Bien que le RGPD s'applique aux personnes physiques, indépendamment de leur nationalité ou de leur lieu de résidence, en ce qui concerne le traitement de leurs données à caractère personnel, le règlement se voit encore limité dans son application. En effet, les principaux intéressés par le RGPD ne sont pas les utilisateurs mais les sous-traitants qui collectent les données des utilisateurs. Pour que le règlement s'applique, ce traitement de données doit avoir été effectué dans le cadre de l'activité d'un établissement responsable du traitement ou de celle d'un sous-traitant et que ces établissements soient situés sur le territoire de l'Union. Le règlement ajoute que « le traitement de données à caractère personnel de personnes concernées qui se trouvent dans l'Union par un responsable du traitement ou un sous-traitant qui n'est pas établi dans l'Union devrait également être soumis au présent

règlement lorsque ledit traitement est lié au suivi du comportement de ces personnes dans la mesure où il s'agit de leur comportement au sein de l'Union »<sup>55</sup>. Les entreprises américaines comme *Google*, *Facebook*, *Amazon* ou encore *Uber* doivent donc tenir compte des modalités du RGPD si elles veulent continuer sans risque de fournir des biens et des services à la population européenne.

L'une des craintes soulevées lors de l'adoption du règlement était notamment de savoir si les entreprises d'États tiers à l'UE allaient délocaliser leurs activités afin que le traitement des données soit effectué en dehors du territoire de l'Union. Après deux ans, on peut constater qu'il n'en est rien malgré une application encore inégale du RGPD.

L'adoption du RGPD a unifié les législations des États membres de l'Union européenne concernant la protection des données personnelles. L'ensemble des États membres de l'UE et membres de l'Espace économique européen doivent appliquer les mêmes règles en la matière. Certains États ont décidé de réellement faire appliquer le règlement, tandis que d'autres semblent tolérer les comportements illégaux. En effet, près de la moitié des 278 sanctions répertoriées entre le 25 mai 2018 et le 20 mai 2020 ont été prononcées par les autorités de trois États seulement (Espagne, Roumanie et Allemagne)<sup>56</sup>.

Le montant des sanctions varie selon les autorités de contrôle des États membres. Chaque État membre s'est doté d'une autorité de contrôle nationale en vue de sanctionner les transgressions du RGPD. Les autorités de contrôle du Royaume-Uni et de la France sont les autorités infligeant les amendes les plus

<sup>55</sup> Point 24 du RGPD.

<sup>56</sup> Comité européen de protection des données, « Premier aperçu de la mise en œuvre du RGPD et des rôles et moyens des autorités

nationales de surveillance ». Consulté le 11 janvier 2021. [https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014\\_2019/plmrep/COM\\_MITTEES/LIBE/DV/2019/02-25/9\\_EDPB\\_report\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COM_MITTEES/LIBE/DV/2019/02-25/9_EDPB_report_EN.pdf)

## Vers une Europe géopolitique ?

élevées, souvent d'un montant de plusieurs dizaines de millions d'euros<sup>57</sup>. Les montants moyens des amendes prononcées en Espagne ou en Allemagne sont bien moindres et se situent généralement entre 30 000 et 1 000 000 millions d'euros. Ces sanctions administratives varient selon la gravité des infractions. Le RGPD prévoit que les amendes administratives peuvent s'élever jusqu'à dix millions d'euros notamment en cas de violations aux obligations relatives au consentement des enfants, violations relatives à la sécurité des données personnelles. L'amende infligée peut aller jusqu'à vingt millions d'euros en cas de violation entre autre des principes de base, des dispositions relatives au consentement et au non-respect d'une injonction émise par l'autorité de contrôle.

Les sanctions pécuniaires sont donc lourdes mais l'impact sur les multinationales peut être relativisé, étant donné le chiffre d'affaires annuel généré par ces entreprises (le chiffre d'affaires de *Google* par exemple s'élevait en 2019 à 161,9 milliards de dollars). Ce sont surtout les petites et moyennes entreprises qui prennent le plus de risques en ne respectant pas le règlement et ainsi s'exposent à des amendes élevées pouvant engendrer pour elles une banqueroute.

Plusieurs analyses ont démontrées que le RGPD pourrait freiner les entreprises européennes en matière d'innovation alors que l'UE accuse déjà un retard dans le développement de l'intelligence artificielle vis-à-vis des GAFAM (*Google, Apple, Facebook, Amazon, Microsoft*) ou des BATX (*Baidu, Alibaba, Tencent, Xiaomi*)<sup>58</sup>.

Il est donc plus que nécessaire de renforcer la coopération européenne pour la protection des données malgré les réticences des entreprises américaines ou chinoises, peu enclines à respecter les règles édictées par l'UE.

### Une coopération européenne pour la protection des données personnelles

D'un côté, l'UE doit garantir l'application du RGPD par des mesures efficaces en instaurant notamment une autorité de contrôle, le Comité européen de la protection des données pour l'application du RGPD et de l'autre, elle doit trouver un terrain d'entente avec les entreprises d'États tiers afin que les données personnelles puissent transiter sans entrave à la vie privée des personnes.

En ce qui concerne les relations avec les États tiers, le RGPD est clair. Il ne peut pas y avoir de transfert vers des pays tiers, à moins de mettre en place un mécanisme qui assure que nonobstant ce transfert, les données personnelles bénéficieront d'une protection équivalente. Il y a différentes manières de garantir ce niveau de protection. L'une d'elles est la reconnaissance « officielle » du système juridique dudit pays par la Commission européenne, qui reconnaît que le système dans son ensemble présente un niveau de protection adéquat. C'est ce que l'on appelle une décision d'adéquation. Il revient à la Commission européenne de qualifier « d'adéquat » un État tiers à l'UE. Dernièrement, le Japon a été qualifié comme tel par la Commission<sup>59</sup>. Les États-Unis ne font pas partie de la liste des pays considérés comme « adéquats » malgré l'adoption du « Bouclier de protection des données UE-États-Unis » (*Privacy Shield*). Le « *Privacy Shield* »

<sup>57</sup> Pour exemple, l'autorité de contrôle du Royaume-Uni a infligé vingt et vingt-deux millions d'euros contre les compagnies *Marriott International* et *British Airways*.

<sup>58</sup> F. CHARLES, « RGPD: épée de Damoclès sur l'innovation européenne ? » In Green SI, ZDNET. Consulté le 11 janvier 2021.

<https://www.zdnet.fr/blogs/green-si/rgpd-epée-de-damoclès-sur-l-innovation-européenne-39861998.htm>

<sup>59</sup> Les pays considérés comme disposant d'une protection adéquate sont les suivants : Andorre, Argentine, Canada (en partie), Îles Féroé, Guernesey, Israël, île de Man, Jersey, Nouvelle-Zélande, Suisse, Uruguay et le Japon.

devait encadrer le transferts de données entre l'Union européenne et les États-Unis à la lumière du RGPD, cependant la CJUE a invalidé l'adéquation de ce texte dans son arrêt dit « Schrems II »<sup>60</sup>.

L'arrêt de la CJUE a provoqué un bouleversement pour toutes les entreprises européennes transférant des données vers les États-Unis, les conduisant à stopper net tout transfert de données entre l'UE et les États-Unis sur le fondement du Privacy Shield. Un accord doit être renégocié et cette tâche reviendra à l'administration Biden. Il est plus qu'urgent qu'un nouvel accord soit adopté afin que le transfert se fasse dans le respect de la vie privée des utilisateurs. On pense bien évidemment au réseau social *Facebook*, qui a manifesté son mécontentement dernièrement. Fin août 2020,

la « CNIL irlandaise » a intimé au réseau social de suspendre le transfert des données de ses utilisateurs européens vers les États-Unis, ce qui a engendré des menaces de fermeture du réseau social en Europe.

Un problème similaire risque de se poser avec l'Angleterre, dont la période de transition s'est terminée le 1<sup>er</sup> Janvier 2021. Jusqu'alors le droit européen continuait de s'appliquer au territoire. Malgré le Brexit, l'Angleterre appliquera encore le RGPD jusqu'au 1<sup>er</sup> Juillet 2021. La CNIL a confirmé que durant cette période « toute communication de données personnelles vers le Royaume-Uni continuera de se faire dans le cadre actuel et ne sera pas considérée comme un transfert de données vers un pays tiers ». Au-delà, tout dépendra d'un accord entre les deux parties.

---

<sup>60</sup> CJUE 16 juill. 2020, DPC c. Facebook Ireland Ltd et M. Schrems, aff. C-311/18.

# RGPD et transferts transatlantiques : vers une politique européenne de relocalisation des données ?

Par Thomas BOURREAU

Juriste en droit de la propriété intellectuelle  
Diplômé de l'École de droit de la Sorbonne

L'Union européenne estime le marché de la donnée en Europe, d'ici 2025, à 829 milliards d'euros. Soit une augmentation de 2,8% de ses recettes actuelles<sup>61</sup>. Présente au sein des six priorités pour la période 2019-2024, la stratégie européenne des données constitue le fer de lance du plan de relance de l'UE. Pivot du « Digital Europe Program », cette stratégie s'inscrit dans une politique de valorisation des données par leur réutilisation et l'analyse de leurs flux. La question des transferts de données<sup>62</sup> en dehors de l'Union européenne est un cas d'actualité. Ces flux massifs de données parfois sensibles ont soulevé l'interrogation des Français lors du déploiement de la Plateforme des Données de Santé (*Health Data Hub*) par la société étatsunienne Microsoft. Des recours, remettant en cause le choix de la société Microsoft pour l'hébergement de la Plateforme, ont été déposés en juin puis septembre 2020 auprès du Conseil d'État<sup>63</sup>. Le dernier recours mettait en évidence l'assujettissement de ce prestataire à des réglementations étasuniennes, notamment des lois fédérales de surveillance, non-conformes

aux libertés fondamentales européennes (respect de la vie privée et droit à un recours à effectif).

Ces non-conformités ont été soulevées à l'occasion de la décision d'invalidation du *Privacy Shield* par la Cour de Justice de l'Union Européenne (CJUE). Cette décision du 16 juillet 2020<sup>64</sup> a invalidé, avec prise d'effet immédiate, l'accord bilatéral transatlantique pour le transfert de données à caractère personnel entre l'UE et les États-Unis d'Amérique. La CJUE a ainsi sanctionné le défaut de protection des données à caractère personnel par le système juridique étatsunien<sup>65</sup>. Toutefois, l'impact de cette décision est beaucoup plus large. En effet, la Cour remet en cause l'efficacité des outils de conformité proposés dans le RGPD et permettant de réaliser des transferts en dehors de l'UE vers des pays dit « tiers ». Désormais les acteurs économiques sont chargés de rendre effectif ces outils de conformité, telles que les clauses contractuelles types (CCT).

À l'issue de cette décision, la Commission européenne a publié le 12

<sup>61</sup> Infographie « European Data Strategy : shaping europe's digital future », publiée en février 2020, Commission européenne : [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs\\_20\\_283](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs_20_283)

<sup>62</sup> Le terme « donnée » renvoie, à partir de cette phrase et pour la suite de l'article, aux données à caractère personnel telles que définies à l'article 4, paragraphe 1 du Règlement Général sur la Protection des Données n°2016/679 du Parlement européen.

<sup>63</sup> Pour un résumé complet sur le *Health Data Hub*, voir l'enquête de France Culture « Le choix de Microsoft pour héberger les données de santé des Français fait polémique », publié le 2 octobre 2020 :

<https://www.franceculture.fr/societe/le-choix-de-microsoft-pour-heberger-les-donnees-de-sante-des-francais-fait-polemique>

<sup>64</sup> CJUE, *Data Protection Commissioner contre Facebook Ireland Ltd et Maximillian Schrems*, dit « Schrems II », 16 juillet 2020, affaire C-311/18.

<sup>65</sup> L'expression « système juridique » doit être entendu selon la conception développée par le professeur Marie-Anne COHENDET, c'est-à-dire une combinaison entre les règles juridiques et leur réelle application par les institutions d'un État. Droit constitutionnel, *L.G.D.J. – collection cours*, 4<sup>e</sup> édition, chapitre « Le régime politique et le système de variables déterminantes » p. 431.

## Vers une Europe géopolitique ?

novembre 2020 un projet de nouvelles CCT (selon la procédure des *implementing acts*<sup>66</sup>) qui fut largement commenté par des acteurs économiques du monde entier et par l'*European Data Protection Board* (EDPB)<sup>67</sup>.

Les conséquences juridiques, économiques et pratiques relevées par ces commentateurs soulèvent une interrogation : la Commission européenne favoriserait-elle une politique de rapatriement des données à caractère personnel en Europe ?

Le projet de CCT retranscrit les positions de la CJUE lors de sa décision du 16 juillet 2020. Toutefois, en s'appuyant exclusivement sur le principe d'*accountability*<sup>68</sup>, ce projet place les acteurs économiques dans une position techniquement délicate pour assurer leur conformité lorsqu'ils collaborent avec des acteurs américains.

### Un projet respectant les dispositions de la décision du 16 juillet 2020

*De nouveaux outils de conformité « sur-mesure »*

L'objectif du projet de la Commission européenne est simple : adapter les outils de conformité permettant les transferts de données au regard des constatations de la CJUE dans son arrêt *Schrems II*. L'article 46 du RGPD cite les différents outils juridiques qu'un acteur économique peut utiliser afin de réaliser un

transfert de données, conforme aux principes du RGPD, en dehors de l'UE.

Parmi ces « outils de conformité » se trouvent notamment les décisions d'adéquation de la Commission européenne (accord bilatéral tel que feu le « *Privacy Shield* »), les *BCR*<sup>69</sup> (utilisées par les entreprises mais dont la constitution requière un investissement conséquent) ainsi que les clauses contractuelles types (CCT). Ces clauses sont des modèles de contrat, auxquels les acteurs économiques peuvent avoir recours en cas de transferts vers un pays tiers. Or, depuis le 16 juillet 2020, la simple utilisation de ces modèles n'est plus suffisante pour assurer la conformité de ces transferts par un acteur situé dans l'UE (par exemple en France) vers un acteur situé dans un pays tiers (par exemple les États-Unis d'Amérique). En effet, dans sa décision *Schrems II*, la CJUE précise que les CCT sont des modèles s'appliquant uniformément à tout pays tiers<sup>70</sup>. Dès lors l'utilisation d'un modèle ne permet pas de s'assurer que le transfert de données respecte les principes du RGPD, notamment les droits des personnes dont les données sont transférées. Pour qu'un transfert soit conforme il faut que le niveau de protection, c'est-à-dire l'ensemble des dispositions législatives du pays tiers garantissant les libertés fondamentales européennes, soit « *substantiellement équivalent à celui garanti au sein de l'Union* »<sup>71</sup>. À ce titre, la Cour précise que chaque transfert doit être étudié puis encadré juridiquement par des dispositions spécifiques. Autrement dit, désormais chaque transfert de données doit faire l'objet de CCT « sur-mesure ». Cette exigence ressort du paragraphe 133 de la

<sup>66</sup> Pour en savoir plus sur la procédure des actes délégués (« *implementing acts* »), voir [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/adopting-eu-law/implementing-and-delegated-acts\\_fr#implementing-acts](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/adopting-eu-law/implementing-and-delegated-acts_fr#implementing-acts)

<sup>67</sup> Pour accéder aux commentaires, voir le projet d'acte délégué pour les nouvelles CCT sur le site de la Commission européenne via le lien suivant : <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12741-Data-protection-standard-contractual-clauses-for-transferring-personal-data-to-non-EU-countries-implementing-act->

<sup>68</sup> Traduction officielle en français : « principe de responsabilité ». Ce principe est énoncé à l'article 5, paragraphe 2 du RGPD. Pour une définition plus précise, voir [le site](#) de la Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés (CNIL).

<sup>69</sup> Traduction officielle en français : « règles d'entreprise contraignantes ».

<sup>70</sup> Paragraphe 133 de la décision *Schrems II* de la CJUE, 16 juillet 2020.

<sup>71</sup> Paragraphe 96 de la décision *Schrems II* de la CJUE, 16 juillet 2020.

## Vers une Europe géopolitique ?

décision de la CJUE. Elle se concrétise par un renforcement de l'obligation de cartographier ses traitements de données<sup>72</sup>.

Ainsi, les modèles des « outils de conformité » de l'article 46 du RGPD ne sont plus gage de conformité. Les acteurs économiques sont seuls responsables, en raison du principe d'*accountability*, de leurs utilisations adéquates.

### *Le principe d'accountability et la mise en œuvre de mesures complémentaires*

Dans son arrêt *Schrems II*, la CJUE énonce que les CCT apportent théoriquement les garanties nécessaires à un transfert de données conforme au RGPD. Toutefois, en pratique, les dispositions des CCT ne sont pas applicables. Comme le souligne l'EDPB : « *Due to their contractual nature, standard data protection clauses cannot bind the public authorities of third countries, since they are not party to the contract.* »<sup>73</sup>. Dès lors, il revient aux acteurs économiques désireux de réaliser des transferts transatlantiques d'intégrer aux CCT des « mesures supplémentaires »<sup>74</sup>. Ces mesures, citées mais non développées dans la décision *Schrems II*, visent à rendre effectives les dispositions des CCT (principes fondamentaux du RGPD et respect des libertés fondamentales européennes) malgré l'existence de législations contraires au sein du pays tiers. Dans le cas des États-Unis d'Amérique, elles viseraient à rendre inefficace l'accès aux données par les autorités fédérales de surveillance. L'EDPB précise que ces mesures supplémentaires peuvent avoir une nature contractuelle, technique ou organisationnelle. Cependant, avant de mettre

en place des mesures supplémentaires, les acteurs économiques doivent effectuer au préalable une évaluation de la législation du pays tiers. Concrètement, les acteurs économiques doivent réaliser des analyses juridiques comparatives entre la législation européenne et la législation du pays tiers visé.

Ces analyses comparatives sont très complexes. Elles doivent identifier les législations applicables au transfert, puis analyser leurs dispositions afin de relever de plausibles contradictions avec les libertés fondamentales européennes. Pour parvenir à ce travail, l'EDPB a publié un guide de recommandations relatif aux garanties essentielles européennes en cas de législations sur la surveillance<sup>75</sup>. Toutefois, les recommandations de l'EDPB ne l'astreignent pas. Autrement dit l'EDPB émet des recommandations, mais le fait de les suivre n'est pas gage de conformité. Les acteurs économiques se retrouvent donc seuls face à une mise en conformité techniquement compliquée.

### **Une mise en pratique techniquement difficile pour les acteurs économiques**

*L'influence du comportement des acteurs économiques face à un risque de non-conformité*

La mise en œuvre des mesures complémentaires peut se révéler longue. Bien que le projet de nouvelles CCT prévoit un délai d'adaptation d'un an<sup>76</sup>, l'intégration de mesures techniques (comme le chiffrement des

<sup>72</sup> Article 30 du RGPD.

<sup>73</sup> Paragraphe 4, page 6, Recommendations 01/2020 on measures that supplement transfer tools to ensure compliance with the EU level of protection of personal data, EDPB, 10 novembre 2020. Traduction française non-officielle : « En raison de leur nature contractuelle, les

CCT ne peuvent lier les autorités publiques d'un pays tiers dès lors qu'elles ne sont pas parties au contrat. »

<sup>74</sup> Paragraphe 134, décision *Schrems II*, CJUE.

<sup>75</sup> Recommendations 02/2020 on the European Essential Guarantees for surveillance measures, EDPB, 10 novembre 2020.

<sup>76</sup> Article 6, paragraphe 3 de l'acte délégué du 12 novembre 2020.

## Vers une Europe géopolitique ?

données) nécessite des procédures organisationnelles précises (élaboration et gestion des clefs de chiffrement). Certains acteurs économiques pourraient être tentés de se tourner vers une stratégie de conformité reposant sur le droit international. En effet, il serait juridiquement possible de faire transiter les données à destination des États-Unis d'Amérique par un pays bénéficiant d'un accord de transfert avec la Commission européenne. Une première option serait le choix de la Suisse. En effet, depuis la décision *Schrems II*, la Suisse possède toujours un accord avec la Commission européenne<sup>77</sup> ainsi qu'un accord avec les États-Unis d'Amérique (*Swiss-U.S. Privacy Shield*). Or, depuis le 8 septembre 2020, le Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (PFPDT) a énoncé dans un communiqué officiel<sup>78</sup> que les États-Unis n'assuraient plus un niveau de protection adéquat. Dès lors, le choix de la Suisse comme pays de transition n'est plus envisageable. Qu'en est-il du Royaume-Uni ? À l'issue des négociations avec l'UE, l'accord du 24 décembre 2020 prévoit que le RGPD est applicable jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 2021 au maximum<sup>79</sup>. Néanmoins, transférer temporairement des données au Royaume-Uni ne serait pas judicieux. En effet, le Royaume-Uni est le seul pays à avoir conclu en 2019 un « *Executive agreement* » avec les États-Unis d'Amérique dans le cadre du *CLOUD Act*. Ainsi, l'élaboration d'une stratégie d'évitement des conséquences des nouvelles CCT semble peu pertinente.

L'exigence de documentation des analyses comparatives et de justification de la décision de transférer des données vers un pays tiers sur le fondement des mesures supplémentaires, agissent comme une épée de Damoclès sur les acteurs économiques. Dès lors, la position de la Commission européenne dans ses nouvelles CCT, renforcée par l'absence de certitudes des mesures proposées par l'EDPB<sup>80</sup>, pourrait influencer le comportement des acteurs économiques dans leur choix de prestataires. Ces acteurs seraient susceptibles de privilégier les acteurs européens affichant une garantie de conformité au RGPD. Tel est l'objectif du projet Gaia X. Cette initiative franco-allemande vise à fédérer les offres des entreprises européennes exerçant dans le domaine du *cloud-computing*<sup>81</sup>. Toutefois, les acteurs économiques ne peuvent se tourner exclusivement vers des prestataires européens. En effet, le marché du numérique est un marché mondial, dont les deux plus grands acteurs ne sont pas européens (les États-Unis d'Amérique et la Chine). En matière d'infrastructures de stockage de données, les GAFAM (Google ; Apple ; Facebook ; Amazon ; Microsoft) et les BATX (Bindu ; Alibaba ; Tencent ; Xiaomi) sont en tête du palmarès. Selon le rapport de la commission de la concurrence du congrès américain d'octobre 2020 : « *Amazon—the leading cloud platform—is dominant in the cloud market due to the concentration of the IaaS (Infrastructure as a Service) market.* »<sup>82</sup> En outre, le cabinet de conseil Gartner soulignait en 2019 « *in 2018, the top five IaaS providers accounted for nearly 77% of the global IaaS market, up*

<sup>77</sup> Décision d'adéquation n°C(2000)2304 du 26 juillet 2000, disponible à l'adresse suivante : <https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2000/518>

<sup>78</sup> Page officielle et communiqué du PFPDT, 8 septembre 2020 : <https://www.edoeb.admin.ch/edoeb/fr/home/actualites/medias/medienmitteilungen.msg-id-80318.html>

<sup>79</sup> CNIL, « Brexit : le RGPD reste applicable au Royaume-Uni jusqu'au 1<sup>er</sup> Juillet 2021 », 28 décembre 2020 : <https://www.cnil.fr/fr/brexit-le-rgpd-reste-applicable-au-royaume-uni-jusquau-1er-juillet-2021>

<sup>80</sup> Paragraphe 69, page 21, recommandations de l'EDPB 01/2020 : « *This list is not exhaustive. Selecting and implementing one or several of these measures will not necessarily and systematically ensure that*

*your transfer meets the essential equivalence standard that EU law requires.* » Traduction française non-officielle : « Cette liste n'est pas exhaustive. Sélectionner et implémenter une ou plusieurs de ces mesures ne garantira pas nécessairement et systématiquement la conformité du transfert, à un niveau de protection essentiellement équivalent, que la législation européenne requière. »

<sup>81</sup> Traduction française : informatique en nuage.

<sup>82</sup> Investigation of competition in digital markets, Committee on the judiciary, US House of representatives, octobre 2020, page 113. Traduction française non-officielle : « Amazon, la plateforme cloud leader, est en position dominante sur le marché du cloud en raison de la concentration du marché des infrastructures de stockage de données ».

## Vers une Europe géopolitique ?

from less than 73% in 2017. »<sup>83</sup> Ces acteurs sont parfois indispensables, car ils peuvent être les seuls en capacité de répondre à certains besoins. Selon les propos de la directrice du *Health Data Hub* (HDH), rapportés par France Culture, « il nous faut des outils très performants sur le plan technologique. Nous avons rencontré un certain nombre d'acteurs fin 2018 et début 2019, notamment des acteurs français. Il s'est avéré que la plupart n'avait pas la capacité de répondre à nos besoins. »<sup>84</sup>. Les européens ne peuvent donc pas se passer des acteurs étatsuniens. L'encadrement de futurs transferts de données par les nouvelles CCT soulève de nombreuses questions, notamment concernant les opérations de maintenance. L'*Association of medical ethics committees*, située en Allemagne, a relevé que de nombreux logiciels utilisés dans les essais cliniques permettaient au fabricant d'accéder aux données transmises<sup>85</sup>. Néanmoins, dans le cadre de la Plateforme des données de santé (HDH), le ministre de la santé et des solidarités a pris un arrêté en date du 9 octobre 2020<sup>86</sup> interdisant le transfert de données à caractère personnel en dehors de l'UE.

Les nouvelles CCT ne visent donc pas à restreindre les transferts transatlantiques de données car cela est techniquement impossible, mais elles s'inscrivent dans une politique européenne de revalorisation des données européennes.

*Un nouvel encadrement de la donnée en Europe*

Malgré une dépendance aux acteurs étatsuniens, la Commission européenne a mis en place des stratégies pour le développement de l'économie numérique. Dans la déclaration commune du 10 décembre 2020 pour les réglementations et objectifs 2020-2024, la Commission européenne précise qu'une des priorités concerne la souveraineté numérique de l'Europe<sup>87</sup>. La commission précise : « *we will shape our own digital solutions and establish Europe's digital sovereignty. Our efforts need to focus simultaneously on access to and protection of data, the development of innovative technology and upgrading our infrastructure* »<sup>88</sup>. Entre temps, l'EDPB énonce dans son communiqué sur sa stratégie 2021-2023 qu'elle est déterminée à appliquer les standards européens aux transferts internationaux de données vers des pays tiers<sup>89</sup>. À ce titre, elle pourrait intervenir plus activement en réalisant elle-même les analyses juridiques comparatives pour certains pays tiers. En effet, il est du rôle de la Commission européenne (dans le cadre des négociations de traités sur les transferts de données) et de l'EDPB d'utiliser son personnel qualifié pour réaliser des études de droit comparé par pays tiers. Cette hypothèse a été soulignée par l'entreprise LVMH dans son commentaire des nouvelles CCT<sup>90</sup>. La direction générale « Justice et Consommateurs » de la Commission européenne est déjà à la tâche. En effet, dès l'invalidation du « *Privacy Shield* » par

<sup>83</sup> Communiqué de presse du cabinet Gartner du 29 juillet 2019, à retrouver sur le lien suivant : <https://www.gartner.com/en/newsroom/press-releases/2019-07-29-gartner-says-worldwide-iaas-public-cloud-services-market-grew-31point3-percent-in-2018>

<sup>84</sup> Enquête de France Culture « Le choix de Microsoft pour héberger les données de santé des Français fait polémique », 2 octobre 2020 : <https://www.franceculture.fr/societe/le-choix-de-microsoft-pour-heberger-les-donnees-de-sante-des-francais-fait-polemique>

<sup>85</sup> Commentaires aux nouvelles CCT, feedback n° F1304612 du 9 décembre 2020, remarque 4 page 2.

<sup>86</sup> Arrêté du 9 octobre 2020, publié au journal officiel de la République française le 10 octobre 2020. Numéro NOR : SSAZ2027233A

<sup>87</sup> Communiqué de presse commun au conseil de l'UE, au parlement européen et à la commission européenne, *Legislative programming -*

*Joint Conclusions on policy objectives and priorities for 2020-2024*, réf 13547/1/20, 10 décembre 2020.

<sup>88</sup> Idem, paragraphe 4, page 3.

<sup>89</sup> EDPB Strategy 2021-2023, adoptée le 15 décembre 2020, « *The EDPB is determined to set and promote high EU and global standards for international data transfers to third countries in the private and the public sector, including in the law enforcement sector.* » paragraphe 8, page 5.

<sup>90</sup> Commentaire aux nouvelles CCT, feedback n° F1305600 du 10 décembre 2020, remarque section II clause 2), page 3 : « *One other option would be that EDPB or European Commission provides a list of the third countries in which local laws may impact effectiveness of the Clauses* ». Traduction française non officielle : « Une autre option serait que l'EDPB ou la commission européenne fournisse une liste des pays tiers dans lesquels les législations internes peuvent avoir un impact sur l'effectivité des CCT ».

## Vers une Europe géopolitique ?

la CIUE, la Commission européenne annonçait dans un communiqué de presse du 10 août 2020 travailler sur un nouvel accord avec le département du commerce américain<sup>91</sup>. Comme le souligne le professeur Philippe ACHILLEAS, « *l'Union européenne ne doit pas opérer un repli sur soi, mais inscrire sa politique de souveraineté numérique dans le contexte de la coopération internationale* »<sup>92</sup>.

En somme, la Commission européenne ne cherche pas à rapatrier les données des acteurs économiques européens. Ses politiques visent à optimiser l'exploitation des données que ses acteurs créent. Ses objectifs en matière d'intelligence artificielle et de cybersécurité nécessiteront l'exploitation de données pertinentes. À ce titre, l'obligation de cartographier ses données et de documenter ses transferts permettront aux acteurs économiques de développer, voire d'initier, une stratégie de gouvernance des données qu'ils ont en leur possession.

Conséquences pratiques et politiques : la Commission européenne n'utilise pas son arrêt *Schrems II* pour favoriser une politique de relocalisation des données en Europe. Toutefois, le caractère non-contraignant des lignes directrices de l'EDPB a un effet dissuasif sur les acteurs économiques. Le recours aux prestataires numériques européens peut sembler être encouragé ; cependant la réalité de la suprématie américaine en matière de capacité de stockage (datacenters) ne permet pas d'envisager cette hypothèse à grande échelle. Les nouvelles CCT, qui ne sont pas encore définitives, pourront participer à la stratégie diplomatique de l'UE dans le cadre des négociations avec les États-Unis d'Amérique. Pour les acteurs économiques, une fois le projet validé par la Commission européenne, il restera encore un an pour permettre aux autorités de

contrôle (la CNIL en France) de présenter des recommandations qui les engagent.

<sup>91</sup> Joint Press Statement from European Commissioner for Justice Didier Reynders and U.S. Secretary of Commerce Wilbur Ross, 10 août 2020.

<sup>92</sup> La sécurité des réseaux 5G : un enjeu de souveraineté pour l'Europe et la France, *Revue Communication et commerce électronique*, Lexis Nexis, n°12, décembre 2020, étude n°21.

# Le Green Deal, une nouvelle donne politique dans l'Union européenne ?

Par Neil MAKAROFF

Responsable des politiques européennes  
Réseau Action Climat France

La bataille climatique n'est plus réservée aux écologistes. Elle s'est imposée comme un élément incontournable du débat public. À travers la mobilisation de la jeunesse, les marches pour le climat, les recours juridiques, voire même les élections, les opinions publiques européennes continuent d'exprimer leurs préoccupations face aux risques environnementaux. 70% des Européens sont en faveur de mesures beaucoup plus strictes sur le climat, selon un récent sondage pour la BEI<sup>93</sup>. Les milieux économiques eux-mêmes s'inquiètent comme l'atteste le rapport du World Economic Forum pour 2020<sup>94</sup> qui place la menace climatique au sommet des risques globaux. Loin d'écarter les préoccupations environnementales, la pandémie de la Covid-19 n'a fait que les renforcer. Les appels des dirigeants du monde, à commencer par le Secrétaire général des Nations unies, Antonio Guterres, à répondre à la crise par une réorientation de notre modèle économique vers la transition écologique, se sont multipliés. L'ensemble de ces dynamiques constitue un nouveau terreau favorable à l'action en faveur du climat.

En Europe, les mobilisations pour le climat ont abouti au lancement du Green Deal européen en décembre 2019 par la nouvelle Présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen. Il s'agit d'un tournant majeur dans la structure des politiques européennes, qui hisse la lutte contre la crise

climatique au cœur de l'agenda européen. Cinq ans après l'Accord de Paris, sommes-nous en train d'assister au réveil européen sur le climat ? Ce qui est certain, c'est que le péril environnemental et climatique est vu comme une menace directe à la prospérité et à la souveraineté européenne. Il ne s'agit plus d'un danger lointain, qui épargnerait les zones les plus tempérées du globe, mais d'un risque systémique pour nos intérêts.

## Le dérèglement climatique : une menace systémique pour les sociétés européennes et un risque géopolitique pour l'Europe

L'équation coût/avantage à agir donne tort à ceux qui défendent le *statu quo* en Europe en s'opposant à l'accélération de la transition écologique. Les données scientifiques prouvent que le coût de l'inaction est bien plus élevé et crée beaucoup plus d'incertitudes que le coût de l'action sur le climat.

- Risques de l'inaction

Si la pandémie de la Covid-19 a des conséquences directes et visibles sur nos sociétés et l'économie européenne, les conséquences du dérèglement climatique sont certes plus diffuses, mais elles n'en sont pas

<sup>93</sup> EIB, EIB climate survey, 2020.

<sup>94</sup> World Economic Forum, The Global Risks Report 2020, 15 janvier 2020.

moins violentes et brutales. Dans un monde où le réchauffement atteindrait 3°C, la Commission européenne<sup>95</sup> estime que le coût moyen des catastrophes naturelles liées au dérèglement climatique comme les inondations, les sécheresses, les tempêtes et les feux de forêts s'élèverait à 175 milliards d'euros par an, sans compter les pertes d'emplois, les migrations de population, la destruction durable des appareils de production et les dommages irréversibles sur les territoires. Pour certains pays européens, les catastrophes naturelles auraient un coût direct de plus de 2% du PIB national, notamment au Sud et à l'Est du continent. Le nord de l'Europe n'étant pas épargné avec une perte de richesse de l'ordre de 1% du PIB. Un certain nombre de villes et de régions comme Rotterdam, Nantes, Copenhague pourraient être rayées de la carte européenne<sup>96</sup> alors que d'autres comme Berlin atteindraient la température actuelle de Tunis en 2050. Des études<sup>97</sup> estiment que le prix à payer pourrait être équivalent à une pandémie de la Covid-19 par an si les gouvernements n'agissent pas. Cela sans compter sur les déstabilisations mondiales : disparition de certains pays, accentuation de la pression alimentaire et sur l'eau dans certaines régions du globe, intensification des migrations climatiques et économiques, éruption de conflits latents quant à l'appropriation de ressources.

En contraste avec les risques, la Commission européenne estime que les coûts seraient 75% plus faibles dans le cas d'un réchauffement limité à 1,5°C. Tout devrait donc pousser nos gouvernements à prévenir les effets les plus dramatiques du dérèglement climatique plutôt que de maintenir un *statu quo* dangereux.

- Risques industriels et géopolitiques

La transition écologique est une course industrielle et technologique créatrice de millions d'emplois. Elle sera source de puissance pour le bloc qui en prendra le leadership car ce dernier aura les capacités de fixer le niveau d'ambition, les standards et les normes à l'échelle globale. Ce pouvoir normatif fut longtemps le pré-carré de l'Union européenne. Ce leadership a permis aux Européens d'imposer un certain nombre d'outils comme le marché carbone (ETS) qui inspire aujourd'hui de nombreux marchés carbone internationaux aux premiers rangs desquels le marché carbone chinois, en cours de lancement. Mais l'Europe n'est plus la seule à prendre les devants dans la transition. Ses concurrents comme la Chine ou les entreprises américaines ont su supplanter ce pouvoir normatif en prenant une longueur d'avance sur le développement de technologies clés comme les batteries pour les véhicules électriques. En refusant d'accélérer les transformations environnementales, les partisans du *statu quo* risquent de déclasser le continent dans la course à la transition. L'exemple de l'automobile est assez frappant : en raison d'une législation très contraignante, la Chine réussit le tour de force de se hisser en tête dans la course vers la voiture électrique. Loin de décourager les industriels chinois et internationaux, les normes strictes sur la pollution de l'air dans les villes ainsi que les contraintes sur les nouveaux véhicules, dont les quotas de production de véhicules électriques, les ont forcé à innover et investir. Résultat ? Les constructeurs automobiles européens comme Volkswagen ou Renault investissaient sept fois plus dans les véhicules électriques en Chine qu'en Europe en 2017 selon Transport & Environment<sup>98</sup> (21,7

<sup>95</sup> Joint Research Centre, Commission européenne, Economic analysis of selected climate impacts, 2020.

<sup>96</sup> Agence européenne de l'environnement a développé un certain nombre de simulation pour mesurer les conséquences concrètes du dérèglement climatique sur le territoire européen : <https://experience.arcgis.com/experience/5f6596de6c4445a58aec956532b9813d>

<sup>97</sup> Elliot Scanes, Peter R. Scanes & Pauline M. Ross, Climate change rapidly warms and acidifies Australian estuaries, Nature Communications, Avril 2020.

<sup>98</sup> Transport & Environment, European carmakers invest seven times more in EV production in China than at home, 21 juin 2018 <https://www.transportenvironment.org/press/european-carmakers-invest-seven-times-more-ev-production-china-home>

## Vers une Europe géopolitique ?

milliards d'euros en Chine contre 3,2 milliards d'euros en Europe). Ce sont autant d'innovations et d'emplois qui verront le jour en Asie, plutôt que sur le continent européen.

Ne pas fixer un niveau d'ambition climatique suffisant et éviter toute législation contraignante pour enclencher la transition risque tout simplement de conduire à un décrochage industriel et économique de l'Union européenne dans les prochaines années. Ce sont autant d'emplois, d'investissements et d'innovation en moins pour l'Europe. Les dirigeants européens commencent à prendre la mesure de cette rivalité croissante dans le domaine de la transition écologique, à en croire le lancement récent de l'alliance européenne de la batterie, mais surtout de l'alliance européenne pour l'hydrogène.

### Changement de paradigme : vers un consensus européen pour la transition écologique ?

Face à ces risques, les thèmes environnementaux sont sortis en tête des enjeux de l'élection européenne de 2019. Tous les partis politiques, même conservateurs, ont été forcés d'aller sur le terrain des politiques environnementales. Le « verdissement » du Parlement européen a obligé la Présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen, à prendre des engagements importants en faveur de la transition. Cela jusqu'à nommer un vice-président Exécutif au Green Deal, Frans Timmermans, supervisant les portefeuilles des commissaires européens à l'agriculture, aux transports, à l'énergie, à l'environnement, à la santé et l'alimentation, et à la cohésion. Si la restructuration de la Commission européenne post-élection est un exercice courant, elle en dit long sur les priorités politiques de l'exécutif européen. Or avec Ursula von der Leyen, le ton

est donné : la transition écologique est affichée comme une priorité transversale de la Commission européenne et le Green Deal européen comme la feuille de route des commissaires.

Avec le Green Deal européen, l'Union se dote d'une stratégie de baisse des émissions de gaz à effet de serre secteur par secteur, levant au passage un certain nombre de tabous européens sur le climat comme l'aviation et le commerce. Cette feuille de route de la transition écologique doit non seulement se concrétiser dans la législation européenne, mais également obtenir les investissements nécessaires à sa réalisation. Sur ce dernier point, le plan de relance européen, 750 milliards d'euros sur les deux prochaines années, en réponse à la crise de la Covid-19 est une opportunité inédite de financer le programme de transformation du Green Deal et d'amorcer la transition. Le Parlement européen comme le Conseil se sont mis d'accord pour flécher 37% de son enveloppe vers les objectifs de transition écologique, obligeant dans le même temps les États membres à s'aligner et investir massivement dans l'atteinte des objectifs européens en matière de climat. Sans cela, ils ne pourront pas toucher un euro du plan de relance pour leur économie. Cela ne sera efficace que si les États n'investissent pas les 67% restants dans les énergies fossiles, ce qui est encore une bataille à gagner. Mais focaliser la relance économique sur la transformation écologique est impératif pour éviter les erreurs de 2008 qui enfermeraient de nouveau l'Europe dans une hausse des émissions de gaz à effet de serre pour une décennie<sup>99</sup>. C'est aussi un pari gagnant car chaque euro investi dans les énergies renouvelables crée deux fois plus d'emplois que dans les énergies fossiles, selon une étude des Nations unies<sup>100</sup>. Un groupement de grandes entreprises européennes<sup>101</sup> estime d'ailleurs qu'une relance verte pourrait créer

<sup>99</sup> Institute for climate economics, Vers un plan de relance ? Tirons les leçons de 2008, avril 2020.

<sup>100</sup> Nations Unies, Accelerating SDG7 achievement, Policy brief 13, interlinkages between energy and jobs, 2018.

<sup>101</sup> Corporate Leaders Groups, Maximising the benefits: Economic, employment and emissions impacts of green recovery stimulus in Europe, Octobre 2020.

## Vers une Europe géopolitique ?

deux millions d'emplois verts en Europe d'ici à 2024.

Même s'il est trop tôt pour évaluer l'impact réel de cette feuille de route sur la transformation de nos sociétés, les conséquences politiques sont importantes : tous les États membres s'accordent sur l'objectif de neutralité climatique pour 2050, même si des divergences importantes subsistent sur les chemins pour y parvenir. Après l'Allemagne, la Grèce et la Tchéquie, c'est au tour de la Pologne de réfléchir à une sortie ordonnée du charbon. Une première qui montre que le référentiel politique est en train de basculer. En décembre 2020, les chefs d'État et gouvernement ont donné leur feu vert à l'accélération de la transition dans la décennie qui vient en adoptant l'objectif de baisse des émissions de gaz à effet de serre d'au moins 55% d'ici à 2030 par rapport à 1990, au lieu de 40%. Cet objectif ne peut être qu'un plancher si l'Union souhaite contribuer à la limitation de la température terrestre à 1,5°C comme le prévoit l'Accord de Paris. Elle devrait même baisser ses émissions de 65% d'ici à 2030 dans cette optique. Mais d'ores-et-déjà, l'accord implique des réformes en profondeur dans tous les secteurs et un décollage rapide des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique afin de faire sortir l'Europe des énergies fossiles au plus tôt. Le Green Deal semble agir comme une *soft law* efficace sur le logiciel politique. Reste à déterminer s'il pourra s'incarner en actions et réformes concrètes.

### La realpolitik : les freins et moteurs du climat

La bataille se joue maintenant sur la mise en œuvre : ici les divergences sont profondes entre les États. Les divisions européennes s'expliquent notamment par les capacités techniques et financières des États à mener la transition et la différence de points de

départ. L'Europe centrale et orientale a vu ses émissions de gaz à effet de serre stagner ou augmenter alors que l'Europe du Sud et de l'Ouest a connu une baisse, bien que modeste, depuis 2010. La forte dépendance de certaines régions européennes aux énergies fossiles, comme la Silésie en Pologne, Strední Čechy en Tchéquie, la Macédoine de l'Ouest en Grèce ou encore le Sud-Est de la Bulgarie, accentue les disparités. Sans soutien permettant de réduire au maximum les impacts sociaux de la transition, beaucoup d'États et de régions risquent de ne pas pouvoir franchir le pas de la transition. Le Fonds de transition juste européen, visant à soutenir les régions les plus dépendantes aux énergies fossiles - notamment au charbon - à en sortir, crée justement un embryon de solidarité européenne pour accompagner les bassins d'emplois et les travailleurs les plus impactés par la transition. Mais seulement doté de 17,5 milliards d'euros, il reste très faible face au défi social de la transition et devra être largement amplifié.

Par ailleurs, malgré les déclarations politiques sur l'urgence climatique, les vieux réflexes restent tenaces au sein du jeu politique européen, à commencer par la défense des industries nationales polluantes : le nucléaire, l'industrie automobile, le charbon ou le gaz par exemple. La percée du lobby du gaz fossile en Europe est particulièrement forte. Alors que les études<sup>102</sup> montrent que les investissements dans les infrastructures gazières menaceraient l'atteinte de l'objectif de baisse des émissions de gaz à effet de serre d'au moins 55% en 2030, les industries du gaz ont réussi le tour de force de se faire passer pour « une énergie de transition », gagnant notamment des votes importants au Parlement européen sur l'orientation des fonds européens. Certains pays comme la Tchéquie pèsent de tout leur poids pour soutenir cette démarche. Or investir dans les énergies fossiles avec de l'argent public revient à maintenir une forte dépendance aux importations venant de pays rivaux dans

<sup>102</sup> Artelys, What energy infrastructure to support 1.5°C scenarios?, Novembre 2020.

## Vers une Europe géopolitique ?

l'espace géopolitique comme la Russie, la Turquie ou l'Azerbaïdjan par exemple. Au total, en Europe, 112 milliards d'euros d'argent public sont investis dans les énergies fossiles (chiffres 2017)<sup>103</sup>. Les mêmes réflexes se retrouvent dans tous les champs législatifs : c'est le cas de la Politique Agricole Commune devenue irréformable alors qu'elle est à la fois destructrice de l'environnement et néfaste pour les revenus des agriculteurs, ou encore de la politique commerciale européenne qui reste concentrée sur des accords de libre-échange sans conditions environnementales et climatiques contraignantes. La *realpolitik* nationale menace la réalisation du Green Deal, or la mise en œuvre d'une ambition accrue pour le climat implique une cohérence totale.

Néanmoins, si le soutien aux industries du passé reste très important, la montée en maturité et la grande compétitivité des technologies de la transition incitent certains États à revoir leur copie. La Pologne, pourtant considérée comme très conservatrice sur le climat, a adopté une stratégie ambitieuse de développement de l'éolien en mer dans la Baltique. Au total, 28GW seront produits par l'éolien en mer d'ici à 2050, attirant près de 29 milliards d'euros d'investissements et créant des centaines de milliers d'emplois. La compétitivité de l'éolien en mer a transformé le référentiel du pays. Le parti PiS au pouvoir, pourtant défenseur du charbon, n'hésite plus à mentionner la fin du charbon à l'horizon 2050, profitant ainsi de la manne financière et d'emplois des énergies renouvelables et assurant au passage une souveraineté polonaise renouvelée.

Pour que la transition gagne face au *statu quo*, un équilibre doit être trouvé entre la coopération, la solidarité, la contrainte et la compétition. C'est la mission du Green Deal.

De la concurrence internationale à la coopération sur le climat, le rôle de la diplomatie du Green Deal européen

L'Europe semble enfin s'armer pour faire face à la transition grâce au Green Deal et au plan de relance, même si tout reste à mettre en œuvre. Néanmoins, le climat étant un enjeu global, elle se doit également de diriger son action vers l'international pour embarquer l'ensemble des grands émetteurs dans des politiques de baisse drastique des émissions. Or la transition écologique est plutôt vue comme un terrain de concurrence que de coopération. La Chine, par exemple, est passée du partenaire au « rival systémique », notamment dans le domaine industriel. La proposition de créer un mécanisme d'inclusion carbone aux frontières de l'Union, communément appelée « taxe carbone », visant à surenchérir l'acier et le ciment importés en Europe s'il n'est pas soumis à un prix du CO<sub>2</sub> sur le lieu de production, n'est pas étrangère à la montée de la concurrence entre les deux blocs.

La Chine représentant 28% des émissions de gaz à effet de serre mondiales, est un acteur incontournable pour la diplomatie climatique européenne. Pour limiter les impacts du dérèglement climatique, l'Europe comme la Chine n'ont d'autres choix que de coopérer et d'amplifier la mise en œuvre effective de l'Accord de Paris, entraînant dans leur sillage d'autres parties du globe. Cette coopération fut essentielle pour protéger l'Accord de Paris suite à l'annonce du retrait américain en 2017. Les annonces du Président Xi Jinping<sup>104</sup> devant l'Assemblée Générale des Nations unies en septembre 2020 visant à faire de la Chine un pays neutre en émissions de gaz à effet de serre en 2060 ont eu l'effet d'une secousse dans la diplomatie climatique internationale. Cette annonce n'est pas étrangère aux négociations entre l'Europe et la Chine sur la conclusion d'un accord d'investissement entre les deux blocs.

<sup>103</sup> CAN Europe, Phase-out 2020: Monitoring Europe's fossil fuel subsidies, 2017.

<sup>104</sup> Statement by Xi Jinping at General Debate of 75th UNGA, 22 septembre 2020

<https://www.chinadaily.com.cn/a/202009/23/WS5f6a640ba31024ad0ba7b1e7.html>

## Vers une Europe géopolitique ?

Elle démontre que l'Europe peut et doit utiliser l'outil commercial pour faire avancer la diplomatie climatique en parallèle de jouer le jeu de la coopération. De même, la coopération entre les États-Unis et l'Europe sur le climat telle que promise par l'élection de Joe Biden devra se concrétiser par une accélération de projets communs pour drastiquement baisser les émissions, mais sans naïveté sur les intentions américaines.

L'enjeu de 2021 pour l'Union, année de la COP26 de Glasgow censée relancer l'action pour le climat à l'échelle globale, est de transformer des engagements de long terme en baisse des émissions de gaz à effet de serre de très court terme. Pour cela, elle devra manier la concurrence et la coopération sur le climat afin de pousser la Chine à atteindre le pic de ses émissions bien avant 2030, idéalement d'ici à 2025, et les États-Unis à s'engager réellement dans la sortie des énergies fossiles. L'Union européenne et son Green Deal devront servir de ponts pour recréer une coopération internationale sur le climat et accélérer la transition.

La donne politique est en train de changer en Europe sur l'écologie sous la pression de l'opinion publique. Le Green Deal en est l'incarnation. Il est un outil politique interne à l'Union, mais doit également avoir une capacité de projection internationale. C'est la condition pour que l'Europe puisse non seulement récolter les fruits de la transition à domicile, mais aussi consolider le nouvel élan diplomatique sur le climat.

# Quelles perspectives pour l'Europe de la Défense ?

Par Garance GUILLEMOT, Marion HASTINGS et Vincent JAHNKE

Chercheurs au sein du Pôle Armées  
de l'Institut EGA

« Aussi perturbatrices que soient les répercussions économiques et financières liées à la Covid-19, la pandémie n'occultera pas la nécessité pour les États membres de renforcer tout le spectre des capacités de défense de l'Europe, et ce, en collaborant », a écrit Jiří Šedivý, le nouveau directeur général de l'Agence Européenne de Défense (AED), à la mi-juillet 2020, en soulignant l'opportunité que représentait la crise pour le développement de la défense européenne. L'idée d'une coopération militaire européenne se renforce, celle-ci est devenue une priorité politique de l'Union européenne mais la ligne de conduite commune en matière de stratégie de défense semble introuvable quand la dépendance militaro-industrielle à l'OTAN perturbe la mise en place d'une armée européenne autonome.

Comment les projets de défense européenne communs peuvent-ils ouvrir la voie à un renforcement de l'autonomie stratégique de l'Union européenne ?

## Une Europe de la défense qui subit les lignes de fractures de l'UE

*La perspective géopolitique de l'Europe de la Défense*

Le contexte géopolitique actuel incite les européens à accroître leur coopération en matière de défense et de sécurité. De nombreux enjeux ont émergé depuis 2010 avec les coups de force russes et les sources de déstabilisation se sont multipliées (terrorisme, changement climatique, nouvel ordre international). D'autre part, la dégradation de la situation intérieure dans de nombreux pays aux alentours de la région Méditerranéenne et du Moyen-Orient, et l'apparition de cyberattaques contribuent au caractère crisogène de la sécurité internationale. Par ailleurs, en plus du changement de position des États-Unis<sup>105</sup> sur la scène internationale, l'Europe doit faire face à de nombreux défis internes. Les gouvernements eurosceptiques et nationalistes menacent d'affaiblir la cohésion politique et la solidarité de l'Union<sup>106</sup>. Enfin, l'apparition de la pandémie liée à la Covid-19 a déclenché de nouvelles discussions sur les

<sup>105</sup> L'aversion générale des États-Unis pour le multilatéralisme du président Trump a également contribué à transformer l'ordre international. En outre, le changement radical dans les priorités des États-Unis en matière de sécurité et de défense et le comportement de

l'actuelle administration américaine a conduit l'Union Européenne à vouloir rétablir un dynamisme européen au sein de l'OTAN.

<sup>106</sup> Brexit ou l'affaiblissement du système de normes et de valeurs européennes par des États comme la Hongrie et la Pologne.

## Vers une Europe géopolitique ?

dépendances de l'UE et la nécessité de devenir plus autonome<sup>107</sup>.

Face à ces défis, il semble y avoir un consensus sur l'instabilité de la structure de sécurité et de défense actuelle, incitant l'UE à réfléchir à une nouvelle stratégie de défense. Si l'UE souhaite devenir un acteur géopolitique de la défense, elle ne peut plus s'en tenir aux tâches de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) définies dans les années 1990. L'Europe de la Défense incite à une autonomie stratégique<sup>108</sup> de l'Union et notamment à un détachement vis-à-vis de l'OTAN et des États-Unis. Le terme « stratégique » implique que l'Europe doit être capable de conserver ses intérêts sur le long terme dans le domaine de la sécurité et de la défense et le terme « autonomie » fait référence à sa capacité à prendre des décisions de sécurité et à agir par elle-même lorsque cela est jugé nécessaire. Toutefois, la réticence des États membres à mettre en commun ou à transférer la souveraineté en matière de sécurité et de défense du niveau national au niveau européen limite toutes avancées possibles.

Lors de son discours à la Sorbonne du 26 septembre 2017, le Président français Emmanuel Macron souligne « l'hétérogénéité des cultures stratégiques entre pays européens et l'absence, par conséquent, d'une culture stratégique commune »<sup>109</sup>. Par exemple, les pays de l'Europe de l'est, tels que la Pologne ou la Hongrie, se soucient des risques liés à l'affirmation de la puissance russe. D'autres, comme l'Italie ou la Grèce se préoccupent principalement des problématiques concernant l'Afrique du Nord et des implications sur les flux migratoires. Dans cette conjoncture, les

politiques de défense doivent inclure tous les risques constatés par les différents États membres. De plus, la coopération entre l'Alliance Atlantique et l'Union européenne est source de débats. En effet, deux perspectives s'opposent. D'une part, pour plusieurs États membres - tels que la Pologne, le Danemark et les pays baltes - la solution réside dans la mise en place d'une structure de défense propre à l'UE mais qui resterait secondaire par rapport à l'OTAN. D'autre part, les États membres dits de l'ouest, avec la France pour chef de file, désirent développer une structure de sécurité collective, autonome et moins dépendante des États-Unis. La proposition du président Macron pour la création d'un Conseil de sécurité européen n'a reçu qu'un soutien faible de la part de l'Allemagne et la majorité des États de l'est sont d'avis que les structures de l'OTAN suffisent, ce qui montrent les divergences quant au « parapluie » américain.

*Un clivage qui se reflète dans la coopération militaro-industrielle*

La concrétisation de l'ambition d'une Europe de la Défense ne peut être qu'institutionnelle et doit s'opérer à travers le développement d'une Base Industrielle et Technologique de Défense (BITD), c'est-à-dire l'ensemble des industries prenant part aux activités de défense et qui soutiennent donc les armées dans la conduite de leurs opérations<sup>110</sup>. Mais les approches collectives sont difficiles à mettre en place dans l'armement, dont la dimension purement régaliennne fait ressurgir la primauté des souverainetés nationales<sup>111</sup>.

<sup>107</sup> La pandémie a fait ressurgir aux yeux de tous des réflexes primaires de rejet et de fermeture, diluant complètement les valeurs et les normes édictées par l'UE en temps normal.

<sup>108</sup> La publication de la stratégie globale de l'UE pour 2016 a donné naissance au concept « d'autonomie stratégique européenne ».

<sup>109</sup> « Initiative pour l'Europe - Discours d'Emmanuel Macron à la Sorbonne le 26 septembre 2017 ». (2017). Toute l'Europe.eu.

<https://www.touteurope.eu/actualite/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-a-la-sorbonne-le-26-septembre-2017.html>

<sup>110</sup> Dunne, P. (1995). The defence industrial base, *Handbook of Defence Economics*, p.401.

<sup>111</sup> Gnesotto, N. (2017). Défense européenne : bilan et perspective. *Revue Défense Nationale*, 800(5), pp. 89-94.

L'UE doit se doter de « forces militaires crédibles »<sup>112</sup> et cette crédibilité doit ainsi venir de son autonomie stratégique en matière d'armement et d'équipement de défense. Aussi l'Agence européenne de défense (AED) est-elle créée en 2004 pour favoriser le développement d'une industrie européenne de l'armement<sup>113</sup> et créer un marché européen des équipements de défense (MEED).

La plupart des initiatives lancées peinent à se développer, à l'instar de la Coopération Structurée Permanente dont l'objectif est de permettre à un groupe d'États membres de mener des projets concrets en matière de défense. Aussi, les ambitions européennes en matière de défense doivent être soutenues par une autonomie industrielle, afin d'acquérir une indépendance stratégique vis-à-vis de fournisseurs étrangers à l'UE<sup>114</sup>. Mais cela sous-entend de s'éloigner des États-Unis, point d'achoppement des États membres, contraires aux intérêts de nombreux pays comme la Pologne ou des pays d'Europe de l'est. De telles positions démontrent le manque de confiance des États membres envers une Europe de la défense : ils semblent considérer qu'une avancée majeure vers une dotation capacitaire de l'UE, issue d'un complexe militaro-industriel européen, ne permettra pas de compenser un retrait de la présence américaine protectrice. L'organisation actuelle impose à nos armées une dépendance logistique aux américains, au détriment de l'UE<sup>115</sup>, dont la balance commerciale avec les États-Unis en matière de vente d'armement est largement déficitaire, en dépit d'un tout relatif et récent ancrage

d'armements européens aux États-Unis (à l'instar de Shark Robotics ou de Nexter avec le CAESAR). Cette dépendance aux armements américains est d'ailleurs absolue : d'abord en raison de l'extraterritorialité du droit américain en matière d'exportation d'armement<sup>116</sup>, ensuite parce que les États-Unis, qui conservent la gestion d'une partie des systèmes (officiellement pour la maintenance et la mise à jour des appareils), pourraient ainsi avoir accès à des informations stratégiques hautement confidentielles (plans de vol par exemple), voire être en mesure de paralyser des systèmes à distance.

Aujourd'hui, l'enjeu est de rationaliser l'industrie de défense européenne, sur le plan financier – les investissements de manière dispersée de l'UE ruinent tout espoir d'autonomie stratégique en créant un déséquilibre structurel entre les industries navale, terrestre et aéronautique – et sur le plan opérationnel – l'insuffisance de la collaboration industrielle est à l'origine d'un manque d'interopérabilité avec 178 « systèmes d'armes » différents (avions, blindés, hélicoptères) en Europe contre une trentaine à peine aux États-Unis<sup>117</sup>. Les nombreux projets, qui ont vu le jour au niveau européen ces dernières années, ont certes ouverts la voie à une coopération européenne de défense, mais demeurent majoritairement ancrés à l'ouest et sont souvent portés par le couple franco-allemand, auquel s'ajoutent ponctuellement l'Italie, l'Espagne, le Royaume-Uni, la Belgique ou les Pays-Bas : hélicoptères Tigre et NH 90, radar de contre-batterie COBRA, la famille de

<sup>112</sup> Déclaration de Saint Malo, Sommet Franco-Britannique de Saint-Malo, 4 décembre 1998, Saint Malo (FRA).

<sup>113</sup> Article 42 TUE, *Journal officiel* n° 115 du 09/05/2008 p. 0038 – 0039

<sup>114</sup> Les pays de l'Otan non membres de l'UE ne sont pas éligibles aux financements du FED. Les projets financés doivent être montés en partenariat par trois pays minimum et inclure au moins 3 PME. Les entreprises installées sur le sol européen mais contrôlées par des pays tiers ne seront éligibles qu'à condition de remplir plusieurs conditions liées à l'accès aux informations sensibles, à la propriété intellectuelle et à la gouvernance.

<sup>115</sup> Entre 2014 et 2016, les Américains ont vendu aux européens pour plus de 62 milliards d'euros d'armes. A titre de comparaison, les

Européens ont seulement vendu aux Américains 7,6 milliards d'euros d'armes.

<sup>116</sup> La réglementation ITAR (International Traffic in Arms Regulations) stipule que, si un système d'armes contient au moins un composant américain sous le régime de la réglementation américaine ITAR, les États-Unis ont le pouvoir d'en interdire la vente à l'export à un pays tiers. Ainsi, en 2018, les États-Unis ont bloqué la vente à l'Égypte de chasseurs Rafale français, car il y avait en effet à l'intérieur un missile de croisière de conception américaine.

<sup>117</sup> « Rapport d'information par la Commission des affaires européennes sur les enjeux européens de l'industrie de défense », Assemblée Nationale, 12 février 2019.

## Vers une Europe géopolitique ?

systèmes sol-air futurs (FSAF), l'avion de transport A400M ou encore les frégates multi-missions (FREMM). Lancé en 2003 et porté par Dassault, le projet Neuron fut un temps présenté comme un nouvel élan de coopération européenne, visant à éviter les dilutions de responsabilités qu'ont connus les projets d'avions de combat européens MRCA (Panavia Tornado) puis ACA (Eurofighter Typhoon). Cependant, si l'ensemble du projet revêt un caractère européen indéniable en intégrant différentes entreprises européennes, l'ensemble n'intègre aucune composante institutionnelle européenne<sup>118</sup>. Ainsi, en 2018, sur 120 navires de guerre en service au sein des marines européennes, 70% ont été construits par des chantiers purement nationaux ; sur une flotte de 4.800 blindés majeurs en service dans les États membres, près de la moitié sont des produits nationaux, 30% sont achetés auprès de fournisseurs européens et 20% auprès de fournisseurs tiers ; et sur 1.800 avions de combat en service au sein des – désormais – Vingt-Sept, 30% seulement sont le fruit d'une coopération européenne<sup>119</sup>. Les exemples de *joint-ventures* (co-entreprises) réussies (Krauss-Maffei Wegmann et Nexter à travers le projet KANT, à l'origine de la holding européenne KMW+Nexter Defense Systems), de coopérations industrielles et multilatérales (notamment pour le système de combat aérien du futur (SCAF) qui associe la France, l'Allemagne, l'Espagne et les entreprises Airbus, Dassault, MTU Aero Engines, Safran, MBDA et Thales) ou encore de développement de technologies duales européennes (d'observation et de surveillance de la Terre Copernicus ou le système de positionnement par satellites Galileo) sont autant d'efforts qu'il faudra poursuivre afin de construire une Europe

de la Défense par les armes et des systèmes d'architecture communs.

### Une armée européenne pour relancer une Europe de la défense à l'arrêt ?

#### *Étude de cas : Task force Takuba*

En mars 2020 onze pays européens (l'Allemagne, la Belgique, le Danemark, la France, l'Estonie, la République tchèque, le Portugal, la Norvège, la Suède, les Pays-Bas et le Royaume-Uni) ont signé un accord de soutien à la force Takuba déployée dans le Sahel, symbole d'application concrète d'une volonté politique commune. L'objectif est d'accompagner et de conseiller les forces armées maliennes (FAMa), en coordination avec d'autres acteurs internationaux dont les partenaires directs du G5 Sahel. Ainsi une possibilité pour les États européens concernés existe afin de pérenniser des TTP's communes en environnement hostile. En cela, *Takuba* serait l'embryon tactico-opératif non conventionnel d'une défense européenne.

Si les États européens concernés ont manifesté un certain volontarisme politique à l'égard du projet, le soutien militaire est peu visible. La France demeure la principale pourvoyeuse d'efforts au Mali en matière de soutien opérationnel aux FAMa. Même si elle a pu profiter d'un premier soutien estonien, manifesté par la mise en place de *task groups*<sup>120</sup>, elle n'en demeure pas moins l'acteur le plus volontaire dans cette entreprise. Les contraintes sanitaires liées à la Covid-19 et le

<sup>118</sup> Dupuy, R. (2013). L'industrie européenne de défense : changements institutionnels et stratégies de coopération des firmes. *Innovations*, 42(3), 85-107. <https://doi.org/10.3917/inno.042.0085>

<sup>119</sup> Fiott, D. (2018). Strategic autonomy: towards 'European sovereignty' in defence ?. *European Union Institute for Security Studies*, 12/2018, p. 5.

<sup>120</sup> D'après les informations du Ministère des Armées en date du 22/10/2020, consultables sur <https://www.defense.gouv.fr/operations/barkhane/breves/barkhane-la-task-force-takuba-suscite-l-interet-et-la-curiosite-de-representants-d-armees-europeennes>

## Vers une Europe géopolitique ?

repli stratégique en raison d'impératifs géopolitiques divergents peuvent être des explications. Pour autant, la volonté du Portugal affichée publiquement de rejoindre la force montre un réel engouement européen pour participer à cette aventure.

### *Prendre en compte les défis : OTAN/Alliance Atlantique*

Tout au long de la guerre froide, la sécurité européenne fut assurée en grande partie par l'Alliance atlantique, véritable pierre angulaire d'un système de défense commun. Depuis la fin de l'URSS en 1991, le devenir de l'Alliance est souvent questionné par ses États membres dans la mesure où sa création en 1949 résultait d'une volonté de se défendre en prévision d'une éventuelle attaque de la Russie communiste. Il n'en demeure pas moins que les forces de l'OTAN constituent un groupe de défense collectif pour la sauvegarde des intérêts européens. Le Traité de Maastricht en 1992 proposait le concept d'une identité européenne de défense, mais c'est à travers l'OTAN que se sont réellement organisées les initiatives de défense, renforcées par le sommet de Prague en 2002 qui octroyait aux pays européens des moyens et des capacités matérielles. L'OTAN conserva ainsi un rôle actif dans la défense européenne, non seulement dans son implication dans les opérations militaires conjointes hors UE (Opération *Ocean Shield*, ou encore l'Opération *Atalante*), mais également dans la gestion des crises qui affectent durablement les territoires européens (crise migratoire, en partenariat avec l'agence européenne Frontex depuis 2016). Cependant, plusieurs visions s'affrontent pour l'avenir de l'Alliance et son rôle dans la défense européenne : la première, la plus ancienne, et héritière des conceptions post-guerre froide,

considère l'action américaine comme une ingérence et une atteinte à une autonomie stratégique européenne<sup>121</sup>. La seconde considère que l'Europe est largement dépendante du soutien financier américain, renforcée par la crainte des pays baltes d'assister à une résurgence militaire russe. Il est vrai que le poids américain est considérable dans le fonctionnement de l'appareil défensif, soit une contribution de 22% sur les 1,43 milliard d'euros de budget militaire en 2019<sup>122</sup>. De plus, les tensions accumulées en 2020 au sein de l'OTAN exacerbent la crise diplomatique ; le jeu offensif de la Turquie au détriment des règles de l'Alliance, l'impossible entente sur la conduite à tenir des autres membres, font que l'Alliance atlantique se retrouve profondément fragilisée et victime de contradictions internes. La construction d'une défense européenne à partir des fonds de l'OTAN reste un projet dépendant des pulsations américaines que la politique isolationniste du mandat de Trump a considérablement remis en cause. Pourtant, des éléments comme le Brexit tendent à rénover l'organisation militaire de l'UE : historiquement opposé au développement d'une défense européenne autonome qui aurait pu concurrencer l'OTAN, le Royaume-Uni, par son retrait, pourrait bien engendrer un sursaut dans les politiques de défense européennes. Une Europe de la défense autonome sur le plan opérationnel renvoie à une réalité modeste : les conséquences financières, économiques et sociales qui résultent des dernières crises successives freinent l'action de pays européens comme la France qui songent à une autonomie stratégique de l'Europe, étant donné que les préoccupations des États concernés se tournent principalement vers la résolution de crises internes.

<sup>121</sup> Heisbourg, F. (1999). *L'Europe de la défense dans l'Alliance atlantique*. Politique étrangère (64-2), pp. 219-232.

<sup>122</sup> [Touteurope.eu. « Otan : que paient les Etats européens ? ». <https://www.touteurope.eu/actualite/otan-que-paient-les-etats-europeens.html>](https://www.touteurope.eu/actualite/otan-que-paient-les-etats-europeens.html)

Ainsi, pour construire cette « union de sécurité et de défense » souhaitée par Jean-Claude Juncker, ancien président de la Commission européenne, l'Union européenne devra acquérir l'autonomie stratégique qui semble tant lui manquer aujourd'hui dans sa construction. En effet, « *l'Europe peut se refonder par la défense* », disait François Hollande en 2017, et des projets de défense européenne communs peuvent aujourd'hui ouvrir la voie à un renforcement de l'autonomie stratégique de l'Union européenne. Mais parvenir à transformer une défense européenne en Europe de la défense, projet historique en filigrane de la construction européenne depuis ses débuts, semble encore bien incertain. Après un moment européen d'un demi-siècle, l'intégration européenne manque d'esprit d'initiative, alimentant un sentiment de scepticisme à l'encontre des institutions européennes. La résurgence des souverainetés nationales sur la scène européenne, gangrenée de dissensions internes, complique la mise en place d'approches collectives dans un domaine aussi régalien que la défense.

Ces dernières années, l'avion de transport militaire polyvalent européen A400M a pris son

envol. Mais le développement du projet, bénéficiant de fonds et de garants à l'échelle européenne et lancé en 2003, divise. La coopération européenne, qui avait fait la force de l'A400M à ses premières heures, est devenue sa faiblesse, avec un cahier des charges trop complexe, dans lequel figurent les spécifications propres à presque chaque pays client. Alors, « so far, so good »<sup>123</sup> ? Le bilan est bien mitigé entre envolée de la coopération européenne et crash collectif européen : les difficultés techniques - liées au manque de compétences et d'outils industriels nécessaires - et politiques ont largement entravé la production de l'A400M, illustrant les limites de la coopération européenne dans le domaine de la défense. Aujourd'hui, le Brexit risque de clouer au sol la concrétisation d'une Europe de la défense. En effet, avec son départ de l'UE, le Royaume-Uni veut développer un nouvel avion, le Tempest, avec la participation industrielle de l'Italie et de la Suède, dans le but de concurrencer le SCAF. Cet exemple montre que les Européens sont encore divisés et dupliquent leurs efforts dans le développement d'une industrie de défense standardisée, interopérable et cohérente.

<sup>123</sup> Selon les mots de Florence Parly, ministre des Armées, concernant l'Airbus A400M lors d'une rencontre avec les membres de

l'Association des journalistes professionnels de l'aéronautique et de l'espace (AJPAE).

## Frontières et migrations : les Européens au défi de la solidarité

Par Denis DUEZ

Université Saint-Louis - Bruxelles

Les défis auxquels l'Union européenne, ses institutions et ses États membres doivent actuellement faire face sont nombreux, et sans doute sans précédent dans l'histoire de l'intégration européenne. Trois priorités semblent toutefois faire consensus en ce début d'année 2021 : organiser la transition écologique, assurer la relance de l'économie européenne dans le contexte post-crise sanitaire et, enfin, trouver des solutions durables aux difficultés rencontrées par l'Union et les États membres dans les domaines de l'asile et de la migration.

De ces trois défis, tous considérables, le dernier apparaît comme étant le plus lourd de menaces pour l'unité européenne. L'enjeu de la gestion des phénomènes migratoires porte en effet en lui le ferment de la division, comme en témoignent les traces laissées par la gestion chaotique de la crise des réfugiés et l'échec de la mise en œuvre de l'Agenda européen en matière de migration adopté en 2015. Le partage des responsabilités et l'affirmation d'un principe de solidarité entre États membres sont apparus comme la principale pierre d'achoppement de la politique européenne en matière d'asile, de migration et de gestion des frontières et, au-delà, de l'intégration européenne elle-même.

Cinq ans après le début de la crise, la Commission présentait le 23 septembre 2020

un nouveau Pacte européen sur la Migration et l'Asile (NPMA) censé jeter les fondations d'un « nouveau départ » dans le domaine des migrations. Pour la Commission, « [l]a crise des réfugiés de 2015-2016 a mis en lumière de graves insuffisances, tout en montrant combien il est complexe de gérer une situation dans laquelle tous les États membres ne sont pas touchés de la même manière<sup>124</sup> ». La crise, poursuit la Commission, « [...] a suscité de vives inquiétudes et fait apparaître des différences qui doivent être reconnues et dépassées ». Au-delà de ces effets d'annonce, le Pacte proposé est-il à la hauteur de ces ambitions ? C'est à cette question que se propose de répondre cette contribution.

### La crise de 2015 : des « cicatrices toujours visibles »

Il n'est pas nécessaire de revenir ici en détail sur la crise de 2015. Contentons-nous d'en rappeler quelques éléments-clés. Tout d'abord, la crise humanitaire ne débute pas en 2015 : plus de 22 000 personnes ont déjà perdu la vie en tentant de rejoindre l'Europe entre 2000 et 2014<sup>125</sup>. Elle ne devient toutefois tangible pour nombre d'Européens qu'au cours de l'été 2015 lorsque des centaines de milliers

<sup>124</sup> Von der Leyen, Ursula, « Discours sur l'État de l'Union de la présidente von der Leyen en session plénière du Parlement européen », Bruxelles, le 16 septembre 2020.

<sup>125</sup> Tara Brian and Frank Laczko (eds), *Fatal Journeys. Tracking Lives Lost during Migration*, Geneva, International Organization for Migration, 2014.

des réfugiés fuyant la Syrie, l'Afghanistan et l'Irak, empruntent la route dite des Balkans pour rejoindre l'Allemagne depuis la Grèce. Au cours de la première année de crise, 1 257 000 primo-demandeurs d'asile introduiront une demande de protection internationale dans les États membres de l'UE<sup>126</sup>. Ils seront encore 1 204 300 l'année suivante. Surtout, six candidats réfugiés sur dix introduiront leur demande en Allemagne, le pays enregistrant à lui seul quelques 722 300 demandes d'asile en 2016.

Face à la crise, les États membres répondent en ordre dispersé, choisissant souvent, dans le sillage du gouvernement hongrois de Viktor Orbán, de fermer leurs frontières aux migrants. En septembre 2015, l'Allemagne, qui incarnait pourtant la culture européenne de l'accueil – on se rappellera à cet égard du célèbre « *Wir schaffen das* » de la Chancelière Angela Merkel<sup>127</sup> – fait elle aussi ce choix de rétablir temporairement des contrôles à ses frontières. La crise des réfugiés se double d'une crise de l'espace Schengen.

Plus généralement, les événements de 2015 font apparaître des tensions entre États membres qui s'avèreront délétères pour le système européen d'immigration et d'asile. En simplifiant quelque peu, l'on peut distinguer trois groupes d'États qui, par leurs positionnements respectifs, contribuent chacun à déstabiliser la politique de l'UE. Il s'agit premièrement des États de « première ligne » par les territoires desquels les migrants entrent dans l'Union : la Grèce, l'Italie et Malte. Ces pays peineront à assumer leurs obligations en matière de contrôle aux frontières extérieures, mais aussi en matière d'accueil et d'enregistrement des personnes entrant dans l'espace Schengen. Il s'agit deuxièmement des pays du Groupe de Visegrad – Hongrie, Pologne, Slovaquie et République tchèque – auxquels s'ajoutent l'Autriche et la Roumanie qui s'opposeront à la mise sur pied

de mécanismes européens de solidarité contraignants. Enfin, un troisième groupe qui pourrait être qualifié de groupe des États « accueillants » comprend les États qui sont prêts à prendre leur part, voire plus, dans la gestion de la crise. Ce sera le cas de la Suède, mais aussi et surtout de l'Allemagne jusqu'au revirement de septembre 2015. En décidant de prendre en charge l'examen de nombreuses demandes d'asile alors qu'elle n'est pas le pays de première entrée, l'Allemagne suspend de fait l'application du règlement Dublin.

Les tensions entre Européens culmineront à l'occasion du débat sur le mécanisme de relocalisation d'urgence présenté par la Commission européenne. Ce mécanisme vise à soulager la Grèce et l'Italie qui sont aux avant-postes de l'accueil des réfugiés. Il prévoit la relocalisation de 160 000 personnes « ayant manifestement besoin d'une protection internationale » arrivant sur le territoire de ces États entre août 2015 et septembre 2017. Obtenu au forceps, ce mécanisme de relocalisation fera l'objet d'un recours en annulation introduit par la Hongrie et la Slovaquie, soutenu par la Pologne. Ces États seront déboutés par la Cour de Justice de l'UE, mais la victoire de la Commission sera amère. La saga judiciaire laisse des traces profondes pour un résultat bien maigre : à peine plus de 27 000 personnes ont bénéficié du programme tandis que la Hongrie et la Pologne refuseront jusqu'au bout de prendre en charge le moindre réfugié<sup>128</sup>.

Dans ce panorama de la discorde européenne, c'est sans surprise sur le renforcement des contrôles aux frontières extérieures que les États membres parviendront à s'entendre. À l'initiative de l'Allemagne, ils obtiendront tout d'abord de la Turquie qu'elle ferme ses frontières, externalisant ce faisant la gestion des réfugiés vers un État tiers. L'accord conclu le 18 mars 2016 prévoit qu'en échange du versement d'un fonds de trois milliards d'euros, auxquels s'ajouteront plus tard trois

<sup>126</sup> EUROSTAT, « Demandes d'asile dans les États membres de l'UE. 1,2 million primo-demandeurs d'asile enregistrés en 2016 », newsrelease n° 46/2017, 16 mars 2017.

<sup>127</sup> Tambarin Marcel, « L'opinion allemande face à la crise des réfugiés », *Allemagne d'aujourd'hui*, 2016/4, n° 218, p. 178-194.

<sup>128</sup> Quinzième rapport sur la relocalisation et la réinstallation, Bruxelles, COM/2017/0465 final.

## Vers une Europe géopolitique ?

milliards supplémentaires, tous les nouveaux migrants en situation irrégulière qui partiront de la Turquie pour gagner les îles grecques seront renvoyés en Turquie. Pour chaque Syrien renvoyé en Turquie, un autre Syrien sera réinstallé de la Turquie vers l'UE. Les États membres s'accorderont également pour transformer l'Agence Frontex en un corps européen de garde-frontières et de garde-côtes disposant, à terme, d'un contingent permanent de 10 000 agents opérationnels<sup>129</sup>.

Au final, c'est donc l'approche répressive qui l'emporte et l'Union sort divisée de la crise dont elle est un dommage collatéral. La crise souligne les limites et les insuffisances du système Dublin, connues de longue date, mais aussi les profondes divergences entre États membres sur la question de l'asile et de la migration.

### Le Pacte européen sur la Migration et l'Asile : vers un nouveau Système européen de gouvernance des migrations ?

C'est des cendres encore chaudes de la crise de 2015 que naît le NPMA. Ce dernier vise en effet à rétablir la confiance et à instiller une forme de solidarité entre Européens. Le pacte reconnaît « qu'aucun État membre ne devrait se voir imposer une responsabilité disproportionnée et que tous les États membres devraient systématiquement contribuer à la solidarité<sup>130</sup> ». Il propose un « nouveau départ » et jette les fondations d'un nouveau cadre européen visant à « mieux gérer l'interdépendance entre les politiques et les décisions des États membres » dans les domaines de la migration et de l'asile, tout en apportant « une réponse adéquate aux possibilités et aux difficultés qui apparaissent en

temps normal, dans les situations de pression et dans les situations de crise<sup>131</sup> ». L'ambition affichée est grande : il s'agit ni plus ni moins de refonder la politique européenne d'immigration et d'asile. Mais l'objectif est-il atteint ?

Premièrement, il convient de noter la nature surprenante du pacte : une simple communication de la Commission accompagnée d'un « paquet législatif » de cinq propositions législatives, de trois recommandations, d'orientations de la Commission sur la mise en œuvre des règles relatives à l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers et, enfin, d'une feuille de route. La Commission ne propose donc pas au Conseil européen un programme stratégique pluriannuel comme le prévoit l'article 68 du TFUE<sup>132</sup>. La communication de la Commission n'est même pas adressée au Conseil européen, chose pour le moins surprenante s'agissant d'un texte censé poser les bases d'un consensus politique entre États membres. À l'évidence, le Conseil européen a choisi de déléguer sa fonction d'impulsion à la Commission.

Deuxièmement, au-delà de la rhétorique du renouveau, le changement de paradigme annoncé n'apparaît pas évident. Certes, le Pacte est un ensemble riche de plusieurs centaines de pages dont la valeur est surtout programmatique et dont il est impossible de connaître aujourd'hui la descendance effective, en particulier après que les différentes propositions législatives auront été examinées par le Conseil et le Parlement. Mais force est de constater que les dispositions du NPMA ne sont pas à la hauteur des ambitions. En particulier, le mécanisme de Dublin, dont l'abandon a pourtant été annoncé par Ursula von der Leyen en marge de son discours sur l'état de l'Union de 2020<sup>133</sup>, se trouve maintenu pour l'essentiel. Il reste la pierre angulaire du système européen de l'asile,

<sup>129</sup> Règlement (UE) 2016/1624 du 14 septembre 2016 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, *JO*, L 251 du 16.9.2016, pp. 1-76.

<sup>130</sup> Communication de la Commission sur un nouveau pacte sur la migration et l'asile, COM(2020) 609 final, Bruxelles, 23.09.2020, p. 2.

<sup>131</sup> *Ibid.*, p. 1.

<sup>132</sup> De Bruycker, Philippe, « The New Pact on Migration and Asylum: What it is not and what it could have been », *Droit et Politique de l'Immigration et de l'Asile de l'UE*, 15 décembre 2020. En ligne : <https://eumigrationlawblog.eu/>

<sup>133</sup> « Ursula von der Leyen confirme qu'un système sur la gestion des migrations remplacera le règlement 'de Dublin' sur l'asile », *Agence Europe*, Bruxelles, 16/09/2020.

comme en témoigne la procédure de filtrage préalable à l'entrée proposée par la Commission.

Le filtrage préalable à l'entrée (« *pre-screening* ») vise à orienter précocement certaines personnes vers des procédures simplifiées. Elle consisterait en un contrôle d'identité, un relevé des empreintes digitales et un enregistrement dans la base de données Eurodac, complétés par des contrôles sanitaires et de sécurité. Ces contrôles s'opéreraient avant l'entrée sur le territoire de l'Union. Il continuerait donc à faire reposer une charge lourde sur les États de première entrée ; même si l'objectif annoncé est de mieux articuler les contrôles aux frontières extérieures, les procédures d'asile et les procédures de retour afin d'éviter les situations d'engorgement aux frontières extérieures de l'Union comparables à celles ayant conduit aux événements dramatiques du Camp de Moria au cours de l'été 2020. Concrètement, il s'agit de mettre en place une procédure rapide en matière d'autorisation d'entrée et d'accès à la procédure appropriée applicable à tous les ressortissants de pays tiers qui franchissent les frontières extérieures sans autorisation. Les personnes dont la demande d'asile serait rejetée à la frontière seraient orientées vers une procédure de retour européenne qui s'appliquerait immédiatement, tandis que la procédure d'asile normale s'appliquerait aux autres demandeurs d'asile.

Sans surprise, la Commission ne manque pas de préciser que toutes les garanties nécessaires seraient mises en place pour veiller à ce que chaque personne bénéficie d'une évaluation individuelle de sa situation et à ce que les garanties essentielles soient préservées, en particulier en matière de non-refoulement. Une telle affirmation reste cependant sujette à caution. Les procédures accélérées sont par nature dangereuses<sup>134</sup>. En pratique, un candidat réfugié serait soumis à une procédure de *pre-*

*screening* endéans les cinq jours suivant son arrivée à une frontière extérieure de l'Union. Le cas échéant, il serait orienté vers la procédure « retour » et pourrait être expulsé dans un délai de douze semaines. Ce schéma est en réalité peu crédible compte tenu des réalités de terrain. Il suppose que les États membres concernés soient capables de traiter les dossiers individuels dans des délais très courts, ce qui semble peu probable à l'heure actuelle. La procédure de *pre-screening*, comme toute procédure accélérée, s'accompagnerait en effet d'un risque de multiplication des recours mais aussi de complications administratives. Enfin, plus fondamentalement, le système de *pre-screening* contient en lui une tension, non résolue, entre le principe de non-admission des migrants durant la procédure, d'une part, et, d'autre part, l'interdiction de la détention généralisée des migrants. Au final, on voit mal comment la formule proposée pourrait effectivement éviter les phénomènes d'engorgement observés dans les camps de migrants grecs et italiens.

### Le défi manqué de la solidarité

Visiblement consciente de ses échecs précédents, la Commission aborde de front les difficultés qui ont entouré le mécanisme de relocalisation entre 2015 et 2017. Le nouveau cadre commun en matière de migration et d'asile envisage d'emblée un partage plus équitable des responsabilités entre États membres. Il prévoit un nouveau mécanisme de solidarité *obligatoire* mais *flexible* qui vise à introduire plus d'équité dans le régime d'asile européen, notamment en tenant compte des difficultés différentes qui se posent selon la situation géographique de chaque État. La solidarité intra-européenne pourrait ainsi prendre deux formes distinctes : la participation au mécanisme de la relocalisation, dont nous avons déjà souligné la fragilité, ou le « parrainage

<sup>134</sup> Jakulevičienė, Lyra, « Re-decoration of existing practices? Proposed screening procedures at the EU external borders », *Droit et*

*Politique de l'Immigration et de l'Asile de l'UE*, 27 octobre 2020. En ligne : <https://eumigrationlawblog.eu/>

## Vers une Europe géopolitique ?

en matière de retour »<sup>135</sup>. Dans ce second cas, les États membres seraient amenés à fournir à un État membre sous pression l'aide nécessaire pour procéder au retour rapide des personnes n'ayant pas le droit de séjourner dans l'Union. Chaque État membre devrait donc « prendre sa part du fardeau », mais pourrait le faire soit en participant à la relocalisation, soit en parrainant des retours. Concernant l'équilibre entre les États membres, une clé de répartition tenant compte de la population et du PIB de chaque pays, sur le modèle de celle établie dans le précédent schéma de relocalisation, serait appliquée. Les États membres auraient aussi la possibilité de montrer leur solidarité selon d'autres modalités : renforcement des capacités, soutien opérationnel, expertise technique et opérationnelle, ou encore un soutien concernant les aspects extérieurs de la migration.

Ce nouveau mécanisme de solidarité a de quoi laisser l'observateur dubitatif. Premièrement, il est loin de répondre au défi lancé par la Pologne, la Hongrie et la République tchèque qui s'étaient opposées au plan de relocalisation des réfugiés de 2015. La proposition de la Commission européenne intègre le point de vue de ces États en introduisant la possibilité d'un *opt out* pour l'accueil de réfugiés. Elle établit au passage un lien discutable entre solidarité européenne et expulsions. La Commission oublie par ailleurs de préciser ce qui se passerait si une majorité d'États membres faisait le choix de parrainer des retours plutôt que d'accueillir des personnes en besoin de protection internationale. Deuxièmement, le mécanisme de solidarité flexible répond à une logique déroutante dans laquelle ce sont les États les moins accueillants, ceux qui peinent le plus à garantir le respect des droits fondamentaux des migrants, qui seraient amenés à prendre la main sur les opérations de retour ; opérations que l'on sait par nature

particulièrement délicates. Enfin, troisièmement, le mécanisme prévoit que c'est l'État membre fournissant l'aide – le sponsor – qui assumerait l'entière responsabilité du candidat réfugié en cas d'inexécution du retour dans le délai fixé. Comble du paradoxe lorsque l'on sait les difficultés d'une mise en œuvre effective des décisions d'expulsion.

Si la conception de la solidarité intra-européenne développée par la Commission européenne interpelle, qu'en est-il de la solidarité avec les réfugiés et les migrants eux-mêmes ? Deux avancées notables sont contenues dans le Pacte. La première prend la forme d'une recommandation de la Commission visant à faire reconnaître la légitimité des opérations de recherche et de sauvetage en mer conduites pas des entités privées<sup>136</sup>. Cette recommandation, *a priori* superflue compte tenu des obligations déjà existantes des États membres au regard du droit de la mer, vise à mettre fin à une situation bien réelle, celle du refus récurrent de certains États membres – singulièrement l'Italie et Malte – d'ouvrir leurs ports à des bateaux d'ONG ayant secouru des migrants en Méditerranée. La seconde avancée notable est la proposition consistant à remplacer l'actuelle Directive 2001/55/CE relative à la protection temporaire par un nouvel instrument de gestion de crise<sup>137</sup>. Cet instrument couvrirait les situations exceptionnelles d'afflux massif de ressortissants de pays tiers ou d'apatrides susceptibles de rendre inopérant le système d'asile, d'accueil ou de retour d'un État membre et qui risqueraient d'avoir de graves répercussions sur le fonctionnement du régime d'asile européen commun. Sans rentrer dans une comparaison de la Directive Protection temporaire et de la nouvelle proposition de règlement, soulignons simplement que s'il était adopté le nouveau texte offrirait une définition plus claire de ce qu'est une « situation de crise ». Il confierait aussi à la Commission plutôt qu'au Conseil l'autorité pour identifier les situations

<sup>135</sup> Proposition de Règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration et modifiant la directive 2003/109/CE du Conseil et la proposition de règlement (UE) XXX/XXX [établissant le Fonds « Asile et migration »], COM(2020) 610 final, Bruxelles, 23.9.2020.

<sup>136</sup> Recommandation de la Commission relative à la coopération entre les États membres en ce qui concerne les opérations effectuées par des bateaux détenus ou exploités par des entités privées aux fins d'activités

de recherche et de sauvetage, C(2020) 6468 final, Bruxelles, le 23.9.2020.

<sup>137</sup> Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil visant à faire face aux situations de crise et aux cas de force majeure dans le domaine de la migration et de l'asile, COM(2020) 613 final, Bruxelles, le 23.9.2020.

## Vers une Europe géopolitique ?

justifiant le déclenchement d'une protection désormais qualifiée d'immédiate et non plus de temporaire.

\* \* \*

À défaut d'offrir des perspectives réelles de « nouveau départ », le NPMA se révèle être un objet politique surprenant. Si rupture ou changement de paradigme il y a, c'est finalement moins dans les dispositions précises, notamment législatives, qui sont soumises au Parlement et au Conseil que dans la nature même de l'instrument et dans sa justification politique. Le NPMA prend acte du fait qu'en matière de politique d'immigration et d'asile, comme dans tous les domaines de politiques publiques, le droit ne suffit pas. Les dispositions existantes, même juridiquement contraignantes, peuvent être mal appliquées, voire inopérantes. Les décisions de 2015 relatives au mécanisme d'urgence de relocalisation des réfugiés, la Directive de 2001 sur la protection temporaire ou encore le Règlement Dublin en témoignent. De tels instruments ne peuvent sortir leurs effets que s'ils s'appuient sur un large consensus politique. À cet égard, le nouveau Pacte apparaît

comme un acte de *Realpolitik* destiné à sauver l'unité entre Européens dans un domaine politiquement miné.

Une telle approche, que d'aucuns qualifieront de « pragmatique », a un coût. La politique européenne en matière d'immigration et d'asile était jusqu'à présent indexée sur le plus petit dénominateur commun entre les préférences politiques non pas de tous les États membres, mais bien des États membres les plus influents dans les processus de négociation, qui étaient aussi souvent les « mieux-disants » en matière d'immigration et d'asile. Le Pacte semble annoncer le début d'une nouvelle ère, moins favorable encore à la cause des migrants. Car ce ne sont plus désormais les États les plus ouverts qui façonnent l'agenda politique européen, mais au contraire les États au sein desquels les forces anti-immigrants apparaissent les plus fortes. Le Pacte marque la victoire politique des États les « moins-disants », en particulier les États du groupe de Visegrad, dont il intègre largement les points de vue. Tel est aujourd'hui, semble-t-il, le prix de l'unité européenne et de la sauvegarde de l'espace Schengen.

# Les évolutions du système gazier d'Europe centrale et orientale

Par Sami RAMDANI

Doctorant en géographie à l'Université Paris 8

Depuis la fin des années 90, l'Union européenne est engagée dans la construction d'un marché gazier unique qui soit libéralisé et cherche à mettre en place une politique d'approvisionnement sécurisé et diversifié<sup>138</sup>. Les États-Unis sont un soutien historique de cette politique en appuyant par exemple, depuis les années 1990, le développement des gazoducs du Corridor sud visant à permettre un accès aux ressources de la Mer Caspienne afin d'alléger la dépendance au fournisseur russe. Cet engagement américain dans le secteur gazier européen se fait plus intense depuis que les autorités publiques appuient la volonté des industriels nationaux d'exporter leur production massive de gaz de schiste sous forme de gaz naturel liquide (GNL). Suite à la révolution de la fracturation hydraulique survenue à la fin des années 2000, les États-Unis ont débuté leurs exportations en 2016 et comptent bien s'affirmer comme un leader mondial.

L'intérêt américain pour le marché européen s'est exprimé par l'adoption de textes législatifs à la fin 2019. Au sein du texte concernant le budget de défense nationale, le National Defense Authorization Act of 2020, des dispositions ont été introduites permettant de sanctionner les entreprises participant à la construction des nouveaux gazoducs de Gazprom<sup>139</sup>, le Nord Stream 2 et le Turkish Stream. Ce texte a été ratifié par Donald Trump le 20 décembre 2020, le même jour que le

texte concernant le budget fédéral, le Further Consolidated Appropriations Act of 2020, intégrant le European Energy Security and Diversification Act. Ce dernier a pour but d'accroître les opportunités commerciales des entreprises américaines du secteur énergétique en Europe centrale et orientale. Le texte vise notamment à soutenir le développement d'un Corridor gazier Nord-Sud allant de la Pologne à la Croatie et se poursuivant jusqu'en Grèce.

Par ces textes, les législateurs américains accompagnent une profonde transformation des marchés gazier en Europe centrale et orientale. Parmi les évolutions majeures, nous soulignerons, dans un premier temps, les difficultés que Gazprom rencontre dans le déploiement de sa stratégie. Puis nous expliquerons comment la construction du Corridor Nord-Sud, de la Baltique à la Méditerranée, contribue à la politique européenne d'achèvement du marché gazier unique.

<sup>138</sup> Directive 98/30/CE du parlement européen et du conseil du 22 juin 1998 concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel.

<sup>139</sup> Entreprise d'Etat russe et fournisseur historique du marché européen.

## Vers une Europe géopolitique ?

### Gazprom : un fournisseur historique contesté économiquement et politiquement

*Gazprom : le contournement de l'Ukraine pour stratégie*

Depuis les années 2000, Gazprom construit de nouveaux gazoducs<sup>140</sup> contournant le territoire ukrainien. Les Russes ne souhaitent pas dépendre de ce pays comme voie de transit pour exporter vers les marchés européens et cela s'est accentué avec les conflits commerciaux russo-ukrainiens (2005-2006, 2007-2008, 2008-2009) qui ont abouti à des ruptures d'approvisionnement en UE, altérant la relation commerciale russo-européenne. Cette politique porte grandement atteinte à l'économie ukrainienne, le transit gazier vers l'Europe représente en effet actuellement 2 à 3% du PIB ukrainien. Nord Stream 2 et Turkish Stream apparaissent ainsi comme d'importants défis stratégiques depuis l'éclatement du conflit russo-ukrainien en 2014 et l'annexion de la Crimée par la Russie.

Alors que la volonté de contourner l'Ukraine est claire, Gazprom légitime ces projets de gazoducs par la prévision d'une augmentation de la demande européenne, estimant que l'UE devrait importer 120 BCM supplémentaires de gaz naturel d'ici 2035, en raison du déclin de la production interne européenne et de la stagnation de la demande jusqu'en 2035. Les prévisions de Gazprom reposent sur l'épuisement progressif des réserves en mer du Nord, la diminution des exportations provenant d'Afrique du Nord liée à une hausse de la consommation locale et les limites des capacités des projets du Corridor Sud.

Dans ce panorama, seuls Gazprom et les producteurs de GNL pourraient répondre aux besoins croissants d'importations de l'UE. Compte tenu des incertitudes politiques et techniques entourant le réseau ukrainien, la construction de Nord Stream 2 (55 BCM) et Turkish Stream (31,5 BCM) sont des moyens pour Gazprom de maintenir une capacité de transport excédentaire consécutive à destination de l'UE. Ces capacités excédentaires offrent à Gazprom une capacité d'adaptation rapide aux évolutions du marché. Ainsi ces nouveaux gazoducs doivent permettre à Gazprom de renforcer son ancrage dans le nord-ouest et le sud-est de l'Europe pour faire face à la concurrence croissante provenant notamment du GNL.

*Une stratégie contrariée par les sanctions américaines*

L'émergence des États-Unis en tant que compétiteurs sur le marché européen complique l'implantation des nouveaux projets de Gazprom. Les sanctions à l'encontre du Nord Stream 2, intégrées au National Defense Authorization Act of 2020, ont paralysé le chantier en visant les sous-traitants. Au lendemain de la ratification du texte par Donald Trump, l'entreprise suisse Allseas, en charge de la pose du tuyau, a arrêté ses opérations. Depuis, Gazprom développe avec difficultés des solutions<sup>141</sup> afin d'achever les travaux de manière autonome<sup>142</sup>. Le chantier devait reprendre à la mi-janvier 2021 avec pour perspective un achèvement du gazoduc entre avril et juin 2021. Un redémarrage conditionné par les négociations entre la nouvelle administration américaine et les autorités allemandes<sup>143</sup>.

<sup>140</sup> Blue Stream mis en service en 2005, Yamal qui a atteint sa pleine capacité en 2006, Nord Stream 1 en 2012, Turkish Stream dont la première branche est opérationnelle depuis janvier 2020 et enfin Nord Stream 2 prévu pour 2021.

<sup>141</sup> Benjamin L. Schmitt, [Hot Issue – They're Gonna Need A Bigger Boat: The Curious Voyage of the Akademik Cherskiy](#), The Jamestown Foundation, 31/03/2020.

<sup>142</sup> Benjamin L. Schmitt, [Don't Cross the Streams: Why the Ghost of Putin's Pipeline Continues to Haunt Transatlantic Security](#), Ukrainian Research Institute at Harvard University, 21/05/2020.

<sup>143</sup> [U.S. Will Lift Nord Stream 2 Sanctions if Europe Suspends Construction, Says Biden Advisor](#), The Moscow Times, 17/01/2021.

## Vers une Europe géopolitique ?

Initialement, Nord Stream 2 devait être fini en 2019 et permettre à Gazprom d'arriver en position de force aux négociations relatives à la poursuite du transit ukrainien lors de l'expiration du contrat avec Naftogaz le 31 décembre 2019. Le retard pris par le chantier a contraint Gazprom à signer un nouveau contrat de transit d'une durée de 5 ans. Les accords finaux, signés dans la nuit du 30 au 31 décembre, prévoient un transit de 65 BCM en 2020 puis 40 BCM par an pour 2021-2024. Ces volumes représentent une diminution, comparés aux 89,6 BCM ayant transités par l'Ukraine en 2019, mais le nouvel accord prévoit la possibilité pour Gazprom de réserver des capacités supplémentaires<sup>144</sup>.

Il est probable que Gazprom soit dans l'obligation de faire un usage important (et au prix fort) de cette option en 2021 car l'achèvement du Nord Stream 2 ne signifie pas la fin des problèmes pour le projet phare de l'entreprise russe. Le 20 octobre 2020, le Département d'État américain a étendu l'interprétation des sanctions adoptées en décembre 2019<sup>145</sup>. Ainsi, après Allseas, c'est DNV GL, l'entreprise norvégienne de services dans le management de la qualité et des risques, qui a suspendu son travail sur le Nord Stream 2. Le 26 novembre 2020, Reuters<sup>146</sup> a relayé les déclarations de l'entreprise expliquant que ses activités<sup>147</sup> liées aux navires étaient désormais sanctionnables. Cet élargissement des sanctions a été à nouveau renforcé par le National Defense Authorization Act of 2021. Le 11 décembre 2020, les législateurs américains se sont accordés sur une version finale intégrant des dispositions visant notamment les activités de certification. DNV GL a été désignée il y a quelques années pour fournir les services de

certification nécessaires à la mise en service du Nord Stream 2. Le gazoduc a donc été construit selon les normes et standards de l'entreprise norvégienne qui est l'une des seules au monde pouvant effectuer cette tâche<sup>148</sup>. Ainsi, comme pour la construction, des solutions domestiques devront être trouvées par les russes pour la certification préalable au fonctionnement de l'infrastructure.

Au début d'octobre 2020, le secrétaire d'État adjoint américain à l'énergie, Francis Fannon, s'est rendu en Bulgarie<sup>149</sup>. Il y a clarifié le fait que l'appellation « Balkan Stream », que le gouvernement bulgare donne à la branche du Turkish Stream<sup>150</sup> traversant son territoire<sup>151</sup>, ne change pas l'essence du projet aux yeux du gouvernement américain. Ce gazoduc, dont les sections bulgare et serbe sont en phase de finalisation, serait donc sanctionnable. À l'heure actuelle, la connexion avec la Hongrie d'une capacité de 6 BCM est espérée pour octobre 2021.

*Gazprom se heurte également aux normes européennes*

Les sanctions américaines ne sont pas les seules difficultés auxquelles Gazprom doit faire face. Suite aux crises gazières russo-ukrainiennes des années 2000, la perception européenne du fournisseur russe s'est fortement dégradée. En conséquence, le processus de libéralisation du secteur gazier européen a pris un tournant stratégique en 2009. Afin de répondre aux nouveaux enjeux de sécurité énergétique, l'UE a adopté le troisième paquet énergie qui exige un découplage entre la gestion

<sup>144</sup> Sur les 5 années du contrat, l'Ukraine devrait recevoir au moins 7,2 milliards de dollars.

<sup>145</sup> [PEESA Public Guidance/FAQs](#), The Department of State-Bureau of Energy Resources, 20/10/2020.

<sup>146</sup> [Norway's DNV GL suspends Nord Stream 2 work over U.S. sanctions fear](#), Reuters, 26/11/2020.

<sup>147</sup> DNV GL a déclaré que son travail consistait à examiner la documentation et à observer les activités de construction pour s'assurer de la conformité à ses normes. Cela comprenait le contrôle des essais et de la préparation des équipements utilisés par les navires pour installer le pipeline.

<sup>148</sup> Mateusz Kubiak, [Can the Vessel Akademik Cherskiy Finish Nord Stream Two Pipeline Construction?](#), The Jamestown Foundation, 14/10/2020.

<sup>149</sup> [Plans on Balkan Stream place a strain on US nerves?](#), 112.international, 23/10/2020.

<sup>150</sup> Porté par Gazprom, le Turkish Stream est un projet d'une capacité de 31,5 BCM. Passant sous la Mer Noire, il se compose de deux branches principales de 15,75 BCM chacune, l'une destinée au marché turc, l'autre aux marchés européens.

<sup>151</sup> En direction de la Serbie et la Hongrie.

## Vers une Europe géopolitique ?

des réseaux de transport, les activités de production et les activités de distribution. La législation impose également un « accès aux tiers » aux gazoducs sur le territoire de l'UE afin qu'ils soient ouverts à la concurrence. Ces dispositions sont censées empêcher qu'un même opérateur ne puisse fixer les prix en contrôlant l'ensemble de la chaîne de valeur.

Confrontée à la perspective du renforcement de la position russe sur le marché européen, incarnée par le projet Nord Stream 2, la Commission européenne a proposé en novembre 2017 l'amendement de la directive gaz pour étendre les normes européennes aux gazoducs provenant de pays tiers. Ainsi, Gazprom qui doit exporter son gaz par le Nord Stream 2 ne pourrait plus le contrôler *via* Nord Stream 2 AG dont elle est seule propriétaire. Gazprom ne pourrait donc plus jouir de l'entièreté des capacités de l'infrastructure et perdrait le contrôle de la définition des tarifs. Le non-contrôle des tarifs pourrait engendrer une perte de rentabilité<sup>152</sup>. À l'issue d'une âpre lutte diplomatique entre États membres, la directive amendée a été adoptée le 23 mai 2019. Nord Stream 2 AG considère la directive amendée discriminatoire puisque rédigée de telle manière que seul Nord Stream 2 ne puisse pas candidater aux procédures permettant d'être exempté totalement ou partiellement des règles du troisième paquet énergie<sup>153</sup>. Actuellement, l'entreprise est engagée dans un bras de fer juridique pour faire valoir sa position<sup>154</sup>.

Parallèlement à l'application du troisième paquet énergie, le statut de Gazprom a été également fragilisé par l'enquête de la Commission européenne concernant un abus de position dominante sur les marchés d'Europe

centrale et orientale<sup>155</sup>. En conclusion de cette enquête, La Commission européenne a adopté, le 24 mai 2018, une décision imposant à Gazprom une série d'obligations permettant la libre circulation du gaz à des prix concurrentiels sur les marchés d'Europe centrale et orientale<sup>156</sup>. Ces obligations sont juridiquement contraignantes pour Gazprom en vertu de l'article 9 du règlement n° 1/2003 de l'UE sur les ententes et les abus de position dominante. En cas de manquement à ces engagements, la Commission peut lui infliger une amende pouvant aller jusqu'à 10% de son chiffre d'affaires mondial, sans avoir à prouver l'existence d'une quelconque violation des règles de concurrence de l'UE.

### La construction d'un réseau résilient en Europe centrale et orientale

*La Pologne propose des alternatives au gaz russe*

10% du chiffre d'affaires annuel, c'est justement le montant de l'amende que l'UOKiK, l'autorité de la concurrence polonaise, a infligé à Gazprom et ses partenaires européens le 7 octobre 2020 pour avoir construit le Nord Stream 2 sans son approbation<sup>157</sup>. Estimant que Nord Stream 2 pouvait nuire à la concurrence sur le marché polonais, l'UOKiK a refusé, en 2016, d'approuver la création du consortium Nord Stream 2 AG tel qu'il avait été imaginé initialement par les industriels (Gazprom devait en détenir 50% et chacun des partenaires européens 10%)<sup>158</sup>. Par la suite, cela n'a pas

<sup>152</sup> Paweł Jakubowski, Anna Mikulska, [New U.S. Sanctions For Nord Stream 2? What's At Stake](#), Forbes, 06/06/2020.

<sup>153</sup> M. Nettesheim; S. Thomas, EU Gas Market Regulation of Offshore Transmission Lines: The Derogation for Completed Projects (Art. 49a of Directive 2009/73), OGEL, January 2020.

<sup>154</sup> Diane Pallardy, [German regulator consults on Nord Stream 2 derogation decision](#), ICIS, 05/05/2020.

<sup>155</sup> D'après l'enquête de la Commission, Gazprom aurait enfreint les règles de concurrence de l'UE en conduisant une stratégie globale de cloisonnement des marchés gaziers dans huit États membres (Bulgarie, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République tchèque et Slovaquie). Cette stratégie aurait pu permettre à Gazprom

de faire payer le gaz plus cher dans cinq de ces États membres (la Bulgarie, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie et la Pologne).

<sup>156</sup> [Abus de position dominante: la Commission impose des obligations contraignantes à Gazprom pour permettre la libre circulation du gaz à des prix concurrentiels sur les marchés gaziers d'Europe centrale et orientale](#), Commission européenne, 24/05/2018.

<sup>157</sup> L'amende de Gazprom s'élève à 6,48 milliards d'euros, celle d'OMV à 19,5 millions d'euros, celle d'Engie à 12,4 millions d'euros, celle de Wintershall à 6,9 millions d'euros, celles de Shell et Uniper à 6,7 millions d'euros.

<sup>158</sup> UOKiK issues objections to a concentration – Nord Stream 2, UOKiK, 22/07/2016.

## Vers une Europe géopolitique ?

empêché Nord Stream 2 AG, propriété de Gazprom, et ses partenaires européens de conclure des accords stipulant que les entreprises européennes financeraient chacune 10%<sup>159</sup> du projet sous forme de prêts, laissant les 50% restant à la charge de Gazprom. Par ces accords, l'UOKiK estime<sup>160</sup> que les industriels n'ont fait que contourner sa décision de 2016 puisque le contenu des accords équivaldrait à la fondation d'une coentreprise<sup>161</sup>. L'UOKiK considère que les entreprises ont donc agi en connaissance de cause, c'est pourquoi elles ont été pénalisées par les sanctions financières les plus lourdes possibles<sup>162</sup>. Les six entreprises concernées ont fait appel de cette décision.

Au lendemain de l'annonce de cette amende, Maria Zakharova, porte-parole du ministère russe des Affaires étrangères, a affirmé que derrière la décision de l'UOKiK « il y a l'intention de concrétiser, évidemment en faveur de Washington, l'idée de créer un hub gazier alternatif pour la revente du gaz naturel liquéfié américain aux pays d'Europe de l'Est »<sup>163</sup>. La sévérité de l'autorité de la concurrence polonaise peut effectivement s'expliquer par les ambitions de la Pologne concernant les marchés gaziers d'Europe centrale et orientale. En ciblant les marchés d'Europe centrale et orientale le Nord Stream 2 entre en confrontation directe avec la stratégie polonaise. En effet, les gestionnaires de réseaux de transport polonais et danois, GAZ-SYSTEM et Energinet, font construire de leur côté un gazoduc d'une

capacité de 10 BCM, le Baltic Pipe, qui doit relier la Norvège et la Pologne en passant par le Danemark. L'entreprise d'État polonaise PGNiG<sup>164</sup> aurait réservé 8,2 BCM par an sur 15 ans<sup>165</sup>. Ces volumes doivent compenser le non-renouvellement du contrat d'approvisionnement avec Gazprom après 2022<sup>166</sup>. Les capacités du Baltic Pipe s'ajouteront aux 5 BCM du terminal de Świnoujście<sup>167</sup> qui doit atteindre 8,3 BCM en 2023. Ces chantiers précèdent la potentielle construction d'un terminal de 4,5 BCM à Gdansk pour 2025. En plus du contrat actuel avec Qatargas<sup>168</sup> (2,7 BCM/an jusqu'en 2034), PGNiG a signé des contrats avec Cheniere Energy<sup>169</sup>, Sempra Energy<sup>170</sup> et des filiales de Venture Global LNG<sup>171</sup>. En vertu de ses contrats américains, l'entreprise aurait un portefeuille annuel supplémentaire de plus de 7,3 BCM entre 2023 à 2042<sup>172</sup>. La production locale (déclinante) polonaise est d'environ 5 BCM. La consommation du pays dépasse actuellement les 16 BCM. Bien que la consommation polonaise soit amenée à augmenter du fait de la réduction progressive de la part du charbon dans le mix énergétique, les volumes évoqués ici font apparaître clairement la dimension régionale du Baltic Pipe et des infrastructures GNL de GAZ-SYSTEM.

La Pologne a pour ambition de devenir un hub à destination des marchés d'Europe centrale et orientale. La côte polonaise serait ainsi la « Northern Gate » d'un projet constitué d'une multitude d'infrastructures, le Corridor gazier Nord-Sud. Passant par la République

<sup>159</sup> Soit 950 millions d'euros.

<sup>160</sup> Nord Stream 2 – maximum penalties imposed by UOKiK President, UOKiK, 07/10/2020.

<sup>161</sup> Les accords conclus entre les participants concernaient à la fois le financement et un certain nombre d'autres autorisations, comme, par exemple, la possibilité d'interférer avec le fonctionnement de Nord Stream 2. Ainsi selon l'UOKiK, en établissant un nantissement sur les actions de Nord Stream 2 AG, les financeurs sont devenus des « quasi » actionnaires de cette société. En cas de défaillance de celle-ci dans le cadre du contrat de prêt, ils auraient le droit de récupérer les actions de la société qui construit le gazoduc.

<sup>162</sup> Il semblerait que le montant de l'amende de Gazprom soit un record mondial.

<sup>163</sup> [Poland's decision to fine Gazprom politically motivated, says Russian Foreign Ministry](#), TASS, 08/10/2020.

<sup>164</sup> PGNiG est spécialisée dans la production, l'extraction, le transport et le stockage de gaz naturel et de pétrole.

<sup>165</sup> Adam Easton, All Baltic Pipe gas link permits in place after Swedish approval, S&P Global, 11/05/2020.

<sup>166</sup> Le contrat russe, de 10,2 BCM dont 8,67 BCM à prendre obligatoirement, a provoqué de nombreuses critiques côté polonais. La Pologne estime avoir payé trop cher ce gaz, notamment en comparaison du voisin allemand. De plus Gazprom est considéré comme un partenaire non fiable. Selon Piotr Wozniak, président du groupe gazier polonais PGNiG, sept ruptures d'approvisionnement auraient été constatées en 15 ans.

<sup>167</sup> Le terminal se situant à l'ouest de la côte polonaise est opéré par Polskie LNG, une entreprise détenue par le gestionnaire de réseau polonais Gaz-System.

<sup>168</sup> Cette entreprise basée au Qatar est la première société productrice de GNL mondiale.

<sup>169</sup> Cheniere Energy est une entreprise américaine basé à Houston au Texas.

<sup>170</sup> Sempra Energy est une entreprise américaine basé à San Diego en Californie.

<sup>171</sup> Venture Global LNG est une entreprise américaine basé à Arlington en Virginie.

<sup>172</sup> Leticia Gonzales, Poland Boosts U.S. LNG Imports in 2018 as Russia's Supply Role Wanes, Natural Gas Intelligence, 14/01/2019.

## Vers une Europe géopolitique ?

tchèque, la Slovaquie, la Hongrie, la Roumanie et la Bulgarie, le Corridor Nord-Sud doit relier, par des interconnecteurs bidirectionnels, les infrastructures GNL polonaises et lituaniennes (Klaipėda) aux infrastructures GNL croates (Krak) et grecques (Revithoussa, Alexandroupolis). Ce Corridor Nord-Sud doit également permettre la circulation du gaz de la Caspienne amené par le Corridor Sud. Au-delà de l'aménagement d'un flux bidirectionnel entre la Baltique et l'Adriatique, les multiples interconnexions entre les pays d'Europe centrale et orientale doivent également rendre le flux Est-Ouest bidirectionnel. Selon sa planification, le Corridor Nord-Sud permettrait de faire circuler le gaz (de fournisseurs divers) en Europe dans n'importe quelle direction en fonction des besoins, rompant ainsi avec les infrastructures héritées de la période soviétique, dont le flux unidirectionnel était orienté Est-Ouest. Le marché gazier unique européen serait ainsi réalisé. La Pologne mise sur un achèvement du Corridor Nord-Sud et du Baltic Pipe la même année, en 2022.

### *L'Initiative des Trois Mers, cadre de développement des alternatives*

Afin d'accélérer la réalisation du Corridor Nord-Sud, la Pologne, au côté de la Croatie, a mis sur pied une plateforme politique, l'Initiative des Trois Mers, réunissant 12 pays de la région : Autriche, Bulgarie, Estonie, Croatie, Lettonie, Lituanie, Hongrie, Pologne, République tchèque, Roumanie, Slovaquie. Favorisant le développement du GNL et ayant pour objectif de rendre la région plus résiliente aux influences russes, l'initiative est fortement soutenue par les États-Unis. À l'occasion de la Conférence de Munich sur la sécurité de 2020, le secrétaire d'État américain, Mike Pompeo, a déclaré : « en signe de soutien à la souveraineté, la prospérité

et l'indépendance énergétique de nos amis européens (...) Les États-Unis ont l'intention d'accorder jusqu'à un milliard de dollars de financements aux pays d'Europe centrale et de l'est membres de l'Initiative des Trois Mers »<sup>173</sup>. À l'occasion du 5<sup>ème</sup> sommet de l'organisation accueilli par Tallinn en octobre 2020, la délégation américaine a annoncé l'investissement<sup>174</sup> d'une première partie de cette somme, 300 millions de dollars, dans le Three Seas Initiative Investment Fund<sup>175</sup>.

Le sommet de Tallinn avait pour principal objectif de mettre en avant le Three Seas Initiative Investment Fund devenu opérationnel en février 2020. Ce sommet a aussi été l'occasion pour le président polonais de faire avancer la question de l'intégration de l'Ukraine aux projets de l'Initiative. La synergie potentielle entre les capacités d'importations polonaises et les capacités de stockage ukrainiennes (environ 10 BCM sous-utilisés aux frontières de l'UE) permettrait d'accumuler du GNL bon marché en été pour l'écouler lors des périodes de forte demande hivernales atténuant ainsi les coûts pour les consommateurs européens. Les perspectives qu'offre l'Ukraine à la Pologne sont capitales pour cette dernière qui craint que le gaz russe arrivant en Europe centrale et orientale par l'Allemagne puisse, par sa compétitivité, limiter sa capacité à devenir un hub régional.

Au-delà des échanges avec la Pologne, les connexions entre l'Ukraine et les autres pays de l'Initiative des Trois Mers sont également hautement stratégiques. La connexion avec la Hongrie permettrait l'accès au GNL du terminal croate. La connexion avec la Roumanie permettrait au gaz de cette dernière d'alimenter les stocks ukrainiens. La connexion roumaine permettrait également à l'Ukraine d'accéder au GNL arrivant en Grèce d'autant plus que les capacités du Trans Balkan pipeline ont été rendues disponibles par le lancement du Turkish

<sup>173</sup> Washington va financer des projets pour réduire la dépendance de l'Europe de l'Est à l'énergie russe, AFP, 15 février 2020.

<sup>174</sup> Par l'intermédiaire de l'US Development Finance Corporation (DFC).

<sup>175</sup> [Tallinn summit marks significant progress in Three Seas Initiative](#), Atlantic Council, 19/10/2020.

Stream. De manière générale le réseau ukrainien, notamment par ses importantes capacités de stockages, facilite le transport du gaz de sources diverses le long du Corridor Nord-Sud. C'est une évolution importante pour le commerce du GNL en Europe centrale et orientale<sup>176</sup>.

### *Un rôle nouveau pour l'Ukraine*

De tels échanges sont rendus possibles par la récente adoption des normes européennes par le secteur gazier ukrainien. En créant un gestionnaire de réseau de transport indépendant, GTSOU<sup>177</sup>, l'Ukraine s'est dotée depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020 d'une entité capable d'offrir des produits commercialement intéressants. Le nombre d'expéditeurs non-résidents envoyant du gaz en Ukraine en vue de le stocker a plus que décuplé, passant de seulement 7 en 2018 à 79 en 2020<sup>178</sup>.

L'augmentation des échanges commerciaux entre l'Ukraine et les pays d'Europe centrale a même incité les gestionnaires de réseaux des pays frontaliers à offrir des conditions concurrentielles, telles que des remises pour les entreprises qui choisissent de réserver des capacités de transport à la fois pour l'exportation et l'importation de gaz à destination et en provenance de l'Ukraine.

Les capacités de stockage dans l'ouest de l'Ukraine étaient sous-utilisées en raison des obstacles créés par Gazprom. Le nouvel accord de transit auquel Gazprom a consenti permet de remédier à cette situation. En intégrant son réseau à celui de ses voisins européens, l'Ukraine permet à l'Europe centrale et orientale de développer une architecture résiliente pour son approvisionnement gazier. Les capacités ukrainiennes, notamment de stockage, permettront de faire transiter selon un axe nord-sud le GNL des terminaux de la Baltique, les ressources de la mer Noire et celles acheminées par le Corridor sud.

<sup>176</sup> Aura Sabadus, [Ukraine gas market should focus on three goals to build on success – ERU](#), ICIS, 29/09/2020.

<sup>177</sup> Gas Transmission System Operator of Ukraine.

<sup>178</sup> Aura Sabadus, [Ukraine's gas market reforms can fuel change across Eastern Europe](#), Atlantic Council, 24/10/2020.

## Covid-19 ou bien Covid neunzehn ?

Par Antoine SANTONI

Économiste, conseiller du commerce extérieur pour la France et auditeur de l'IHEDN  
Prix Edgar Faure 2019 de l'œuvre engagée pour son ouvrage  
« Le Brexit franco-allemand : mythe ou réalité » au éditions Ramsay

La pandémie de la Covid-19 a largement défini l'année 2020. Sa sévérité et la rapidité avec laquelle elle a touché tous les pays ont été d'une ampleur inédite, tout comme les mesures qui ont été prises pour y faire face. La Covid-19 est à la fois une crise de santé publique et un événement de risque politique à l'échelle mondiale. Cependant elle n'est pas la seule à avoir impacté l'environnement commercial en 2020. Le Brexit, les tensions entre les États-Unis et la Chine ou encore les élections américaines ont également été de nature à peser sur les décisions des entreprises et leurs effets conjugués devraient se prolonger en 2021.

Sans surprise, le risque politique - c'est-à-dire la probabilité que des décisions, événements ou conditions politiques au niveau géopolitique, national, réglementaire ou sociétal, impactent la performance des entreprises, des marchés ou de l'économie - a atteint des niveaux sans précédent en 2020.

### **Pandémie : le premier réflexe des solutions nationales**

La crise liée à la Covid-19 a ramené sur l'avant-scène des débats publics la question de la solidarité entre États membres au sein de l'Union européenne. Lors des premiers signes de la pandémie en février 2020, le réflexe des États membres a été de se tourner d'abord vers

des solutions nationales. Il est vrai que les questions sanitaires n'ont jamais fait partie des compétences explicites de l'Union. Les fermetures de frontières sont également intervenues dans l'espace Schengen sans véritable harmonisation entre États membres. Par exemple, l'Allemagne a très tôt instauré des contrôles avec ses voisins sans interdire complètement la libre circulation (notamment pour les travailleurs transfrontaliers). Au contraire, la Pologne et l'Autriche ont décrété une fermeture complète de leurs frontières aux autres Européens. Enfin, plusieurs États membres, dont la France, ont refusé au début de la pandémie de livrer du matériel médical à leurs voisins, par peur d'en manquer eux-mêmes.

Pourtant l'Histoire retiendra sans doute que l'épidémie de Covid-19 a constitué un tournant pour l'Union européenne, un tournant éminemment positif et plutôt inattendu sur les plans économique et sanitaire.

Du point de vue économique, les chefs d'État et de gouvernement de neuf pays (Belgique, Espagne, France, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Portugal et Slovaquie) envoyaient en mars 2020 une lettre au président du Conseil européen, Charles Michel. Elle appelait à la levée d'un emprunt européen reposant sur une mutualisation des dettes. L'idée était en parfaite contradiction avec la doctrine affichée par l'Allemagne et les pays du nord de l'Europe de refuser tout projet d'endettement commun entre États membres.

## Vers une Europe géopolitique ?

Du point de vue du rapport de force, la position de l'Allemagne apparût rapidement comme étant déterminante. Pendant plusieurs semaines, il fut difficile d'anticiper le positionnement définitif du gouvernement d'Angela Merkel. Finalement, la chancelière allemande fit le choix politique de se joindre au président Macron afin de promouvoir, en mai 2020, une initiative franco-allemande appelant à un plan de relance alimenté par un emprunt européen. Angela Merkel a su mettre sous l'éteignoir son implacable orthodoxie budgétaire, s'affranchissant – au moins temporairement – des sacro-saints critères de Maastricht sur les déficits et les dettes.

Sur le plan sanitaire, l'Europe a fait preuve de sagesse et de pondération pour pré-réserver et valider les candidats aux vaccins puis organiser équitablement leur distribution aux populations, alors que la course au vaccin comprend évidemment une forte dimension géopolitique – avoir le vaccin le premier – et économique.

Preuve a été faite que rien ne peut se faire en Europe sans entente entre la France et l'Allemagne ; mais tout peut s'y défaire quand ces deux pays agissent sans tenir compte l'un de l'autre. L'année 2020 a rappelé la vérité de cet adage.

### **La doctrine allemande sur l'endettement public ne changera pas**

Mais jusqu'à quand l'Europe va-t-elle jouer solidaire ? Dans l'urgence, les États membres sont restés soudés. L'Europe du Nord parcimonieuse s'est rangée au « quoi qu'il en coûte » français. Ce faisant, de crise en crise, l'Allemagne se transforme en grand hégémon bienveillant d'une communauté solidaire dans l'hyperendettement. Elle n'a jamais voulu cautionner l'idée d'une mutualisation de la dette européenne. Elle a toujours craint que la crédibilité de l'euro ne soit un pousse-au-crime

pour les pays du Sud. Mais la Banque centrale européenne, en neutralisant toute fièvre sur les spreads européens et en refinançant sans limite les pays les plus exposés, crée une mutualisation de fait, où la signature des emprunteurs ne crée plus que de faibles écarts de taux entre pays.

Pourtant les traités européens interdisant la monétisation de la dette ont en réalité déjà été contournés : les programmes de rachats massifs de dettes que mène la BCE depuis la crise de 2008 et poursuivis pendant la crise de la Covid-19 en sont un exemple. Certes, la BCE n'achète pas directement les titres de dette des pays membres, mais elle les rachète massivement aux banques privées sur le marché secondaire. Le procédé permet de garantir des taux très avantageux pour ces titres, un contournement des règles qu'avait contesté la Cour constitutionnelle de Karlsruhe en mai 2020.

D'où le débat sur l'annulation de la dette et de la transformer en dette perpétuelle qui alimente les discussion du côté gauche du Rhin et les craintes du côté droit. D'abord il faut comprendre objectivement ce qui se passe : quel est le statut d'une dette publique détenue par une banque centrale ? La banque centrale, c'est – faut-il le rappeler - l'État. En France, elle rend ses profits à l'État. C'est donc un morceau de l'État : une filiale à cent pour cent. Lorsque la Banque de France détient une dette revient à a situation où l'État a une créance sur lui-même. En somme, elle n'existe pas. Cette « dette Covid » est gratuite même avec des taux à 25%. Elle ne sera jamais remise sur le marché et restera dans le bilan de la Banque de France : c'est la BCE qui va la renouveler. La BCE n'a juridiquement pas le droit de dire qu'elle ne remettra jamais cette dette sur le marché car les programmes de la BCE sont limités dans le temps et dans leurs montants selon les statuts. Les revendre à court terme ne ferait que déclencher une crise, à moins de retrouver une croissance explosive dans l'Euroland.

La dette pré-Covid de la France, elle, se situerait à 90% de son PIB (59% en Allemagne) et devra être renouvelée à des taux peut-être différents. L'autre dette à venir, la post-Covid, probablement à partir de 2023, sera une nouvelle dette française qui devra être vendue à de vrais investisseurs sur le marché. La seule dette Covid est de la monnaie et donc de la réserve de banque. Il serait donc utile de faire de la pédagogie sur le sujet du remboursement. En sus, ce qui compte est le coût du service de la dette et non le seul ratio de dette sur PIB comme l'indique Hélène Rey, professeure à la London Business School. Car il y a en face de la dette des actifs corporels ou humains. De fait, on a doublé le montant de la dette depuis vingt ans, mais l'on paye la même chose. Cela coûte donc moins cher et donne des marges de manœuvre sans rien changer aux fondamentaux.

Si Berlin a appuyé le plan de relance européen, cela ne signifie pas pour autant qu'elle a changé de doctrine économique. Malgré les dérives et dérogations financières auxquelles l'Allemagne a consenti ces derniers mois, elle sortira de la crise avec un niveau d'endettement public inférieur à celui de la crise des *subprimes*. Elle ne se départira pas de l'objectif de normaliser sa dette à 60% du PIB dans un horizon rapproché, objectif atteignable pour elle, contrairement au Sud ou à la France.

### L'Allemagne, premier partenaire commercial de la Chine en Europe

D'ailleurs, l'accord conclu entre l'Union européenne et la Chine le 30 décembre 2020 pour faciliter l'accès des investissements européens au marché chinois parachève le succès de la présidence allemande à la tête des Vingt-Sept. L'Allemagne joue encore et toujours sa concurrence frontale avec l'Asie. Sa priorité est le repositionnement numérique et écologique de son industrie. Ses débouchés, plus que jamais, sont en Asie. Rappelons que l'Asie *via* le RCEP représente 30% du PIB

mondial (50% en 2040) et que c'est bien la Chine qui ressort gagnante de la crise avec un taux de croissance de près de 8% qui s'auto-entretient. En effet, en novembre 2020, 15 pays d'Asie et du Pacifique ont ratifié le Partenariat Régional Économique Global (RCEP, en anglais) lors de la dernière journée du 37ème sommet de l'ASEAN à Hanoï. Après plus de huit ans de négociation, cet événement est, à ce jour, le plus important accord de libre-échange au monde.

Angela Merkel, qui avait fait de la signature du texte un enjeu central de la présidence allemande de l'UE, peut revendiquer une importante victoire. Pour une fois, c'est elle qui a bousculé ses partenaires européens, afin que l'accord aboutisse à temps. La chancelière savait que l'opportunité était unique : la présidence allemande, d'un côté, lui offrait l'impulsion et l'autorité nécessaires ; la transition du pouvoir à Washington, de l'autre, lui donnait des marges de manœuvre susceptibles de se réduire à l'installation au pouvoir de Joe Biden, le 20 janvier 2021. Tout cela dans une année où la pandémie de Covid-19 a accru la perception en Allemagne de l'urgence de renforcer la « souveraineté » européenne, notamment sur les plans sanitaire et technologique, dans le contexte du face-à-face Pékin-Washington.

L'Allemagne est aussi le pays européen qui avait le plus grand avantage économique à conclure cet accord. Elle est aujourd'hui, de loin, le premier partenaire commercial de la République populaire en Europe. En 2019, le volume d'échanges entre les deux pays s'est élevé à 206 milliards d'euros : 96 milliards d'euros ont été exportés par les entreprises allemandes vers la Chine, qui a elle-même écoulé 110 milliards d'euros de biens en Allemagne. Ces transactions, qui représentent environ un tiers du volume total échangé entre la Chine et l'Union européenne, s'effectuent dans des industries vitales pour le « made in Germany » : les machines, l'automobile, l'électrotechnique et la chimie, dont les entreprises sont devenues extrêmement dépendantes du marché chinois. Est-ce que

pour autant l'Europe est déclassée, faisant place au monde dudit G2 (USA – Chine) ? Certainement pas.

### Le « machin » français devenu insupportable

Qui dit commerce dit export et par conséquent croissance économique. D'où le lien entre vaccin et le fait de profiter pleinement du potentiel de croissance, les deux étant interdépendants. Or, la crise de la Covid-19 a révélé au grand jour les failles de l'hôpital en France, avant même le second chapitre sur le rythme de vaccination en France. L'IREF avait donné comme exemple étranger le système allemand : suppression du statut des fonctionnaires, vente de nombreux groupes et CHU, ce qui a donné naissance à de grands groupes privés comme Asklepios, 45 000 employés, 3 milliards d'euros de CA ou Helios, 71 000 employés pour 5,6 milliards de CA. Le risque est ainsi délégué à des sociétés privées. Aujourd'hui, on ne peut que subir l'inefficacité des hôpitaux publics français en comparaison avec les établissements allemands qui ont accueilli des malades français du coronavirus malgré les cas plus nombreux en Allemagne.

Selon les chiffres de l'OCDE, 35,22% des emplois hospitaliers en France ne sont pas médicaux ou paramédicaux, contre 24,3% en Allemagne, une différence de neuf points. La fonction publique hospitalière représente environ 1,2 million de personnes en France ou 21% du total des fonctionnaires ; en Allemagne, les emplois publics consacrés au secteur de l'hôpital ne dépassent pas 5% du total des emplois publics. Cela n'a pas empêché l'Allemagne d'avoir davantage de lits en réanimation (29,2 pour 100 000 habitants contre 11,6 en France). En France, même le nombre de lits « normaux » d'hôpital a connu une chute vertigineuse ces dernières années : de

468 000 en 2003 à moins de 400 000 aujourd'hui.

En sus de ces aspects structureaux, vient s'ajouter le rythme de la vaccination qui est crucial sur le plan sanitaire, mais également un enjeu économique majeur. Tout retard se paiera cher. La lenteur de la vaccination française est un symptôme de notre déclin. Une semaine de retard dans la vaccination coûte à l'économie française au moins deux milliards d'euros selon Philippe Martin, président du conseil national de la productivité (CNP), économiste et proche d'Emmanuel Macron après l'avoir conseillé pendant la campagne. Tant que le pays se trouve dans une situation sanitaire grave comme aujourd'hui, l'économie tourne moins vite. Elle perd au moins 5% de richesse nationale par jour, ce qui fait deux milliards par semaine. Plus vite nous aurons atteint notre objectif de vaccination de la population, plus vite nous pourrions espérer sortir du marasme économique et social dans lequel nous a plongé le virus.

En vérité, la France ne manque pas de vaccins : comme les 26 autres membres de l'Union européenne, la France en reçoit sa part, au prorata de sa population. Mais un guide de 40 pages, signé du ministre de la Santé Olivier Véran et de la ministre déléguée à l'Autonomie Brigitte Bourguignon et jugé par bien des destinataires comme rempli de contradictions et écrit de façon semble-t-il épouvantable, ralentirait ainsi la manœuvre. Le mal français - cette maladie administrative à l'œuvre dans tous les secteurs à commencer par les hôpitaux - a encore frappé !

Avec un million et demi de personnes vaccinées, Israël est le pays qui a le plus vacciné contre la Covid-19 depuis le début de la pandémie. Le gouvernement hébreu, lui, s'est lancé très tôt dans la course aux vaccins et espère immuniser sa population d'ici le mois de mars 2021.

# L'Union européenne et la République populaire de Chine en matière de stratégie antiterroriste : vers une coopération sécuritaire bilatérale ?

Par Manon BLANCAFORT

Analyste au sein de la Délégation Asie du Sud, Pacifique & Océanie de l'Institut EGA

En 2019, le Haut-Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité déclarait dans un rapport adressé à la Commission européenne que « l'Union européenne devrait approfondir ses engagements envers la Chine pour promouvoir leurs intérêts communs à l'échelle mondiale »<sup>179</sup>, mettant en avant leurs intérêts environnementaux, économiques, et sécuritaires. C'est dans cette même intention de développer des intérêts communs et de faire preuve de résilience face aux nouvelles menaces qu'en 2013 ont été écrits les prémices de cette coopération à travers l'Agenda Stratégique de Coopération UE-Chine 2020, déclarant la volonté des deux parties à collaborer dans leur stratégie sécuritaire.

Dans ce même élan touchant à la mutualisation de leurs efforts dans le secteur sécuritaire, l'on assiste à une institutionnalisation de ces objectifs menée sous le prisme du renforcement des relations sino-européennes. Au cours de cette dernière décennie, une coopération s'est établie visant à assurer la stabilité de certaines régions propices à leurs contributions et intérêts mutuels. C'est notamment au travers de la lutte contre la piraterie dans le Golfe d'Aden et la Corne de l'Afrique que cette coopération se matérialise en Afrique. Cependant, bien que la nécessité d'aborder ce contexte de manière

mutuelle et réciproque ait été évoquée, cette coopération a pu connaître et connaît encore à ce jour certaines limites : d'une part de par l'inquiétude grandissante de l'UE face aux ambitions de son homologue chinois, notamment en mer de Chine méridionale et, d'autre part, de par la longue aspiration de la Chine à restaurer la grandeur de l'Empire du Milieu après le siècle d'humiliation imputé aux européens au XIXe siècle.

Bien que ces limites constituent un enjeu pour chacune des deux parties au regard des intérêts actuels, elles participent toutefois à former tout l'intérêt de ce rapprochement entre l'UE et la RPC. Si bien que cette collaboration a pu, en 2013, être élargie à un projet multilatéral luttant contre les crimes transnationaux et le terrorisme sous la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée. La RPC et l'UE, dont les sécurités nationales ont été mises à mal par une série d'actes terroristes, dans lesquels certains de leurs ressortissants ont été impliqués, se voient aujourd'hui écarter leurs dissemblances dans une volonté commune de faire face à cette nouvelle forme de menace.

Comment, dans leurs politiques de contre-terrorisme, l'UE et la RPC s'emploient-elles à co-construire des opérations bilatérales de défense convergeant vers des

<sup>179</sup> Commission européenne (12 mars 2019) *Communiqué du 12 mars sur une vue d'ensemble de la coopération UE-Chine.*

intérêts communs tout en reposant sur des perceptions différentes de cette menace ?

### Analogie des différentes gestions internes et externes de la menace

*Des représentations divergentes du concept de « terrorisme »*

Depuis l'apparition de la menace du terrorisme sous sa forme contemporaine, la RPC et l'UE se sont employées à des narrations et des représentations distinctes du terme « terrorisme ». Si les deux homologues en partagent officiellement le même sens à travers la définition de leurs organes législatifs, il n'en reste pas moins qu'ils en véhiculent une conception bien différente à quelques égards. Pékin promeut le terrorisme comme partie aux « trois forces du mal » menaçant la stabilité de l'État avec le séparatisme ethnique et l'extrémisme religieux, en exposant une politique particulièrement axée sur la province du Xinjiang. De son côté, au-delà de constituer une menace pour la stabilité de l'État, l'UE perçoit le terrorisme comme une intimidation aux valeurs libérales, telle que la liberté d'expression, mais ne concède pas à une association des termes « terrorisme » et « séparatisme »<sup>180</sup>.

*Les politiques domestiques : entre dialogue interconfessionnel et tolérance limitée*

Au regard des politiques domestiques appliquées sur le territoire, plusieurs distinctions sont à opérer entre les deux zones. Si l'on observe une politique de tolérance très limitée à Pékin, l'on peut voir à Bruxelles certaines tentatives pour la mise en place d'un dialogue interconfessionnel. En 2014, Xi Jinping appelait à la mobilisation du public, des différents groupes

ethniques et du gouvernement à sanctionner les figures religieuses pour combattre la terreur. Depuis une quinzaine d'années, elle articule sa stratégie de contre-terrorisme autour de trois points : la croissance économique, le renforcement de sa défense nationale et le renforcement des contrôles sur les activités religieuses et ethniques<sup>181</sup>. Là où Pékin s'emploie à accentuer la surveillance et à mettre en place des « centres de rééducation »<sup>182</sup> axée sur l'ethnie musulmane Ouïghoure vivant dans la province du Xinjiang, l'UE tente d'ajuster sa politique de prévention sur l'entraînement des figures religieuses à la lutte contre l'extrémisme. Au-delà d'une stratégie mettant en avant contrôle et échange d'informations entre et avec d'autres États, l'UE semble s'appuyer sur la communauté musulmane modérée pour isoler et condamner l'extrémisme au sein de leur entourage<sup>5</sup>. Ainsi, de par les degrés différents par lesquels les deux zones sont affectées par le phénomène et de leurs différences internes, l'UE et la RPC s'essaient à différentes stratégies dans lesquelles l'opinion publique aura cependant plus de poids en Occident qu'en Extrême-Orient.

*Une politique extérieure orientée selon les conceptions de l'intervention étrangère*

À l'égard de leur politique étrangère de défense, les deux homologues ont jusqu'ici adopté différentes attitudes. De son côté, l'UE est caractérisée par les différents degrés d'implication des États membres sur la scène internationale. Certains de ceux-là, tels que la France et autrefois le Royaume-Uni, ont investi leurs moyens militaires au sein de la coalition internationale intervenue en Irak et Syrie en 2014. Seulement, ce n'est qu'en 1999, à la suite de la crise du Kosovo, que l'UE a procédé à l'envoi de forces militaires ou civiles nationales lors de crises internationales dans le cadre de la Politique de Sécurité et de Défense Commune. La RPC, quant à elle, poursuit sa tradition en matière d'intervention étrangère

<sup>180</sup> Duchâtel, M., Ekman, A. "Countering Terrorism: an Area for EU-China Cooperation?", *European Union Institute for Security Studies (EUISS)*, 2015.

<sup>181</sup> Tanner, M.S., Bellacqua, J., "China's Response to Terrorism" (n.d), *The CNA Corporation. CNA Analysis & Solution*, 2016. [https://www.cna.org/cna\\_files/pdf/IRM-2016-U-013542-](https://www.cna.org/cna_files/pdf/IRM-2016-U-013542-)

<sup>182</sup> Çaksu, A. "Islamophobia, Chinese Style: Total Internment of Uyghur Muslims by the People's Republic of China." *Islamophobia Studies Journal*, 2020, vol. 5, no. 2, pp. 175-198.

## Vers une Europe géopolitique ?

par sa prudence et sa retenue dans les crises internationales. Ses représentants diplomatiques dénoncent l'application de « double standards » dans la lutte contre le terrorisme islamiste, mettant en évidence l'absence de soutien de l'Occident envers sa politique au Xinjiang et la militarisation excessive des États-Unis. Cependant, on a vu la RPC reconsidérer sa position en 2015 lors de l'adoption de sa première loi antiterroriste visant à protéger ses ressortissants d'attaques terroristes sur le sol étranger<sup>183</sup> : celle-ci prévoit l'envoi de personnel en mission antiterroriste hors des frontières<sup>184</sup>. Si Deng Xiaoping invitait sa nation à « ne jamais se positionner comme *leader* », Xi Jinping, lui, conçoit la militarisation des luttes comme un puissant outil de politique étrangère et tend à fissurer la tradition chinoise sur les interventions étrangères.

### La convergence d'intérêts mutuels dans la mise en place d'une coopération sécuritaire

#### *Sommets internationaux EU-RPC et signature d'accords stratégiques*

La mise en place d'une coopération stratégique contre-terroriste représente pour les deux sujets un enjeu considérable. Ce front conjoint contre le terrorisme a pu formellement débiter après la mise en place de l'Agenda Stratégique de Coopération UE-Chine 2020, en 2013, dans lequel est mentionné le renforcement de leur coopération globale, déjà établie en 2003. S'y manifeste la volonté de cultiver cette initiative par la participation des deux parties à de nouveaux sommets régionaux et internationaux afin de maintenir, régulièrement, le contact entre les deux. De plus, cet agenda prévoit le cadre de cette collaboration à travers un engagement international à la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée<sup>8</sup>, mentionnant l'organisation de consultations

spéciales sur les questions de contre-terrorisme en temps approprié (Art. 9). Il prévoit également un échange d'informations, la mise en commun de certaines actions ainsi que la coopération des polices à l'égard de leurs entraînements. Cette mutualisation s'est ensuite confirmée dans le Livre blanc chinois en 2014, puis en 2018, dans une volonté d'intensifier les efforts sur la base du respect mutuel et de l'égalité, appelant l'UE à rejeter les « double standards » évoqués ci-dessus.

En 2017, les deux régions ont honoré leurs précédentes déclarations en signant l'Accord de Coopération Stratégique entre l'Office européen de police et le ministère de la Sécurité publique de la RPC. Cet accord stratégique s'attache à soutenir et renforcer les forces de l'ordre des États membres de l'UE et la RPC dans leur lutte contre les crimes établis (Art. 3), mentionnant le terrorisme. Elle y prévoit les domaines de cette coopération comprenant des échanges d'informations et d'expertise, la participation à des entraînement et activités et le conseil et soutien dans les enquêtes criminelles d'individus (Art. 4). Des modes de coopération plus étroits sont également mis en avant tels que la mise en place de points de contacts et de consultations régulières (Art. 6 et 7). Ces accords stratégiques restent cependant encore non-opérationnels et donc limités au partage de renseignements généraux et d'informations stratégiques et techniques puisqu'ils ne permettent pas l'échange de données personnelles.

#### *Une coopération limitée et marquée d'un avenir incertain*

Au-delà de l'implémentation d'une pratique encore limitée et sur laquelle il n'existe encore que peu de recul, les deux régions sont tout d'abord en proie à des conceptions différentes à bien des égards. À la suite du 22<sup>ème</sup> sommet UE-Chine, le Président du Conseil européen,

<sup>183</sup> Murphy, D., « China's Approach to International Terrorism », *US Institute of Peace*, 2017.

<sup>184</sup> Duchâtel, M., « Vers des Opex chinoises en matière de contre-terrorisme ? » *Revue Défense Nationale*, 2018, vol. 812, pp. 84-88. Convention des Nations-Unies contre la criminalité transnationale organisée, ouverte à la signature le 15 décembre 2000, entrée en vigueur le 25 décembre 2003.

Charles Michel, a déclaré dans un communiqué de presse reconnaître que « [...] nous ne partageons pas les mêmes valeurs, systèmes politiques ou approches au multilatéralisme » soulignant de ce fait la nécessité d'avancer avec vigilance et fermeté. C'est dans ce même sommet que la Présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen, a exprimé l'inquiétude de l'UE face à la condition des droits de l'Homme en province du Xinjiang. Par ailleurs, les récents sommets annuels UE-Chine ont pu témoigner de l'absorption progressive de cette lutte commune au profit d'autres

menaces. Si la coordination des deux entités se maintient en Afghanistan pour la mise en place d'un processus de paix, celle-ci se poursuit en Afrique par une lutte particulièrement axée sur la sécurité maritime et la contre-piraterie.

Cependant, même si l'opérationnalisation de cette coopération en matière de stratégie contre-terroriste reste incertaine au regard des différences énumérées ci-dessus, celle-ci n'en reste pas moins encouragée et portée sous l'égide du multilatéralisme.

# L'Amérique latine : la grande oubliée de la diplomatie européenne ?

Par Blanca GUZMAN

Déléguée Amérique latine de l'Institut EGA

& Maria MORATO

Analyste au sein de la Délégation Amérique latine  
de l'Institut EGA

Nous ne pouvons pas nier les rapports historiques qui unissent l'Europe et l'Amérique latine. Depuis plus de cinq-cents ans, les échanges financiers, commerciaux et diplomatiques sont étroitement liés. Bien que pendant des siècles la relation ait été caractérisée par de grandes asymétries, notamment dues au passé colonial, les tournants économiques et politiques de l'Amérique latine au cours des dernières décennies ont créé les conditions pour que l'Union européenne établisse un nouveau cadre pour renforcer la collaboration entre ces deux blocs économiques.

Or, depuis sa fondation, l'UE n'a pas cessé d'augmenter sa présence sur la scène internationale, ayant comme stratégie d'élargir son influence dans le monde. Sa tactique diplomatique menée par le Service européen pour l'Action extérieure (SEAE) demeure l'outil par excellence de l'UE pour accroître sa visibilité et s'insérer dans de nouveaux marchés, grâce à la mise en place de programmes de coopération avec plusieurs partenaires régionaux. En l'occurrence, pendant le boom des matières

premières des années 2000, l'UE a manifesté un fort intérêt pour la zone ALC, en plaçant notamment un accent sur les transactions commerciales.

Néanmoins, malgré les multiples traités, les nombreuses rencontres entre chefs d'État et les plans birégionaux signés, le poids de l'ALC dans les affaires économiques de l'UE est relativement faible comparé à celui d'autres régions. En effet, en dépit que l'UE effectue des échanges avec presque tous les pays du monde, pour l'année 2019, seulement cinq partenaires représentaient près de la moitié du commerce total de biens et de services de l'UE (les États-Unis, la Chine, le Royaume-Uni, la Suisse et la Russie).

## État des lieux des relations diplomatiques et commerciales entre l'UE et l'AL

Pour Quenan et Santiso, les mutations en Amérique latine dans les années 90 « ont entraîné un indubitable impact positif sur le climat des investissements dans la région »<sup>185</sup>. Sans aucun doute, le nouveau paradigme économique lancé à la suite de l'épuisement de

<sup>185</sup> QUENAN, C. et SANTISO, S., *L'Europe et l'Amérique latine*, Ramsès, Rapport annuel mondial sur le système économique et les stratégies, Paris, 2007, p. 163. URL :

<https://www.oecd.org/fr/developpement/ameriques/41946023.pdf>  
[consulté le 28.12.20]

## Vers une Europe géopolitique ?

l'application de l'industrialisation par substitution aux importations (ISI) a représenté un revirement complet de l'économie latino-américaine. Ainsi, la transition vers le modèle néolibéral<sup>186</sup> a permis l'attraction d'investisseurs étrangers intéressés par les grandes opportunités offertes par la région<sup>187</sup>.

Parallèlement à ce processus, l'UE a entamé des négociations bilatérales avec les pays considérés comme les « meilleurs disciples du consensus de Washington », en particulier avec ceux qui avaient libéralisé leur économie dans les années 90. En l'occurrence, l'UE a signé en 1997 un partenariat économique avec le Mexique : l'accord global. Par la suite, l'UE a élargi les négociations diplomatiques à l'échelle sous-régionale. Ainsi en 1999, l'accord-cadre interrégional de coopération UE-Mercosur est entré en vigueur<sup>188</sup>. En ce qui concerne la région d'Amérique latine dans son ensemble, le premier essai de rapprochement avec cette région a pris corps lors du premier sommet birégional, tenu à Rio de Janeiro au Brésil en 1999, jetant les fondements d'un partenariat stratégique<sup>189</sup>. Par ailleurs, plusieurs grandes rencontres ont eu lieu avec des chefs d'État et de hauts fonctionnaires des deux régions. Pour évoquer les événements les plus emblématiques, nous pouvons citer le Sommet UE-CELAC<sup>190</sup> qui a eu lieu à Santiago (Chili) en 2013, portant sur la coopération commerciale et la promotion des investissements dans le domaine social et environnemental<sup>191</sup>.

La mise en place d'un cadre juridique et la signature de nombreux accords ont permis à l'UE d'asseoir son influence, facilitant l'installation des entreprises européennes dans la région. Ainsi, dans la décennie 90 nous assistons à une augmentation de la présence d'entreprises européennes, qui se sont progressivement établies à travers les processus de privatisations et de fusions-acquisitions des sociétés latino-américaines. Selon Amman et Vodusek, dans les années 1990, les flux d'investissements directs à l'étranger (IDE) de l'Europe vers l'ALC se sont fortement développés, partant d'un niveau de 12 millions de dollars au début de la décennie et passant à 102 millions en 1999<sup>192</sup>. Cette situation s'explique, dans une large mesure, par le dynamisme et la croissance de la demande intérieure de l'ALC.

Cependant, la prépondérance de l'UE dans l'ALC connaît un déclin au début du XXI<sup>e</sup> siècle. Nous assistons ainsi à un recul de la présence de l'UE dans la région, laissant place à d'autres économies émergentes pour bénéficier des grandes opportunités offertes par la dynamique des économies latino-américaines. En l'occurrence, lors d'une réunion d'affaires qui s'est tenue dans la ville de Santiago (Chili) en 2007, le Secrétaire général de l'OCDE, Angel Gurría, a déclaré que « le commerce de l'Amérique latine avec la Chine est passé de 200 millions de dollars en 1975 à 40 milliards en 2004. Cette année-là, environ 50% des IDE

<sup>186</sup> Qui s'est traduite par l'établissement d'objectifs visant à : corriger le déficit public, équilibrer la balance des paiements, contenir l'inflation et ouvrir les marchés des biens et des capitaux.

<sup>187</sup> L'ALC a passé de l'une des régions les plus fermées du monde à tourner son économie vers l'étranger. Selon les données de la Banque mondiale, en 1982, son indice d'ouverture était de 27,3 %, tandis qu'en 2018, cet indice est monté à 47,3%. <https://data.worldbank.org/indicator/NE.TRD.GNFS.ZS?locations=ZJ> [consulté le 30.12.20]

<sup>188</sup> Résolution du Parlement européen du 13 septembre 2017 sur les relations politiques de l'Union avec l'Amérique latine [2017/2027 (IN)] [consulté le 02.01.21]

<sup>189</sup> [https://eeas.europa.eu/regions/latin-america-caribbean/331/latin-america-and-caribbean\\_en](https://eeas.europa.eu/regions/latin-america-caribbean/331/latin-america-and-caribbean_en) [consulté le 03.01.21]

<sup>190</sup> L'acronyme CELAC fait référence à la Communauté d'États latino-américains et caraïbes, créé en 2010 à Playa del Carmen

(Mexique). Le bloc regroupe désormais 32 pays d'ALC, après que le Brésil eut communiqué sa décision de suspendre sa participation, en janvier 2020.

<sup>191</sup> Deux ans plus tard, le 2<sup>e</sup> sommet UE-ALC s'est tenu à Bruxelles sur le thème : "Penser ensemble notre avenir pour que les citoyens vivent dans des sociétés prospères, solidaires et durables". De même, deux réunions ministérielles UE-CELAC se sont tenues en 2016 et 2018 à la ville de Saint-Domingue (République dominicaine) et Bruxelles (Belgique), respectivement.

<sup>192</sup> AMANN, E. et VODUSEK, Z., *Sinopsis: tendencias y principales hallazgos*, Inversión extranjera directa en América Latina, BID, 2002 <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Inversi%C3%B3n-extranjera-directa-en-Am%C3%A9rica-Latina-El-papel-de-los-inversores-europeos.pdf> [consulté le 08.01.21]

## Vers une Europe géopolitique ?

de la Chine étaient destinés à la région d'Amérique latine »<sup>193</sup>.

Ce grand bouleversement géopolitique a conduit l'UE à réfléchir à son rôle dans la région. En 2019, elle a mis en place une nouvelle stratégie avec l'ALC visant à renouveler les relations birégionales. La stratégie cherche à construire un nouveau cadre de coopération dans lequel les deux régions seraient sur un pied d'égalité, en relevant conjointement les défis mondiaux en termes de gouvernance mondiale, d'environnement et de commerce. C'est dans ce cadre qu'en juin 2019, l'accord Mercosur-UE a été signé après vingt ans de négociations. Celui-ci entraînera la libéralisation des échanges commerciaux entre les deux régions, avec l'élimination de 90% des frais de douane<sup>194</sup>. Néanmoins, bien que prometteur, l'accord n'a pas encore été ratifié par les membres de l'UE. Lors des tentatives précédentes, la France et l'Irlande ont été les principaux opposants au traité en invoquant des préoccupations environnementales<sup>195</sup>. Cependant, nous pouvons constater que les deux pays ont été influencés par le poids des lobbies agricoles nationaux et une augmentation des politiques protectionnistes, qui considèrent que la ratification du Mercosur engendre une concurrence déloyale et va à l'encontre de « la souveraineté alimentaire »<sup>196</sup>.

<sup>193</sup> <http://www.oecd.org/dev/elimimpactodechinaenindiaenamericalatinadesafiosyopportunidades.htm> [consulté le 09.01.21]

<sup>194</sup> [https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Acuero\\_de\\_Asociacion\\_C3%B3n\\_Mercosur-Uni%C3%B3n\\_Europea.pdf](https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Acuero_de_Asociacion_C3%B3n_Mercosur-Uni%C3%B3n_Europea.pdf) [consulté le 28.12.20]

<sup>195</sup> L'AIETEC a présenté en novembre 2020 un document soulignant les différentes raisons qui devraient pousser le gouvernement français à s'opposer au traité EU-Mercosur. <http://aitec.reseau-ipam.org/spip.php?article1692> [consulté le 20.12.2020]

## Intérêts et avantages de renforcer la coopération

Compte tenu des changements géopolitiques et des défis du XXI<sup>e</sup> siècle, il est impératif que les relations birégionales évoluent pour faire face à cette nouvelle réalité. La nouvelle stratégie de l'UE a identifié quatre domaines de coopération qui pourraient bénéficier aux deux régions, tout en s'inscrivant dans la logique du multilatéralisme<sup>197</sup>.

### *Une association pour la prospérité*

La nouvelle vision stratégique de l'UE vise à aider la région à faire face aux défis macroéconomiques qui ont un impact direct sur les conditions socio-économiques et expliquent en partie les inégalités. En outre, cette stratégie cherche à diversifier et moderniser les économies de la région, en les adaptant à la mondialisation et en les rendant plus durables. Cela signifie réduire les inégalités, créer des emplois décents et promouvoir une transition vers une économie verte.

### *Une promotion des valeurs démocratiques et des droits humains*

La promotion des valeurs démocratiques, de l'État de droit et des droits humains doit être au cœur de la coopération entre les deux régions. L'UE fait valoir que les relations bilatérales avec l'ALC reposent sur des valeurs qui incluent le renforcement des institutions démocratiques, l'égalité des sexes, la protection des minorités (i.e. *LGBTQ+*, populations indigènes, personnes en situation

<sup>196</sup> Les lobbies ont montré leur opposition au traité et se sont réjouis de la position de la France envers l'accord : voir FNSEA, "Évaluation de l'accord Mercosur : enfin de la cohérence !" (2020) <https://www.fnsea.fr/communiqués-de-presse/evaluation-de-laccord-mercotur-enfin-de-la-coherence> [consulté le 20.12.2020]

<sup>197</sup> TEVAD, J., *The EU and Latin America and the Caribbean: towards a stronger partnership?* Policy Department for External Relations", 2020. [Consulté le 20.12.2020] [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/639314/EXPO\\_IDA\(2020\)639314\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/639314/EXPO_IDA(2020)639314_EN.pdf)

de handicap, migrants), la participation de la société civile et la lutte contre la corruption.

### *Une gestion conjointe des risques mondiaux*

Le renforcement de la résilience est essentiel pour relever les défis mondiaux qui mettent la cohésion sociale à rude épreuve, en particulier dans les pays les plus vulnérables de l'ALC. Il s'agit notamment de la mondialisation, des inégalités sociales, du changement climatique, de la dégradation de l'environnement et des migrations forcées. Pour renforcer la résilience au changement climatique et soutenir la transition vers des économies à faibles émissions de carbone, le programme EUROCLIMA +, l'UE plaide pour une gestion durable des ressources naturelles, la conservation des écosystèmes et des chaînes d'approvisionnement agricole durables. La nouvelle stratégie de l'UE propose un dialogue birégional sur la cohésion sociale, dans le

contexte d'inégalités sociales persistantes et de l'augmentation du nombre de personnes vivant dans la pauvreté ces dernières années.

### *Une meilleure gouvernance mondiale*

La quatrième priorité répond à l'objectif de préservation et de renforcement du multilatéralisme et de contribution à une gouvernance mondiale efficace. Cet axe est particulièrement pertinent, compte tenu de l'importance des deux régions dans des institutions telles que l'ONU, l'OCDE et le G20. Sans doute, l'ALC a un rôle important à jouer sur ces questions et c'est grâce à un partenariat solide avec l'UE que les deux régions peuvent faire progresser un programme mondial garantissant un avenir plus inclusif, favorisant la croissance économique tout en assurant la croissance économique, la consolidation démocratique à long terme et le développement durable.

# L'inflation des règles de conformité bancaire, un danger à l'essor de la filière de défense européenne

Par Bochra RATEB TAYARA

Analyste au sein de la Commission Diplomatie & Intelligence économiques de l'Institut EGA

Le nouveau système international désamorcé par les États-Unis d'Amérique à partir de 1945 signe une ère de globalisation dans laquelle les entreprises font face à une internationalisation des poursuites et des sanctions judiciaires dans les domaines économiques et financiers. La conformité bancaire (*compliance*) connaît ainsi une montée en puissance au sein des banques européennes depuis deux décennies en raison des nombreux dangers spécifiques liés à leur activité économique mondiale. Citons par exemple la lutte contre la fraude, la corruption, le blanchiment d'argent, le financement du terrorisme, les abus du marché ou encore le respect de la concurrence. Héritées du système bancaire américain, l'inflation de ces règles de conformité a fait des banques l'un des bras armés de la guerre économique que livrent les États-Unis à tout ennemi ou entité dont les activités vont à l'encontre des intérêts américains.

Parmi les cibles privilégiées, les banques européennes, et notamment françaises, qui méconnaissent jusqu'au début des années 2000 l'étendue du droit américain<sup>198</sup>. Ces

dernières intéressent alors de plus en plus les autorités de contrôle américaines qui font utilisation d'une définition large de leur compétence juridique afin de contraindre le Vieux Continent à se plier aux embargos américains. Il s'agit là du principe même de l'extraterritorialité du droit américain qui se veut aussi flou et aussi large que possible et particulièrement en ce qui concerne les « crimes financiers ». Depuis, de nombreuses banques européennes se sont vu imposer de lourdes sanctions de la part des autorités américaines, pour seule raison d'avoir utilisé le dollar comme monnaie de transaction. C'est par exemple le cas de la BNP Paribas, première banque française et dixième groupe bancaire mondial, condamnée en 2015 à une amende de 8,9 milliards de dollars pour avoir fait usage du dollar américain et contourné entre 2000 et 2010 les embargos américains imposés à l'Iran, le Soudan et la Libye<sup>199</sup>.

Les sanctions ne sont donc pas simplement lourdes de conséquences financières et économiques pour ceux qui osent les enfreindre, elles témoignent également de l'influence prépondérante des États-Unis dans

<sup>198</sup> G. BRIATTA, « L'entreprise face aux défis de la conformité : l'exemple bancaire », in P. SERVAN-SCHREIBER (dir.), *La Revue européenne du droit*, éd. Le Grand Continent, Paris, septembre 2020, pp. 49-54.

<sup>199</sup> Source : [https://www.lemonde.fr/economie/article/2015/05/01/la-bnp-paribas-formellement-condamnee-a-une-amende-record-aux-etats-unis\\_4626207\\_3234.html](https://www.lemonde.fr/economie/article/2015/05/01/la-bnp-paribas-formellement-condamnee-a-une-amende-record-aux-etats-unis_4626207_3234.html)

## Vers une Europe géopolitique ?

des domaines qui relèvent pourtant de la souveraineté et du droit national. C'est pour ces raisons que la *compliance* connaît aujourd'hui un réel bond de l'emploi au sein de banques françaises telles que la BNP Paribas ou la Société Générale et qu'elles se sont dotées de « départements conformité », qui peuvent également être rattachés aux « départements risques ». La banque britannique Standard Chartered a par exemple consacré plus de 20% de son budget à la *compliance* en 2018<sup>200</sup>, tandis que les métiers de la conformité se sont multipliés par quatre en France entre 2005 et 2015<sup>201</sup>. Avec des profils aussi bien spécialisés en droit qu'en gestion des risques, les collaborateurs de la conformité doivent ainsi offrir un arsenal juridique et stratégique suffisant aux banques afin d'être en règle vis-à-vis du droit américain. Ce sont ainsi les départements *compliance* qui décident ou non d'accorder des financements aux sociétés dont les activités peuvent être jugées comme risquées. Dans ce contexte particulier et en raison du détournement potentiel de l'usage lié aux armes<sup>202</sup>, les critères pour l'obtention d'un financement sont donc singulièrement plus poussés pour les entreprises issues de l'industrie de la défense.

Il s'agit pourtant d'un secteur majeur de l'économie et de la souveraineté française. Depuis 2001 et les attaques du World Trade Center, la lutte contre le terrorisme connaît une multiplication des opérations militaires de la part de nombreux États (opérations extérieures, intérieures, maintien de la paix). À cela vient s'ajouter la naissance d'une « concurrence » dans les domaines militaires pour le contrôle

d'un pays ou de ses ressources<sup>203</sup> ainsi qu'une professionnalisation des forces de sécurité. Un cocktail en permanente mutation qui guide à la fois la recherche dans l'innovation, mais également les choix politiques de pays comme la Russie, l'Arabie Saoudite, le Qatar ou encore l'Inde qui se fournissent toujours plus en matériel de guerre. Cela a notamment permis à la France de se faire une place de choix dans le secteur de l'armement grâce à des équipements considérés comme faisant « *partie prenante de la vitrine du savoir-faire et de l'excellence française* »<sup>204</sup>. En 2019, le bilan des prises de commandes à l'exportation s'élevait à 8,3 milliards d'euros<sup>205</sup>, contre 7 milliards en 2017<sup>206</sup>. En outre, les exportations - et par extension les entreprises françaises de défense - jouent un levier important dans la croissance de l'économie française, notamment pour les petites et moyennes entreprises. Pourtant, ce sont bien ces exportations qui posent problème pour l'obtention d'un financement auprès de banques telle que BNP Paribas : « *Si un pays avec un historique établi de violations des droits de l'Homme est impliqué, BNP Paribas exclut toute transaction concernant : (...) Les services, logiciels ou équipements destinés à la surveillance des communications (par Internet ou d'autres moyens de communication) privées de citoyens* »<sup>207</sup>.

Les règles de conformité viennent ainsi étriquer une industrie clé car, même si l'État se porte garant, le financement de ces entreprises dépend encore en partie des banques. Un rapport d'information adressé au Sénat en juillet 2020 mettait en avant les carences du financement de l'innovation de défense : « À

<sup>200</sup> Source : <https://www.latribune.fr/opinions/tribunes/la-compliance-et-la-banque-dans-un-monde-qui-change-826884.html>

<sup>201</sup> Source : <http://www.observatoire-metiers-banque.fr/mediaServe/Etude+metier+conformit%C3%A9.pdf?ixh=3192818464198754305>

<sup>202</sup> Voir « Yemen papers » du média d'enquête Disclose.

<sup>203</sup> B. RATEB TAYARA, « Les sociétés militaires privées, des acteurs de géopolitique influents », Mémoire de recherche de Master 1, Institut supérieur des relations internationales et stratégiques, septembre 2020, pp. 9-13.

<sup>204</sup> Ministère de la Défense, « Rapport au Parlement sur les exportations d'armement 2020 », 2 juin 2020.

<sup>205</sup> Voir 6.

<sup>206</sup> Ministère de la Défense, « Rapport au Parlement sur les exportations d'armement 2018 », 4 juillet 2018.

<sup>207</sup> Source : <https://www.latribune.fr/entreprises-finance/industrie/aeronautique-defense/armement-la-bombe-incendiaire-de-la-filiere-defense-gicat-contre-les-banques-francaises-860045.html>

## Vers une Europe géopolitique ?

*court terme, confrontée à un manque de trésorerie, toute entreprise a tendance à couper dans ses investissements, car à quoi bon investir si cela conduit l'entreprise au défaut et à la disparition ; mais, à moyen et long terme, couper les investissements garantit la mort de l'entreprise. C'est vrai dans de nombreux secteurs, mais c'est une réalité incontournable dans le secteur de la défense, pour une raison très simple : les matériels sont destinés à équiper des forces qui sont confrontées à d'autres forces, qui travaillent en permanence à se renforcer. Par conséquent, l'arrêt ou même l'insuffisance des investissements conduit à un déclassement rapide.»<sup>208</sup> Si l'industrie de la défense n'est pas épargnée par la crise sanitaire actuelle, ce tissu industriel stratégique connaît néanmoins une autre crise, celle de son financement.*

Face à une hyperpuissance américaine qui dispose d'outils à la fois technologiques, financiers, économiques et législatifs pour mener à bien sa politique étrangère, les puissances européennes ne semblent que très peu disposées à combattre l'extraterritorialité alors même qu'elle empoisonne leur autonomie. Pourtant, à l'exemple du règlement général sur la protection des données (RGPD), le Vieux Continent pourrait mettre en place de nombreux mécanismes législatifs lui permettant de défendre ses fleurons industriels et, à long terme, de contrebalancer l'influence américaine sur son territoire. Depuis l'« affaire BNP Paribas », la France s'est de son côté beaucoup investie afin de limiter l'exposition des entreprises françaises à de nouvelles sanctions américaines (loi Sapin II et création de l'Agence française anticorruption (AFA) en 2016, loi PACTE et développement de la « responsabilité

sociétale des entreprises » (RSE) à partir de 2017<sup>209</sup>). L'élargissement de cette dernière est depuis peu décrié en raison des banques qui commandent leurs analyses aux traditionnels cabinets de conseil et d'audit américain. La question de l'instrumentalisation du RSE et de la neutralité dans les recommandations faites par ces cabinets se pose alors.

Depuis de nombreuses années, ce sont ainsi un nombre conséquent de fleurons européens dans différents secteurs qui se sont fait rachetés par des groupes étrangers ; parmi les plus grands noms, l'européen Arcelor (fusion Arbed-Aceralia-Usinor) qui passe sous contrôle indien en 2006, le français Alstom qui se fait absorber par l'américain General Electric en 2014, le britannique ARM s'est lui fait racheter par le japonais Soft Bank en 2016 puis par le géant américain Nvidia en 2020, tandis que l'allemand Kuka passe sous pavillon du chinois Midea à partir de 2016. Dans le secteur de la défense, c'est Photonis qui a récemment fait couler l'encre des experts de l'intelligence économique en France. Cette société est spécialisée dans la conception et la fabrication de tubes amplificateurs de lumière et produit des équipements de vision nocturne pour les forces armées<sup>210</sup>. Elle est par ailleurs première sur le marché mondial des détecteurs de masse grâce à leur haute précision. L'État cherche depuis plusieurs mois à trouver un acquéreur tricolore à cette pépite et a même essuyé le refus de Thales et de Safran, bien que les deux sociétés coactionnaires de Lynred se soient dit favorables à la prise d'une part « symbolique »<sup>211</sup>. Le fonds d'investissement Ardian, auquel appartient Photonis, est alors entré en négociations exclusives avec l'entreprise américaine Teledyne (spécialisée dans l'ingénierie électronique)

<sup>208</sup> P. ALLIZARD, M. BOUTANT, Rapport d'information au Sénat n°605 (Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées), « L'industrie de défense dans l'œil du cyclone », juillet 2020.

<sup>209</sup> Source : <https://www.robert-schuman.eu/fr/questions-d-europe/0572-l-europe-de-la-compliance-au-coeur-du-monde-d-aprespour-une-transformation-de-nos-entreprises-e>

<sup>210</sup> Voir 11.

<sup>211</sup>

Source :

[https://www.lemonde.fr/economie/article/2020/03/05/thales-et-safran-sous-pression-pour-racheter-la-pepite-francaise-photonis\\_6031928\\_3234.html](https://www.lemonde.fr/economie/article/2020/03/05/thales-et-safran-sous-pression-pour-racheter-la-pepite-francaise-photonis_6031928_3234.html)

## Vers une Europe géopolitique ?

avant que le ministère de la Défense y annonce finalement son opposition fin décembre 2020<sup>212</sup>. Durant le même mois, Berlin, qui a été secoué par le rachat de la pépite allemande Kuka par le chinois Midea en 2016, a décidé de prendre 25,1% des parts de Hensoldt, équipementier de défense, soit 464 millions d'euros<sup>213</sup>. Le gouvernement allemand a ainsi empêché un acheteur étranger de prendre le contrôle de cette entreprise stratégique.

Il devient ainsi évident que les fonds d'investissements publics (par exemple Bpifrance, Definnov et Definvest en France) ne

sont pas suffisants au développement des entreprises de la défense en Europe, tout comme le rachat en catastrophe de ces dernières par les États. Dès lors, il est important pour l'UE d'adopter un cadre législatif commun vu sous quatre angles : protéger les banques de l'extraterritorialité du droit américain ; rééquilibrer la relation américano-européenne ; renforcer l'autonomie stratégique du continent ; favoriser le développement et la croissance des petites et moyennes entreprises, qui sont celles à même de pouvoir nous sortir de la crise économique actuelle.

---

<sup>212</sup> Communiqué du ministère de la Défense, « Souveraineté des entreprises stratégiques : Florence PARLY annonce que l'État travaille à une solution de reprise alternative de Photonis », 18 décembre 2020.

<sup>213</sup> Source : <https://www.reuters.com/article/germany-defence-hensoldt-idUSKBN28M0ES>

## La stratégie européenne en Indopacifique

Par Emmanuel VÉRON

Délégué général du Fonds de Dotation Brousse dell'Aquila  
Associé à l'École Navale

La région Indopacifique fait l'objet d'une attention soutenue dans les milieux stratégiques et diplomatiques ces dernières années, en particulier en raison des conséquences économiques, diplomatiques et stratégiques de l'affirmation de la Chine comme acteur majeur. Ses ambitions débordent très largement son environnement régional asiatique et prennent pied aussi bien dans le bassin Pacifique que dans l'Océan Indien. Dans la continuité du Pivot vers l'Asie engagé par la première administration Barack Obama, la diplomatie américaine et la pensée stratégique ont rapidement engagé un processus de réflexion global pour contenir les poussées chinoises de l'Océan Indien à l'Océan Pacifique. Ainsi est apparu, il y a un peu moins d'une décennie l'idée du bassin « Indopacifique » pour penser et anticiper les rivalités stratégiques. En réponse (indirecte) à la géostratégie américaine depuis l'après Seconde Guerre mondiale, Pékin propose un plan géoéconomique et diplomatique au travers des dites « Nouvelles routes de la soie ». Ce dernier va nourrir chez les analystes et les dirigeants politiques américains l'idée de renforcer les alliances stratégiques dans la zone. Les États-Unis seraient la puissance donnant la direction à ses partenaires dans un rapport de force avec Pékin. On parle dès lors de concept Indopacifique. Les États-Unis comme le Japon vont initier le mouvement d'un champ lexical, qui est aujourd'hui structurellement mobilisé pour évoquer la rivalité de modèle entre les démocraties en Asie-pacifique et les régimes autoritaires sinon totalitaires : un espace Indo-

Pacifique libre et ouvert. C'est bien la défense de la liberté de circuler (en particulier sur les mers) qui est convoquée, en écho au durcissement des postures martiales de la Chine dans son approche maritime, autant que de la militarisation des bassins maritimes et aériens.

### Au sein de l'UE, la France joue un rôle primordial dans le concept Indopacifique

Dans ce contexte, en Europe, la réflexion sera timide, mais prends une certaine ampleur depuis la publication par les ministères régaliens français d'une feuille de route concernant les enjeux pour la France et l'UE en 2017<sup>214</sup>. La France sera et reste encore le principal acteur européen au sein de cette définition stratégique. Depuis peu, plusieurs pays de l'Union ont témoigné de leur implication dans la région.

Cette dynamique est en adéquation avec d'une part les intérêts français dans cette immense zone et d'autre part avec l'éloignement et le relatif désintérêt pour la zone des pays de l'UE. Côté français, il y a une forme de continuité sécuritaire depuis Djibouti jusqu'en Polynésie française avec une présence militaire organisée en cinq commandements militaires répartis entre trois forces de souveraineté (FAZSOI, FANC, FAPF) et deux forces de présence (FFEAU, FFDj). L'ensemble est corrélé à la présence souveraine française dans ces zones et doit garantir la protection et la

<sup>214</sup> <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/asia-oceanie/la-zone-indopacifique-une-priorite-pour-la-france/>

sécurité des ressortissants et des territoires français, mais aussi le contrôle des zones économiques exclusives (ZEE) et les activités de coopération de défense de la France. Ainsi un réseau de plusieurs dizaines d'attachés de défense (résidents ou non) et de coopérants contribue au développement des coopérations bilatérales ou multilatérales dans le domaine de la défense et de la sécurité.

En complément des aspects de souveraineté, les autorités françaises justifient leur stratégie par le facteur géoéconomique. En effet, l'interdépendance commerciale et économique de la France (plus largement de l'UE) avec les pays de la zone est très importante.

Enfin, la forte concentration des enjeux sécuritaires et des tensions dans la zone justifient une réflexion stratégique et la définition de l'emploi des forces. La rivalité sino-américaine s'ajoute au dossier nucléaire et balistique nord-coréen, aux menaces transnationales, aux conflits territoriaux en mer et sur terre ou encore aux conséquences sécuritaires du changement climatique. En outre, les dépenses militaires sont en hausse constante et massive ces vingt dernières années, Chine en tête avec près de 250 milliards de dollars en 2019. La région concentre plusieurs puissances nucléaires (Inde, Chine, Pakistan et Corée du Nord, en plus de la France, de la Grande-Bretagne et des États-Unis).

Malgré ces problématiques sensibles, la très grande majorité des pays de l'UE en restent éloignés et n'ont pas engagé de moyens militaires, stratégiques ou diplomatiques notables.

### De l'insuffisant engagement de l'UE au sein de l'Indopacifique à un réveil stratégique ?

Ces dernières années, la majorité des pays de l'UE ne se sont pas prononcés sur cet espace. Les moyens militaires sont infimes et la diplomatie européenne quasi discrète. Depuis 2018, les institutions européennes ont initié une mue dans leur relation et analyse de la Chine. L'ampleur des pillages, le déséquilibre commercial, les postures politiques et diplomatiques opposées aux valeurs de l'UE ont toutes participé à un changement de perception, maintenant qualifié de « rival systémique ». La crise de la Covid-19 et les choix diplomatiques de Pékin ont accéléré une reconsidération des relations de nombre d'acteurs étatiques.

En ce sens, après Paris, Berlin en septembre 2020, puis Amsterdam en novembre 2020 ont proposé un concept de stratégie pour la région Indopacifique<sup>215</sup>. L'Allemagne comme les Pays-Bas ont une structure assez similaire de leur approche Indopacifique. Le rapprochement avec l'Inde est un premier facteur structurant<sup>216</sup>. Puis, la sécurisation des routes commerciales et l'attitude face à la Chine et ses velléités sont parmi les principaux autres éléments de réflexion.

Les Pays-Bas affirment plus ouvertement que par le passé la nécessité pour la Chine de respecter le droit international et les droits de l'homme. Ainsi les dirigeants néerlandais, dans un contexte de tensions et de rivalités sino-américaines et des arbitrages sur les technologies de ruptures (5G chinoise) ont régulièrement donné des déclarations à propos des litiges et de la militarisation en mer de Chine méridionale, à propos de Hong Kong, de Taiwan, de la situation des Ouïghours, *etc.* Ces déclarations sont structurellement articulées à la politique étrangère des Pays-Bas aussi bien à l'UE que dans sa relation bilatérale avec Pékin.

<sup>215</sup> <https://thediplomat.com/2020/11/following-france-and-germany-the-netherlands-pivots-to-the-indo-pacific/>

<sup>216</sup> <http://www.senat.fr/rap/r19-584/r19-5842.html>

## Vers une Europe géopolitique ?

En ce sens, récemment, les Pays-Bas ont appelé l'UE à définir le cadre d'une stratégie Indopacifique et une place d'observateur dans les négociations entre l'ASEAN et la Chine en mer de Chine méridionale concernant le Code de conduite.

De son côté, l'Allemagne a annoncé à l'automne 2020 la participation d'une frégate (*Hambourg*) à des exercices communs dans l'espace Indopacifique aux côtés des marines régionales et occidentales.

C'est la première fois qu'un navire allemand participera à ce type d'exercice au-delà des missions européennes et internationales dans la Corne de l'Afrique (lutte antipiraterie, sécurité transnationale, lutte contre les trafics illicites, etc.). Dans la continuité de cette annonce, Berlin a rendu publique une première ébauche d'une stratégie Indopacifique appelée « *Germany-Europe-Asia : Shaping the 21<sup>st</sup> century together – Policy guidelines for the Indo-Pacific* »<sup>217</sup>. Le ministère suggère quatre grands thèmes que l'Allemagne devrait promouvoir dans la zone :

- la paix et la sécurité ;
- diversifier et renforcer les relations ;
- libre circulation et libre marché ;
- la lutte contre le changement climatique.

Si le mouvement diplomatique et stratégique européen est encore discret et balbutiant, la convergence des paramètres d'action des États donne à comprendre le glissement progressif et la prise en compte des intérêts stratégiques des États européens dans le vaste espace Indopacifique. Que ce soit Paris, Berlin ou Amsterdam, chacun de ces États propose un langage commun : l'importance du dialogue, du multilatéralisme et un ordre international fondé sur le droit. Ces valeurs et principes sont au cœur du projet européen, mais aussi en partage des grands partenaires de l'UE en Indopacifique : Inde, Australie, Japon, États-Unis, Taïwan.

Au moins deux étapes supplémentaires pourraient être activées :

- l'élargissement des États de l'UE à la formulation d'une stratégie européenne en Indopacifique ;
- des exercices militaires (et sécuritaire) européens en plus de la participation élargie de l'UE aux différents formats et dialogue dans la zone (Shangri-La Dialogue, Raisina Dialogue, Tokyo Defense Forum, Seoul Defense Dialogue, Xiangshan Forum de Pékin, Dialogue d'Oulan-Bator, Indian Ocean Naval Symposium, South Pacific Defense Ministers' Meeting ou l'ASEAN Defense Ministers' Meeting Plus)<sup>218</sup>.

Premièrement, le nombre de trois États sur vingt-sept demeure encore insuffisant pour définir une stratégie commune et efficiente. Aussi, plusieurs pays de l'UE ne sont pas favorables à ce type de définition et y voient un intérêt contre-productif dans leur relation avec Pékin. En cela le concept Indopacifique reste flou, trop large et composite. Il renvoie directement à la structure même de l'UE, son fonctionnement et la divergence des intérêts stratégiques de pays membre en plus de l'hétérogénéité de leur culture politique et diplomatique.

Deuxièmement, les pays de l'UE ont un intérêt à participer aux différents formats cités plus haut. Aussi, il serait stratégiquement fort pour l'UE d'envisager un exercice ou une mission européenne rassemblant plusieurs navires (français, allemand, italien, espagnol et britannique – par exemple) avec pavillon des États et pavillon européen en Asie de l'Inde au Japon en passant par l'espace d'intermédialité qu'est l'Asie du Sud-Est. Ce type de dispositif pourrait aussi concerner des formations et missions diplomatiques d'unités d'intervention spécialisées européennes en matière antiterroriste et d'appuis (type projet ATLAS) en

<sup>217</sup> <https://www.auswaertiges-amt.de/en/aussenpolitik/regionaleschwerpunkte/asien/german-government-policy-guidelines-indo-pacific/2380510>

<sup>218</sup> <https://www.arenion24.news/2020/05/14/quelle-strategie-pour-la-france-en-indo-pacifique/>

Asie du Sud, du sud-est et du Nord-Est jusqu'en Océanie.

Enfin, si la zone est majeure pour les industries de l'UE, notamment, le facteur indien qui cristallise les démarches néerlandaises, allemandes et le rapprochement de l'Italie ou d'autres États de l'Union, les partenariats de défense et les contrats d'armements illustrent des formats clés de coopération et de cohésion de l'ensemble. L'exemple australien est éloquent. Acteur important de la région (membre des 5 Eyes, partenaire commercial de l'Inde, du Japon, de l'ASEAN et de la Chine) a publié un livre blanc de la politique étrangère australienne en novembre 2017 (pour dix ans). La Chine constitue une source d'inquiétude et d'incertitude forte pour la conduite de la politique étrangère. De plus, une nouvelle législation destinée à lutter contre l'ingérence et l'espionnage a été rendue publique en décembre 2017 (notamment pour prévenir et interdire les dons aux partis politiques et la compromission de personnalités politiques). Enfin, Canberra entend jouer un rôle majeur dans le concept « Indo-Pacifique » et dans le rapprochement stratégique avec le Japon et l'Inde (les deux acteurs majeurs de la zone) et avec l'UE. Scott Morrison souhaite renforcer la

présence australienne en Océanie (confortant son influence historique) et contrer la poussée économique et diplomatique dans la zone (l'Australie et Vanuatu sont en négociation pour un traité de sécurité en lien avec le projet chinois d'implanter une base dans l'archipel océanien). Le dialogue et les partenariats se complètent par une modernisation de la marine australienne en lien direct avec les industries de défense occidentale. La construction de douze sous-marins océaniques (*Barracuda*) par le groupe français *Naval Group*, les exercices communs avec les marines françaises, japonaises, américaines et indiennes témoignent des ambitions et choix stratégiques de Canberra.

L'exemple de l'Inde<sup>219</sup> en matière navale, mais aussi aérienne ou plus récemment de l'Indonésie<sup>220</sup> et des Philippines<sup>221</sup> rendent compte que la diplomatie, l'industrie et l'export forment tous trois la pierre angulaire d'un rayonnement et d'un maintien dans le temps de l'influence française et européenne dans la zone. Au pays membre de l'UE et à Bruxelles de définir un cadre clair et opérationnel en matières diplomatique, industrielle, environnementale, économique et culturelle.

<sup>219</sup> <https://www.air-cosmos.com/article/rafale-vers-un-nouveau-contrat-en-inde-23701>

<sup>220</sup> <https://www.latribune.fr/entreprises-finance/industrie/aeronautique-defense/et-si-l-indonesie-s-offrait-des-rafale-et-des-sous-marins-scorpene-837339.html>

<sup>221</sup> <https://www.meretmarine.com/fr/content/naval-group-sinstalle-aux-philippines>

# La question de la définition d'une stratégie européenne pour le Moyen-Orient dans le cadre du *Strategic Compass*

Par David RIGOULET-ROZE

Chercheur à l'Institut Français d'Analyse Stratégique  
Rédacteur en chef de la revue « Orientés stratégiques »  
Chercheur associé à l'Institut des Relations Internationales et Stratégiques (IRIS)

Le 20 novembre 2020, s'est tenue la deuxième étape du *Strategic compass* (« boussole stratégique ») initié en juin 2020 et réunissant les 27 ministres européens de la Défense pour établir une évaluation des menaces dans le cadre de l'élaboration d'une nouvelle stratégie et sécurité européenne. Elle aurait vocation à être formellement adoptée début 2022, après deux ultimes étapes prévoyant un « dialogue stratégique » entre États membres dans le premier semestre 2020, suivie de la mise en forme du *Strategic compass* dans le second semestre 2020. Il s'agit d'une procédure « ultrasecrète » à laquelle même les hauts fonctionnaires bruxellois n'auraient pas accès et qui est censée cerner les menaces auxquelles le « Vieux continent » aurait à faire face les cinq à dix prochaines années. Pour l'Union européenne dont le problème structurel est moins un déficit de « puissance » qu'un déficit « décisionniste » au sens schmittien du terme, les défis sont nombreux et plus ou moins immédiats à ses frontières méridionales et/ou orientales : qu'il s'agisse notamment de la Libye et/ou du Levant relevant traditionnellement d'un volet régional de la PEV (« Politique européenne de voisinage ») ou de celui dit d'Euromed, couvrant explicitement l'Afrique du Nord (dont le Maghreb) ou le Proche-Orient - la

problématique avec la Turquie demeurant une question à part -, mais ne concernant pas les « voisins des voisins ». En l'occurrence, ceux du Moyen-Orient, dont les pays du Golfe, région pourtant ultra-sensible et stratégique pour l'Europe en termes de sécurité énergétique avec les flux pétroliers et de prolifération nucléaire avec la crise sur le nucléaire iranien, sans parler des séquelles régionales de la séquence *Daech*. La question se pose donc de savoir si l'Union européenne est en mesure de définir une stratégie spécifique à l'égard du Moyen-Orient en ayant à l'esprit que certains « voisins des voisins » sont au moins connectés, sinon s'ingèrent *via* leurs financements, dans des problématiques affectant non seulement les pays de son « voisinage » au sens large, comme l'ont montré du reste la crise libyenne ou la guerre civile syrienne alimentées par des acteurs extérieurs dotés de leur propre agenda mais encore plus subtilement dans ceux de son « voisinage » méditerranéen au sens strict comme au Maghreb.

## Stratégie européenne de coopération *versus* Stratégie européenne de sécurité :

Si l'Europe est parvenue à développer une stratégie de coopération relativement étroite avec les pays méditerranéens dans le

## Vers une Europe géopolitique ?

cadre institutionnalisé de sa PEV (« Politique de voisinage »), il n'en est pas de même avec les « voisins des voisins ». Comme le remarque Thomas Demmelhuber : « Face à ce tissu relationnel dense de l'UE dans la sous-région du Sud de la Méditerranée, il n'existe qu'une coopération fort peu institutionnalisée avec les États de la péninsule Arabique [encore aujourd'hui<sup>222</sup>, NDA] qui, pour des raisons liées surtout à la politique de sécurité, se sont unis en 1981 pour former le Conseil de coopération du Golfe (CCG). Les relations de l'UE avec le CCG sont toujours régies par un accord de coopération conclu en 1988, les négociations en cours depuis deux décennies déjà sur un accord de libre-échange n'ayant toujours pas abouti à l'heure actuelle [...]. Ce manque d'institutionnalisation de la politique européenne vis-à-vis de la région du Golfe est frappant [un aspect du reste souligné par divers auteurs<sup>223</sup>, NDA] compte tenu des nombreux intérêts de l'UE dans la région, de la coopération bilatérale intense de certains de ses États membres avec différents États du Golfe (France, Grande-Bretagne et Allemagne) et du fort développement des échanges commerciaux entre UE et CCG. Ce sont surtout le développement considérable de l'importance de la région du Golfe au cours de ces dix dernières années, dû à l'accumulation de capitaux propres (*Sovereign Wealth Funds*) et aux investissements sur les marchés d'États de l'OCDE »<sup>224</sup>. Sans oublier que les pays du CCEAG sont parmi les plus grands investisseurs dans les

pays du voisinage sud méditerranéen de l'Union européenne - notamment en Afrique du Nord - avec des intérêts et/ou des agendas qui ne sont pas nécessairement convergents avec la coopération mise en œuvre avec ces mêmes pays par l'Union européenne justement.

À cet égard, on peut rappeler que l'Union européenne et le CCEAG (« Conseil de coopération des États arabes du Golfe regroupant six pétromonarchies (Arabie Saoudite, Oman, Bahreïn, Emirats arabes unis, Qatar, Koweït) ont conclu dès 1988 un accord de partenariat économique qui posait les bases d'un futur accord de libre-échange inabouti à ce jour. Les négociations pour y parvenir lancées en 1990 et relancées en 2002 avaient été suspendues en 2008 par le Conseil de coopération des États arabes du Golfe (CCEAG) pour deux raisons : l'insistance de l'Union européenne à inclure dans l'accord attendu un volet sur les droits de l'Homme ; l'opposition du CCEAG au maintien du niveau des taxes sur les importations de produits pétroliers en Europe qui demeure élevé et qui constitue un défi en termes de sécurisation d'approvisionnement stratégique et ce, alors même que se développe une forme d'autonomisation géopolitique des acteurs régionaux.

Comme le relevait pourtant Philippe Fouet, qui fut chargé des dossiers multilatéraux pour la zone Moyen-Orient au sein de la Mission économique en Arabie Saoudite, à l'occasion

<sup>222</sup> L'Union européenne n'est présente qu'à travers deux délégations officielles, l'une à Riyad en Arabie saoudite, l'autre à Abu Dhabi aux Emirats arabes unis. Cf. European Commission, *Countries and Regions : Gulf Region*, (<https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/regions/gulf-region/>). Et comme le remarque Yann Richard : « Mais l'UE est peu présente dans cette partie du monde [...]. Si on mesure l'intensité de la relation politique à l'aune du nombre de traités bilatéraux signés par l'UE, on observe une nette discontinuité entre le voisinage Est, l'Afrique du Nord, la Méditerranée orientale et le reste du Moyen-Orient. Il n'existe par exemple aucun traité entre l'UE et les pays arabes du Golfe ». Cf. Yann Richard, « L'Union européenne au Moyen-Orient. Un acteur faible dans un voisinage compliqué », conférence donnée dans le cadre des Grands enjeux stratégiques contemporains - Chaire en Sorbonne, 29 février 2016 ([https://chairestrategie.univ-paris1.fr/fileadmin/chairestrategiesorbonne/conferences\\_2016/Article](https://chairestrategie.univ-paris1.fr/fileadmin/chairestrategiesorbonne/conferences_2016/Article)

[s 2016/Yann Richard L union europeenne au Moyen orient un acteur faible dans un voisinage complique.pdf](https://chairestrategie.univ-paris1.fr/jp/archives/2016/7-29022016-un-acteur- faible-dans-un-voisinage-complique-yann-richard/) ; <https://chairestrategie.univ-paris1.fr/jp/archives/2016/7-29022016-un-acteur- faible-dans-un-voisinage-complique-yann-richard/>).

<sup>223</sup> Cf. Richard Youngs ; Ana Echagüe, « Europe and the Gulf. Strategic Neglect », in *Global Europe - Special Issue on the occasion of the 50th anniversary of the Treaty of Rome and the 60th anniversary of the Institute, Egmont Studia Diplomatica*, vol. LX, n° 1, 2007.

<sup>224</sup> Cf. ibidem. En 2009, les pays du CCEAG disposaient d'une force de frappe financière considérable via les fonds souverains des pétromonarchies (1 380 milliards de dollars, 35 % du volume mondial) Cf. *EENI Global Business School*, « Accord Union européenne-Conseil de coopération du Golfe », 2009 (<http://fr.reingex.com/UE-CCG.shtml>).

## Vers une Europe géopolitique ?

d'un colloque sur les pays du Golfe en date du 13 mai 2004 : « L'UE est le premier partenaire commercial des pays du CCG, qui a représenté son sixième marché à l'exportation en 2003, avec un excédent de 16 milliards d'euros. Les négociations ont été entamées en 1988 et relancées par le nouveau mandat de 2001. La Commission a élaboré un projet de texte couvrant les échanges de biens et de services, la propriété intellectuelle, les marchés publics, les règles de concurrence, les questions sanitaires et phytosanitaires. Huit sessions de négociations ont déjà eu lieu ». Et d'ajouter : « Ceci étant, un certain nombre de points de désaccord demeurent. L'UE souhaite, dans le cadre de cet accord commercial, discuter de sujets politiques : les droits de l'homme, l'immigration ou les armes de destruction massive. On peut également citer le problème de la suppression de la double tarification des prix de l'énergie en Arabie Saoudite. Persistent aussi des problèmes concernant les nouveaux sujets (marchés publics, propriété intellectuelle). Certains pays ont par ailleurs commencé à négocier à titre bilatéral des accords de libre-échange, comme Bahreïn avec les États-Unis »<sup>225</sup>.

En 2009, les six pays membres du Conseil de coopération du Golfe (Bahreïn, Koweït, Oman, Qatar, Arabie saoudite et Émirats arabes unis) étaient devenus le cinquième marché d'exportation pour l'Union européenne. Pour les États du CCEAG, l'Union européenne, avec une part de 18% du commerce total, constituait le plus grand partenaire commercial. Le volume des échanges commerciaux entre les deux parties avait atteint en 2008 le seuil de

100 milliards d'euros<sup>226</sup>. En 2009, les exportations de l'Union européenne de produits vers la région du Golfe se montaient à 57,8 milliards d'euros et les importations de produits de l'Union européenne de la région du Golfe à 21,8 milliards d'euros<sup>227</sup>.

L'Union européenne importe la plus grande partie de son énergie - pétrole et gaz - et elle y écoule une part notable de ses exportations. À titre d'exemple, en bilatéral, la France a exporté en 2008 vers Bahreïn autant que vers le Brésil<sup>228</sup>. En 2016, la zone du CCEAG était devenue le quatrième marché d'exportation de l'Union européenne. Il existe aujourd'hui une coopération à l'œuvre entre l'Union européenne et le CCEAG sur les questions de commerce et d'investissement, les questions macro-économiques, le changement climatique, l'énergie et l'environnement ainsi que la recherche. Un dialogue informel UE-CCEAG plus structuré sur le commerce et l'investissement a même été lancé en mai 2017. En arrière-plan se pose sa dimension, stratégique.

### De la SES (« Stratégie européenne de sécurité ») de 2003 à la SGUE (« Stratégie globale de l'Union européenne ») de 2016 : la place incertaine du Moyen-Orient

La « Stratégie globale de l'Union européenne » (SGUE), dans sa forme développée « Stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne »<sup>229</sup>, est la doctrine actualisée de l'Union européenne destinée à améliorer l'efficacité de la défense et de la sécurité de l'Union et de ses États membres. Adoptée le 28

<sup>225</sup> Cf. Philippe Fouet, « Dans quelle mesure un processus d'intégration économique et commerciale est-il en cours dans les pays du Golfe ? », in *Où en sont les marchés du Golfe : Actes du Colloque SENAT-UBIFRANCE, 13 Mai 2004*, (<https://www.senat.fr/international/collogolfe/collogolfe4.html>).

<sup>226</sup> Cf. Eurostat, *Comext, Statistical regime 4*, 2009.

<sup>227</sup> Cf. *EENI Global Business School*, « Accord Union européenne-Conseil de coopération du Golfe », 2009 (<http://fr.reingex.com/UE-CCG.shtml>).

<sup>228</sup> Cf. Rapport Schuman sur l'Europe, « Quelle politique de l'Europe pour le Moyen-Orient ? », in *L'état de l'Union 2010*, Paris, Editions Lignes de repères, 2010 (<https://www.robert-schuman.eu/fr/questions-d-europe/0155-quelle-politique-europeenne-pour-le-moyen-orient>).

<sup>229</sup> Cf. *A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*, 15 décembre 2016 ([https://eeas.europa.eu/topics/eu-global-strategy/17304/global-strategy-european-unions-foreign-and-security-policy\\_en](https://eeas.europa.eu/topics/eu-global-strategy/17304/global-strategy-european-unions-foreign-and-security-policy_en)).

## Vers une Europe géopolitique ?

juin 2016, elle remplace la SES de 2003 qui avait déjà fait l'objet d'une révision à travers le rapport intitulé « L'Union européenne dans un environnement mondial en mutation : un monde plus connecté, contesté et complexe »<sup>230</sup>. Comme le souligne Yann Richard, dans ce rapport, « le Moyen-Orient est mentionné douze fois et apparaît en deuxième position dans la liste des défis auxquels l'UE doit faire face. Le Moyen-Orient n'était mentionné que cinq fois dans la stratégie de sécurité de 2003 [...]. On pourrait en conclure qu'il fait l'objet d'une attention croissante. Il faut pourtant nuancer car il apparaît peu, ou pas du tout, dans la doctrine de politique étrangère de plusieurs pays membres de l'UE. Par ailleurs, le discours européen sur le Moyen-Orient est à la fois flou et fluctuant, ce qui nuit à sa visibilité et à sa crédibilité. Son contenu varie en fonction des évolutions du contexte régional ». Et de poursuivre : « Le Moyen-Orient est souvent mentionné dans les textes officiels européens mais il apparaît rarement comme une entité régionale bien identifiée et délimitée. Lorsqu'il est mentionné, il est désigné de façon globale et sans guère de précision. On dit simplement 'le Moyen-Orient', sans mentionner la plupart du temps tel ou tel acteur. Lorsque l'évocation est plus précise, elle prend un caractère métonymique : le Moyen-Orient est réduit à une ou deux situations locales. Il apparaît alors comme un agrégat de dossiers sans liens. L'utilité d'une approche régionale globale commence à apparaître à la faveur de la guerre en Syrie et en Irak, mais le processus est timide (conclusions du conseil des affaires étrangères du 16 mars 2015, relatives à la stratégie régionale de l'UE pour la Syrie et l'Irak). Cette présentation à la fois vague et morcelée du Moyen-Orient est peu adaptée car l'évolution

politique de cette région s'est muée en un complexe conflictuel régional [...]. Plusieurs conflits coexistent dans cette partie du monde. Ils s'influencent, interagissent et s'entretiennent pour finalement diffuser leurs effets. Ils ne peuvent plus être analysés séparément, mais seulement en rapport avec le contexte régional dans une approche globale »<sup>231</sup>.

À cet égard, l'approche n'est pas tellement différente dans la SGUE qui s'est trouvée complétée par un document titré « Plan de mise en œuvre portant sur la sécurité et la défense » (IPSD, selon l'acronyme anglais *Implementation Plan on Security and Defence*). Cette SGUE avait été élaborée sous l'égide de la Haute Représentante de l'Union européenne pour les Affaires étrangères et la Politique de sécurité, Federica Mogherini (novembre 2014-novembre 2019), laquelle avait appelé l'Union à adopter une véritable vision stratégique et une action commune. Depuis le Traité de Lisbonne signé par les pays membres de l'Union européenne le 13 décembre 2007 et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2009, la fonction de Haute Représentante de l'Union pour les Affaires étrangères et la Politique de sécurité se trouve être simultanément associée à celle de vice-président de la Commission européenne et chef du Service européen pour l'action extérieure (SEAE). En sa qualité officielle, Federica Mogherini insista sur le fait qu'on ne devrait plus réduire l'Union - qualifiée de « géant économique » et de « nain politique » selon la formule consacrée - à une logique de *soft power*, citant notamment les « dix-sept opérations civiles et militaires » alors déployées. Sur ce point, elle conclut : « Pour l'Europe, pouvoir de

<sup>230</sup> Cf. « L'Union européenne dans un environnement mondial en mutation : Un monde plus connecté, contesté et complexe » 25 mai 2015

([http://www.eeas.europa.eu/archives/docs/docs/strategic\\_review/eu-strategic-review\\_executive\\_summary\\_en.pdf](http://www.eeas.europa.eu/archives/docs/docs/strategic_review/eu-strategic-review_executive_summary_en.pdf)).

<sup>231</sup> Cf. Yann Richard, « L'Union européenne au Moyen-Orient. Un acteur faible dans un voisinage compliqué », conférence donnée dans

le cadre des Grands enjeux stratégiques contemporains - Chaire en Sorbonne, 29 février 2016 ([https://chairestrategique.univ-paris1.fr/fileadmin/chairestrategiesorbonne/conferences\\_2016/Articles\\_2016/Yann\\_Richard\\_L\\_union\\_europeenne\\_au\\_Moyen\\_orient\\_un\\_acteur\\_faible\\_dans\\_un\\_voisinage\\_complique.pdf](https://chairestrategique.univ-paris1.fr/fileadmin/chairestrategiesorbonne/conferences_2016/Articles_2016/Yann_Richard_L_union_europeenne_au_Moyen_orient_un_acteur_faible_dans_un_voisinage_complique.pdf)); <https://chairestrategique.univ-paris1.fr/jp/archives/2016/7-29022016-un-acteur-faible-dans-un-voisinage-complique-yann-richard/>).

## Vers une Europe géopolitique ?

convaincre et pouvoir de contraindre vont de pair »<sup>232</sup>.

### Le tournant attendu du *Strategic Compass* en 2020 : vers l'élaboration d'une véritable stratégie géopolitique européenne

Comme l'indique Josep Borrell dans une tribune récente : « Que faire ? La principale réponse réside dans la création d'une culture stratégique commune : plus les Européens seront d'accord sur la façon dont ils voient le monde et ses problèmes, plus ils s'accorderont sur ce qu'il faut faire à leur sujet. C'est ce que nous voulons faire en construisant avec nos États membres un *Strategic compass*, une boussole stratégique pour l'Union. Mais il s'agit par nature d'une tâche de longue haleine. En attendant, nous devons être capables de prendre en temps réel des décisions sur des questions difficiles »<sup>233</sup>. Et d'ajouter : « La montée en puissance des régimes autoritaires constitue une des principales menaces pour l'avenir de l'Europe et de nos valeurs démocratiques. Au-delà de leurs spécificités, des

pays comme la Russie, la Chine et la Turquie partagent en effet plusieurs caractéristiques. Elles sont souverainistes vis-à-vis du monde extérieur et autoritaires à l'intérieur de leurs propres frontières. Elles veulent faire reconnaître leurs zones d'influence et sont déterminées à les protéger de tout regard extérieur. Elles veulent enfin changer les règles du jeu mondial ». Cela suppose aujourd'hui la mise en œuvre d'une stratégie globale avec l'élaboration d'une réelle dimension capacitaire. Au Moyen-Orient comme ailleurs.

Il demeure que les hypothèses ne sont pas levées sur la nécessité sinon la possibilité d'une vision géopolitique commune dans la mesure où les pays d'Europe centrale et orientale et les Pays baltes sont davantage focalisés sur l'Est quand les pays d'Europe méridionale sont plus tournés vers le bassin méditerranéen qui constitue *Mare Nostrum*, même si les deux marges ne sauraient faire l'économie de ce qu'il se passe au Moyen-Orient à l'interface des deux espaces considérés.

<sup>232</sup> Cf. *A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*, 15 décembre 2016, p. 3 ([https://eeas.europa.eu/topics/eu-global-strategy/17304/global-strategy-european-unions-foreign-and-security-policy\\_en](https://eeas.europa.eu/topics/eu-global-strategy/17304/global-strategy-european-unions-foreign-and-security-policy_en)).

<sup>233</sup> Cf. Josep Borrell, « Quelle politique étrangère européenne à l'heure du Covid-19 ? », on *Le Grand continent*, 14 décembre 2020 (<https://legrandcontinent.eu/fr/2020/12/14/la-doctrine-borrell/>).

# Quelle boussole stratégique pour l'Union européenne ?

Par Meggie COPPIN

Co-responsable de la Commission Sécurité & Défense internationales de l'Institut EGA

La multiplication des crises dans l'espace européen durant la décennie 2010-2020 a amené les États membres de l'Union à s'interroger sur l'autonomisation stratégique de l'Europe. Si l'annexion de la Crimée par la Russie en 2014 a replacé la question des frontières au centre du jeu stratégique européen, les crises du Brexit et du mandat de Donald Trump ont créé un contexte favorable pour la réflexion au sujet d'une autonomie stratégique européenne.

Le Brexit « bouleverse l'équilibre des nations au sein de l'UE, ce qui est particulièrement sensible dans les domaines de la politique étrangère et de la défense »<sup>234</sup>. Le Royaume-Uni disposait en effet du plus gros budget de la défense au sein de l'UE, soit 2,5% de son PIB. La France est devenue dès lors le seul pays de l'UE à disposer de l'arme nucléaire et d'un siège permanent au Conseil de Sécurité de l'ONU (ci-après CSNU). Un rapport publié au Sénat mentionne que cette position fait courir pour la France « un risque de pressions, notamment dans le sens d'une « mise en commun » à l'échelle de l'UE de son siège au CSNU. (...) En l'absence d'une politique étrangère unifiée, le représentant de l'UE risquerait de recourir trop souvent à l'abstention »<sup>235</sup>. La France plaide pour une

entrée de l'Allemagne comme membre permanent au CSNU. Force est de constater que le Brexit a eu pour conséquence de renforcer l'attractivité et le dynamisme du couple franco-allemand, notamment au regard des mesures prises pour faire face à la pandémie de la Covid-19. Symbole de l'unité européenne, le plan de relance adopté en juillet 2020, initié par le couple franco-allemand, renoue avec le principe de solidarité européenne et témoigne des efforts entrepris par les européens de confronter leurs divergences dans le but de les réduire.

Pour autant, ce plan néglige, du moins handicape, le Fonds Européen de la Défense qui devait lancer les bases d'une autonomisation stratégique de l'Europe. On observe aujourd'hui un ralliement progressif, les prémices d'un débat européen au sujet d'une souveraineté européenne plus affirmée. Ceci s'explique avant tout par le recul économique et diplomatique de l'Europe dans la gestion des affaires mondiales. D'après de récentes analyses économiques, la part du PIB mondial de l'Europe, de l'ordre de 15% en 2016, pourrait avoisiner les 9% en 2050<sup>236</sup>. De plus, le mandat de Donald Trump a remis en cause le caractère indéfectible de l'alliance transatlantique. Ceci amenant les européens à questionner leur sécurité et la

<sup>234</sup> Rapport d'information au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées par 1 groupe de travail sur la défense européenne, LE GLEUT Ronan, CONWAY-MOURET Hélène, « Défense européenne : le défi de l'autonomie stratégique », enregistré à la Présidence du Sénat le 3 juillet 2019.

<sup>235</sup> *Ibid.*

<sup>236</sup> PwC, « The World in 2050-The long view: how will the global economic order change by 2050? », février 2017. ULR : <https://pwc.to/39aljZU>

## Vers une Europe géopolitique ?

manière dont ils appréhendent leur place dans le monde.

### L'autonomie stratégique européenne : quels défis pour la sécurité et la défense de l'Europe ?

Apparu pour la première fois en 2013 dans les conclusions du Conseil Européen, le concept d'autonomie stratégique européenne, encore embryonnaire, a pu être concrétisé par l'activation de la coopération structurée permanente en 2017, renforcée par la mise en place d'un processus annuel de revue des capacités de défense et du Fonds Européen de la Défense. Cette dernière initiative est une rupture stratégique, dans le sens où en favorisant les investissements dans la recherche et le développement de la défense, l'UE se donne les moyens de consolider et renforcer l'attractivité des industries européennes de défense, tout en incitant vivement les États membres à réfléchir quant à la politique de défense et de sécurité européenne et à prendre eux même leur destin en main.

Toutefois, la nécessité de construire un projet de souveraineté européenne ne séduit pas l'intégralité des États membres de l'Union. La majorité des pays d'Europe centrale et orientale - l'Estonie, la Lettonie, la Roumanie, la Croatie, la République Tchèque, le Danemark et la Pologne<sup>237</sup> - s'accordent à penser que l'article 5 de l'OTAN est suffisant pour assurer la défense et la sécurité des États membres. D'autres - comme la Suède, la Lituanie, la Slovaquie, la Hongrie, la Bulgarie, la Slovénie, l'Autriche, les Pays-Bas, l'Allemagne, l'Irlande et le Portugal<sup>238</sup> - sont favorables à un débat européen sur la question, bien qu'ils considèrent que les dispositions du traité sur les organisations sont suffisantes. Le reste des

États membres - la France, la Finlande, la Belgique, le Luxembourg, l'Espagne, l'Italie et la Grèce<sup>239</sup> - sont d'avis que l'Europe doit rendre opérationnelles les dispositions de ses traités de défense et de sécurité afin d'évoluer vers une autonomie stratégique. La question de l'autonomisation stratégique européenne est hautement sensible et divise les européens. Les déclarations de la ministre de la Défense allemande, Annegret Kramp Karrenbauer, au sujet d'une « illusion » stratégique européenne témoigne de la complexité et de l'ambiguïté que cette notion suscite.

Pour que l'Europe recouvre sa puissance économique et diplomatique, les européens doivent s'accorder à dépasser leurs divisions en unifiant leur politique de sécurité et de défense commune. Les mesures entreprises en faveur d'une autonomisation stratégique de l'Europe doivent être accompagnées d'un cadre politique cohérent, unifié et pragmatique. C'est tout l'enjeu de la « boussole stratégique »<sup>240</sup>, un nouveau document de base en matière de politique et de sécurité, lancé en 2020 sous la présidence de l'Allemagne à l'occasion du Conseil de l'Union, dont les conclusions sont attendues pour le premier semestre 2022. Procéder à une analyse commune des menaces afin de déterminer quelles capacités sont nécessaires ainsi que les priorités à appliquer conjointement, telles sont les ambitions de ce document.

### Concrétiser le réveil stratégique européen

Le chercheur Édouard Simon analysait que « l'autonomie stratégique européenne doit être co-construite par tous les européens et pour les européens, sinon elle tombera en

<sup>237</sup> « Quels partisans à l'autonomie stratégique de l'Europe ? », carte publiée dans les Grands Dossiers de Diplomatie, n°29, décembre 2020-janvier 2021, p. 46.

<sup>238</sup> *Ibid.*

<sup>239</sup> *Ibid.*

<sup>240</sup> EU2020.DE, « Boussole stratégique : développement de bases stratégiques », 25/08/2020

URL : <https://www.eu2020.de/eu2020-fr/actualités/artikel/renforcer-la-capacité-de-l-ue-à-agir-dans-le-monde/2377052>

## Vers une Europe géopolitique ?

désuétude<sup>241</sup>». En ce sens, on peut se réjouir d'une initiative commune pour évaluer et analyser les menaces afin d'y apporter une stratégie commune et efficace pour endiguer celles-ci et concrétiser le réveil stratégique européen.

Toutefois, dans un contexte international de plus en plus instable, les européens doivent redéfinir leurs relations stratégiques et avec les États-Unis en premier lieu. L'élection récente de Joe Biden nourrit l'espoir d'une politique étrangère encline au dialogue avec les européens. Pour autant, les fondements de la politique étrangère américaine n'évolueront pas, notamment au regard de la stratégie « pivot vers l'Asie », initiée sous le mandat de Barack Obama en 2011 face à la montée en puissance de la Chine, en passe de devenir la première puissance économique mondiale d'ici 2028 selon les dernières analyses du Center for Economics and Business Research. Dès lors, la compétition et la guerre commerciale qui anime les relations entre Pékin et Washington demeureront une priorité pour les deux belligérants. De même que certaines tensions dans le domaine commercial devraient persister entre les États-Unis et l'UE, au regard des taxes GAFAM et des conflits juridiques devant l'OMC entre Airbus et Boeing, ou encore l'épineux problème de l'extraterritorialité des lois et du droit américain en faveur de la mise en place de sanctions internationales décidées unilatéralement.

Au sujet de l'autonomie stratégique européenne et du « burden sharing » (inviter les européens à contribuer davantage à leur sécurité) Biden poursuivra dans ce sens, bien que les États-Unis restent méfiants à l'égard d'une autonomisation stratégique de l'Europe. Si nos alliés américains nous invitent à investir

dans notre propre défense, cela doit se faire au service de leurs intérêts, en sollicitant les puissantes industries d'armements américaines, qui pourront à l'avenir exercer des pressions pour imposer leurs matériels, au détriment des industries européennes. On peut imaginer un réinvestissement dans les capacités politiques et militaires de l'OTAN pour tenter de dissiper les projets européens en matière de sécurité et de défense et ainsi pallier aux critiques émanant des membres de l'alliance, qualifiée « en état de mort cérébrale » en 2019 par Emmanuel Macron.

Il est cependant essentiel pour la relation transatlantique que l'UE redevienne un partenaire crédible, surtout dans le domaine de la sécurité-défense, dans un monde en proie à une forte instabilité du fait de la crise sanitaire et de l'affirmation des puissances régionales et régimes autoritaires qui viennent aujourd'hui contrecarrer les intérêts et les valeurs du monde occidental.

L'UE est également appelée à s'armer de tous les instruments de puissance dont elle dispose et s'affirmer sur la scène internationale pour éviter de se retrouver coincée entre les États-Unis et la Chine. Il s'agit d'une question centrale qui est vouée à être européenne : aucun pays membre de l'Union ne peut aujourd'hui défendre seul ses valeurs et ses intérêts face à la puissance chinoise, d'autant plus qu'elle est le second partenaire commercial de l'UE. L'Union ne peut pour autant se passer de sa relation avec la Chine, essentielle pour relever les défis mondiaux : gestion de l'épidémie de Covid-19, le changement climatique, l'aide au développement en Afrique et la résolution des conflits régionaux. Toutefois, pour garantir son autonomie stratégique, l'UE doit se donner les moyens de garantir sa souveraineté en

<sup>241</sup> SIMON Édouard, « La souveraineté européenne : un projet français pour l'Europe? », Les Grands Dossiers de Diplomatie n°59, décembre 2020-janvier 2021, p. 48.

## Vers une Europe géopolitique ?

investissant dans les secteurs technologiques et de la recherche et du développement. C'est tout l'enjeu aujourd'hui de la 5G et de la 6G demain. On peut se réjouir du lancement du projet Hexa-X piloté par Nokia et chargé de recherche pour le développement de la 6G d'ici 2030. De même, il reste essentiel d'affirmer une politique de souveraineté européenne numérique afin de faire face à l'expansionnisme des BATX<sup>242</sup>, équivalent des GAFA américains.

Il serait également judicieux de donner un nouveau souffle à la relation tantôt conflictuelle, tantôt apaisée avec la Russie. La politique de la main tendue d'Emmanuel Macron à l'égard de la Russie, qui visait en 2019 à arrimer la politique russe à celle de l'Europe afin de bâtir une « nouvelle architecture de sécurité et de confiance », a aujourd'hui du mal à porter ses fruits. Le durcissement des relations russo-allemandes depuis l'empoisonnement de l'opposant russe Alexeï Navalny et la mise en

place de sanctions européennes contre la Russie, tout comme la persistance du conflit gelé ukrainien, contribuent à peser sur les chances de bâtir cette nouvelle architecture de sécurité en Europe. L'UE et la Russie s'opposent sur de nombreux dossiers stratégiques, comme la crise biélorusse, la présence affirmée de Moscou en Centrafrique et au Mali, les nombreuses incursions cybernétiques et les manœuvres offensives russes dans l'espace sont autant de contentieux qui font craindre aux européens une affirmation plus poussée et virulente de la Russie sur la scène internationale. Redéfinir et pacifier les relations avec la puissance russe, voilà deux objectifs prioritaires pour l'UE afin de garantir la stabilité du continent à l'heure où l'épineuse question des frontières reste un problème stratégique majeur pour l'équilibre européen et où les traités stratégiques garantissant l'architecture de défense et sécurité en Europe, comme les traités FNI et New Start, sont en pleine déliquescence.

---

<sup>242</sup> Baidu, Alibaba, Tencent, Xiaomi.

# Nagorno-Karabakh : geopolitical and legal reflections

By Diego SANCHEZ BORJAS

Editor at the Institut for a Greater Europe  
LLB student (Universitat Abat Oliba CEU)

In 1994, the two former Soviet Caucasian republics of Armenia and Azerbaijan agreed to the full cessation of hostilities after struggling to ensure military control over the region of the Armenian-ethnic majority region of Nagorno-Karabakh (NK) within Azerbaijan<sup>243</sup>. The new status quo consisted of the control of the region by the self-proclaimed independent Republic of Artsakh, and Armenian occupation<sup>244</sup>. Regardless of the efforts to ensure a lasting peace, no comprehensive agreement ensured compromise between the above-mentioned states to solve the question of NK nor the supervision of the 1994 ceasefire agreement creating a frozen conflict<sup>245</sup>.

Nonetheless, by mid-September 2020, hostilities resumed gradually between Armenia and Azerbaijan over the control of NK with mutual accusations of starting armed attacks<sup>246</sup>. The state of play evolved from the 1990s war given the strength of the Azeri military forces, mainly thanks to the strategic importance of oil, gas routes amidst Azerbaijan and regional

powers as Turkey, in contrast to poorly equipped Armenian military forces, despite its military alliance with Russia<sup>247</sup>. Notwithstanding that, on November 10th, 2020, after months of direct armed confrontation and government-backed nationalist rhetoric led to several human casualties and forced displacement, the parties agreed again to a Russian-brokered ceasefire<sup>248</sup>. The brief historical background illustrates that lessons from the *casus belli* of the 1990s war have failed to prevent this conflict.

The present paper intends to analyse the geopolitical and legal implications of this conflict from the global, regional, individual level.

## A conflict at the heart of Russian sphere of influence

Located in the region of the Caucasus, NK plays a key role in unfolding the geopolitical ambitions of Russia to secure its regional power. Once part of the Russian territory, the Caucasus became an area of vital interest to restore

<sup>243</sup> Ceasefire Agreement, May 11th, 1994.

<sup>244</sup> S/RES/884/1993, Resolution adopted by the Security Council at its 3313th meeting, 12 November 1993; S/RES/822/1993, Resolution adopted by the Security Council at its 3205th meeting, 30 April 1993.

<sup>245</sup> Ani Harutyunyan, "Two state disputes and outside intervention: the case of Nagorno-Karabakh conflict", *Euroasian Economic Review* 7, (2017): 69-93, DOI 10.1007/s40822-017-0064-2, p. 70; Pavlína Bláhová, "Nagorno-Karabakh: obstacles to the resolution of the frozen conflict", *Asia Europe Journal* (2019) 17:69-85, <https://doi.org/10.1007/s10308-018-0527-4>, p. 70; R. Craig Nation, "Russia and the Caucasus", *Connections* 14, 2 (2015): 1-12, <https://www.jstor.org/stable/10.2307/26326394>, p. 9.

<sup>246</sup> Airazat M Kazaryan, Bjørn Edwin, Ara Darzi, Gevorg N Tamamyán, Mushegh A Sahakyan, Davit L. Aghayan, Åsmund A Fretland, Sheraz Yaqub, Brice Gayet (2020), War in the time of COVID-19: humanitarian catastrophe in Nagorno-Karabakh and Armenia, *Lancet Global Health*, [https://doi.org/10.1016/S2214-109X\(20\)30510-6](https://doi.org/10.1016/S2214-109X(20)30510-6)

<sup>247</sup> Phil Gamaghelyan, "Rethinking the Nagorno-Karabakh Conflict: Identity, Politics, Scholarship", *International Negotiation* 15, (2010): 33-56, doi: 10.1163/157180610X488173, pp. 42-44.

<sup>248</sup> S/2020/1104, Statement by President of the Republic of Azerbaijan, Prime Minister of the Republic of Armenia and President of the Russian Federation, 10 November 2020.

## Vers une Europe géopolitique ?

traditional power of Moscow over former Soviet territories, given its energetic and security importance<sup>249</sup>. To reaffirm that advantageous position, Russia ensured its control through a military alliance under the Community of Independent States (CIS), including Armenia, centralising decision-making in security matters within Eurasia<sup>250</sup>. The idea of Eurasia refers to the Russian notion of influence in the former Soviet territories in Central Asia and Eastern Europe, a geographical area that comprises the Caucasus, where Armenia and Azerbaijan are located<sup>251</sup>. Certainly, Russia was aware of the instability concerning NK, however, it lacks enough international recognition due to the failure of past Russian military missions in the region to directly intervene<sup>252</sup>.

The Caucasus is an ethnically rich, diverse, and pluralistic environment converging multiple languages, religions, and ethnic groups, underscoring the Christians, mostly in Armenia, and Muslims, in Azerbaijan<sup>253</sup>. To some extent the cultural diversity boosted the Russian approach to Armenia, given the ties to Russian traditions and connection to the Orthodox Church, favouring the closer economic and political relations<sup>254</sup>. However, the Muslim growing belief amongst Azeri society did not develop any animosity towards Moscow, whilst, on the contrary, it enhanced its relationship with Turkey<sup>255</sup>. The Russian decision not to militarily intervene in the conflict gives bargaining power with both parties in a manner consistent to prove its role in the resolution of the conflict<sup>256</sup>.

Whereas Russia secured its economic dominance over strategic sectors in Armenia (railway, communications, energy), besides the military security alliance, it did not impede it to act as an arms supplier to the Azeris, considering its lack of economic and military presence over Baku<sup>257</sup>. Thus, the indirect rule exercised by Russia over Armenia through economic and political control proves a peculiar relation under compulsory power to influence foreign policy decisions, whilst with Azerbaijan, its influence limits to the leverage exercised by its peacemakers<sup>258</sup>.

Furthermore, the conflict challenges the idea of a Russian unipolar power. Whereas Moscow benefited enormously from the frozen conflict given the dependence from Armenia and the arms deals with Azerbaijan, it had to share the negotiation table with other powers namely, France and the United States<sup>259</sup>. The OSCE Minsk Group materialises the interest of the West to expand its influence as part of a security cooperation organisation that plays a key role promoting lasting peace in a convulsed region<sup>260</sup>. In that light, it would be misleading to contend the conflict relies solely on Russia as to achieve a lasting solution<sup>261</sup>. The latter derives from the eruption of the 2020 conflict after the failure of the Russian-backed 1994 agreement. A peacemaking mission to monitor the ceasefire extends the military presence in the former Armenian controlled areas within Azerbaijan, where Russia did not possess any presence since the dissolution of the USSR<sup>262</sup>. Thus,

<sup>249</sup> Stephen Page, "The creation of a sphere of influence: Russia and Central Asia", *International Journal* 49, (1994): 788-813, p. 790.

<sup>250</sup> S. Page (1994), pp. 793-794.

<sup>251</sup> Craig Nation (2015), pp. 2-3.

<sup>252</sup> S. Page (1994), pp. 794-795.

<sup>253</sup> Gamaghelyan (2010), pp. 37-39; Craig Nation, p. 3.

<sup>254</sup> Craig Nation, p. 9.

<sup>255</sup> Harutyunyan, pp. 71-72; Craig Nation, p. 10; Nagorno-Karabakh clash: Turkey backs Azeris 'to the end' against Armenia, *British Broadcasting Company*, 3 April 2016, <https://www.bbc.com/news/world-europe-35953358>

<sup>256</sup> Bláhová (2019), pp. 76-77.

<sup>257</sup> Craig Nation, pp. 9-10.

<sup>258</sup> Michael Barnett and Raymond Duvall, "Power in International Politics", *International Organization* 59, 1 (2005): 49; Daniel H. Nexon and Thomas Wright, "What's at stake in the American Empire

Debate", *The American Political Science Review* 101, 2 (2007): 258, 259

<sup>259</sup> Bláhová, pp. 77-78.

<sup>260</sup> Ruben Harutunian, "The Nagorno-Karabakh Conflict: Moving from Power Brokerage to Relationship Restructuring", *International Negotiation* 15, (2010): 57-80, doi: 10.1163/157180610X488182, p. 67.

<sup>261</sup> Bláhová, p. 77.

<sup>262</sup> S/2020/1104; Craig Nation, p. 10; Júlia Miklasová (2020), The Recent Ceasefire in Nagorno-Karabakh: Territorial Control, Peacekeepers and Question of Status, *Blog of the European Journal of International Law*, <https://www.ejiltalk.org/the-recent-ceasefire-in-nagorno-karabakh-territorial-control-peacekeepers-and-unanswered-question-of-status/>

## Vers une Europe géopolitique ?

Moscow continues enjoying leverage between the parties and third actors interested in the conflict as a peace guarantor insofar the peacemaking mission intends to prevent another escalation, however, it is not sufficient as to satisfy the notion of unipolarity, but it is to contend the idea of a regional security complex through the subcomplex of Eurasia<sup>263</sup>.

Considering the energetic corridor originating from the Caspian Sea, currently controlled by Azerbaijan, that fuels most of Europe and Turkey, for Russia to play the peacemaker card allows at most to prove its role in the stability in the Caucasus, without which oil and gas would be endangered<sup>264</sup>. A dynamic that enabled Russia to pivot effectively from its strong ally, Armenia, to its passive arms supplier, Azerbaijan, where peacemakers on the ground may have increased Moscow power to exert influence in decision-making and foreign policy in Baku<sup>265</sup>.

### The European Union (EU) strategy on Nagorno-Karabakh

Considered mainly as an international normative power, the EU seeks to consolidate its influence through the political and economic ties to its neighbours guided by its shared values<sup>266</sup>. Thus, the EU, through its Commission, laid down the axis of strengthening its relations with the former Soviet republics for the sake of democratic development, economic

cooperation, and human rights promotion within the European Neighbourhood Policy (ENP)<sup>267</sup>. The latter exemplifies the attempt to exert direct influence through partnership agreements in the form of conditions to be progressively fulfilled by the neighbouring states<sup>268</sup>. However, leverage tends not to be sufficient, especially if the asymmetric relation unfolds the attempts by the EU to exert influence, notably, on the states from which its energy transits or originates from, namely, Armenia and Azerbaijan<sup>269</sup>. Regardless of that, the ceasefire text lacked any mention to the special relation with the EU<sup>270</sup>.

The EU role in the conflict was insufficient to play decisively in the conflict resolution. In the partnership agreements, there is a soft, limited approach dedicated solely to commend efforts by the OSCE Minsk Group co-chaired by France<sup>271</sup>. On the contrary, another co-chair of the Group, Russia, acted unilaterally to bring both parties into accepting the terms of an agreement. The 2020 ceasefire agreement partly respects the 2007 Madrid Principles set forth by the OSCE Minsk Group except for the international status of security forces to oversee the ceasefire and the legal status of NK<sup>272</sup>. In that light, the recent agreement allows Russia to exercise “peacemaking” rather than “peacekeeping” powers in the humanitarian corridor between Armenia and Azerbaijan<sup>273</sup>. The distinction between making peace and keeping peace may translate into a feasible opportunity for Russian troops to enjoy certain leeway in the use of force against any aggressor

<sup>263</sup> Buzan, B. and Waever, O. (2003), *Regions and Powers: The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 463, 473.

<sup>264</sup> Craig Nation, pp. 4-5.

<sup>265</sup> Nexon and Wright, p. 265.

<sup>266</sup> Trineke Palm and Ben Crum, “Military operations and the EU’s identity as an international security actor”, *European Security* 28, 4 (2019): 513-534, <https://doi.org/10.1080/09662839.2019.1667769>, p. 516; Treaty on European Union, 2012, Article 3(5).

<sup>267</sup> Sandra Lavenex, “A governance perspective on the European neighbourhood policy: integration beyond conditionality?”, *Journal of European Public Policy* 15, 6 (2008): 938-955, <https://doi.org/10.1080/13501760802196879>, p. 944.

<sup>268</sup> Hiski Haukkala, “The European Union as a Regional Normative Hegemon: The Case of European Neighbourhood Policy”, *Europe-*

*Asia Studies* 60, 9 (2008): 1601-1622, <https://doi.org/10.1080/09668130802362342>, pp. 1611-1612.

<sup>269</sup> S. Lavenex (2008), p. 946.

<sup>270</sup> See S/2020/1104.

<sup>271</sup> Facts and figures about EU-Armenia relations, *European Commission*, 2020, [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/eap\\_factsheet\\_armenia.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/eap_factsheet_armenia.pdf); Facts and figures about EU-Azerbaijan relations, *European Commission*, 2020, [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/eap\\_factsheet\\_azerbaijan.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/eap_factsheet_azerbaijan.pdf); Statement by the Co-Chairs of the OSCE Minsk Group, *Organization for the Security and Co-operation in Europe*, 5 October 2020.

<sup>272</sup> Statement by OSCE Minsk Group Co-Chair countries, *Organization for the Security and Co-operation in Europe*, 10 July 2009.

<sup>273</sup> See S/2020/1104.

## Vers une Europe géopolitique ?

or threat to the ceasefire whilst, on the contrary, peacekeeping would have meant to preserve the resulting peace from a settlement<sup>274</sup>. Hence, Russia, in detriment to EU economic, political efforts, will influence directly in the region.

The ambivalent position of the EU avoids a direct military intervention in Europe. It would be risky for the EU to engage actively on a conflict where it transferred considerable funds to both parties conditioned to reach a peaceful outcome which, as noticed, was not upheld<sup>275</sup>. To admit the failure of its political approach in the region would disenchant other neighbouring states in the promise of adopting rule of law, democracy, respect for human rights as key steps to secure stability and peace through the promise of accession to the EU<sup>276</sup>. Accordingly, the EU acted pragmatically by praising the efforts to reach the ceasefire whilst deliberately omitting the Russian peacemaking force, thus, preserved its role as a humanitarian actor rather than an interventionist force<sup>277</sup>.

Historically, the EU has avoided any engagement in peacemaking operations, in contrast to Russian operations in the Caucasus, a disadvantageous lack of experience<sup>278</sup>. For the EU to engage in an active conflict, any miscalculation could risk the partnership agreements securing the extraction, transportation of oil and gas that enrich Europe's energetic resources<sup>279</sup>. Moreover, the EU, in contrast to Russia, has not signed any military defence agreements with any of the

parties, thus, enjoys a privileged position to exercise certain institutional rather than compulsory power<sup>280</sup>. As such, to rely on international organisations, namely the Council of Europe (CoE) and the OSCE, exercising a supervisory role to not endanger the trust-based partnership compromises is meaningful only in the long-term regarding peace enforcement<sup>281</sup>. Hence, in the aftermath, the EU could benefit from relying on these organizations to enhance its efforts to allow national institutions to reach understandings rather than creating unpredictable dependence.

### Nagorno-Karabakh: a legal jeopardy ?

Considering that law is a social phenomenon, the analysis at the individual level of the conflict brings into question the dynamics around it and the impact on civilians<sup>282</sup>. Given the absence of a formal declaration of war, under the III Hague Convention, the situation in NK cannot legally qualify as a war, but rather as an international armed conflict, under the Geneva Conventions (GC)<sup>283</sup>. Moreover, the conflict includes the military occupation of this region within Azerbaijan by Armenia and Artsakh, a non-State Party to the Conventions.

International law does not cover the situation in NK. The partition of the Soviet Transcaucasian Republic into the Soviet Socialist Republics of Armenia and Azerbaijan, corresponding NK to the latter, and the

<sup>274</sup> Cedric De Coning, "Peace enforcement in Africa: Doctrinal distinctions between the African Union and United Nations", *Contemporary Security Policy* 38, 1 (2017): 145-160, doi: 10.1080/13523260.2017.1283108, p. 147.

<sup>275</sup> EU-Armenia Relations, *European Commission*, 2020, [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/countries/armenia\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/countries/armenia_en); EU-Azerbaijan Relations, *European Commission*, 2020, [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/countries/azerbaijan\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/countries/azerbaijan_en)

<sup>276</sup> Haukkala (2008), p. 1604.

<sup>277</sup> Nagorno-Karabakh: Declaration by the High Representative on behalf of the European Union, *European Council-Council of the European Union*, 19 November 2020.

<sup>278</sup> S. Page, pp. 794-795.

<sup>279</sup> Vladimir Urutchev, "Energy dependence: the EU's greatest energy security challenge?", *European View* 13, 2 (2014): 87-294, doi: 10.1007/s12290-014-0319-1, p. 289; Shedding light on energy in the EU. A guided tour of energy statistics. 2018 edition, *Eurostat*, 28 June 2019, <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/infographs/energy/bloc-2c.html>

<sup>280</sup> Bilateral relations - Russia, *Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Armenia*, 2020, <https://www.mfa.am/en/bilateral-relations/ru>

<sup>281</sup> Barnett and Duval (2005), pp. 51-52; EU Statement on Nagorno-Karabakh, *Delegation of the European Union to the Council of Europe*, 7 October 2020.

<sup>282</sup> Ronald Dworkin (1986), *Law's Empire*, Boston: Harvard University Press, p. 12.

<sup>283</sup> Convention relative to the Opening of Hostilities, 1907, Article 1; Common Article 2 to the Four Geneva Conventions, 1949.

## Vers une Europe géopolitique ?

subsequent independence of the USSR with the original delimited borders, makes the *uti possidetis iure* principle applicable in favour of Azerbaijan<sup>284</sup>. Moreover, considering customary international law, the principle of self-determination can be validly invoked on cases of foreign military occupation, colonisation, or Non-Self-Governing territories, neither of which fall into the case of the independence of NK, thus it cannot be construed as valid under general international law<sup>285</sup>. Firstly, because NK was not a territory subject to colonial domination, secondly, because the region was not subject to any foreign military occupation -considering herein the direct presence of USSR troops as part of the Federation direct control in times of civil unrest-, thirdly, the region remained under the administration and control of Artsakh with close economic, political, and military support from Armenia<sup>286</sup>. Hence, the legal reasons above resulted in the lack of international recognition to Artsakh, remaining *de iure* part of Azerbaijan<sup>287</sup>.

Although NK is not recognized as an independent State, the presence of a certain administrative and military authority, and close ties to Armenia, certain obligations arise from the laws of war. Whereas it is true Artsakh is not a party to the GC, these texts codified the existing customary humanitarian law which, regardless of the ratification, bound the parties to an international armed conflict<sup>288</sup>. As the conflict consisted of military engagements between Armenian, Azeri, and Artsakh troops, it suffices the international threshold as the

conflict transpires the borders of two States Party to the GC<sup>289</sup>. In that sense, Artsakh, joined by Armenia due to their military agreement, were bound to provide adequate treatment to the inhabitants of NK, in addition to act accordingly to the laws and customs of war when engaging Azeri military forces, that include, but is not limited to, the care for non-combatants<sup>290</sup>.

Nonetheless, as Artsakh is not recognised by the international community and is not bound to an international convention, the inhabitants of NK can benefit from the extraterritorial jurisdiction of the European Court of Human Rights (ECtHR). On the basis that international human rights law is applicable even in times of conflict given its specificity to the protection of civilians without affecting the application of international humanitarian law, its effects irradiate the relations held by the *de facto* authority to States Party to the European Convention of Human Rights (ECHR)<sup>291</sup>. The latter is sustained on the basis that Armenia, as a State Party, is bound to protect the rights noted therein, even in a territory where its official agents do not exercise any authority but where it holds a significant power over the *de facto* authorities through military, economic, political, and social close ties that include, but are not limited to, provision of Armenian passports to its inhabitants<sup>292</sup>. Thus, whilst the legal status of NK remains unresolved, international human rights law provides an opportunity to find accountability through the extraterritorial jurisdiction of Armenia.

<sup>284</sup> *Frontier Dispute (Burkina Faso/Mali)*, Judgement, I.C.J. Reports 1986 p. 554, para 20; Heiko Krüger (2010), *The Nagorno-Karabakh Conflict. A Legal Analysis*, Berlin: Springer, pp. 90-92.

<sup>285</sup> Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2010, p. 403, para 82; S/RES/2625 (XXV), Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation Among States in accordance with the Charter of the United Nations, 24 October 1970.

<sup>286</sup> Krüger, pp. 44-49, 62-90; *Chigarov and Others v. Armenia*, app no. 13216/05, paras 181-186.

<sup>287</sup> See S/RES/884/1993 and S/RES/822/1993.

<sup>288</sup> *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1996, paras 79 and 82; Commentary of 2016.

Article 2: Application of the Convention, *International Committee of the Red Cross*, para 350.

<sup>289</sup> Common Article 2 to the Geneva Conventions, 1949.

<sup>290</sup> Common Article 2, Articles 4 and 6 of the Fourth Geneva Convention, 1949; Articles 4 and 5 of the Third Geneva Convention.

<sup>291</sup> *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, I.C.J. 1996, para 25; *Loizidou v. Turkey (preliminary objections)*, app. no. 15318/89, para 52; *Loizidou v. Turkey (merits)*, app. no. 15318/89, para 62; *Al-Skeini and Others v. the United Kingdom* [GC], app. no. 55721/07, para 138; *Ilaşcu and Others v. Moldova and Russia* [GC], app. no. 48787/99, para 387.

<sup>292</sup> *Chigarov and Others v. Armenia*, paras 181-186.

Furthermore, the protection of human rights remains unanswered in the ceasefire<sup>293</sup>. It is plausible to contend the serious concerns arising from the lack of reference to the measures agreed or to be agreed by the parties regarding the investigation of alleged war crimes, human rights violations and remedies for the actions allegedly committed during the conflict. In that light, the ratification of the ECHR by Armenia and Azerbaijan ensures the oversight of the ECtHR for cases to be heard due to any failure to guarantee the rights contained in the ECHR<sup>294</sup>. Likewise, Russian ratification of the ECHR extends its jurisdiction over the Russian soldiers in in the Armenian-Azeri corridor, thus, under an active obligation to protect and respect human rights<sup>295</sup>.

Both international organizations and transnational advocacy networks (TAN) have made sounding reports containing the scale of alleged violations during the 2020 conflict committed by both Armenian and Azeri military forces, including troops from Artsakh against civilian population and prisoners of war<sup>296</sup>. Notably, the role of these TAN has been crucial

in both the accession of both Armenia and Azerbaijan to the CoE, therefore allowing international organizations to scrutinise their conduct either in times of armed conflict or peace<sup>297</sup>.

However, to enjoy jurisdiction and find accountability does not necessarily entail practical consequences at the individual level. Any individual needs to exhaust domestic remedies before lodging an application to the ECtHR, which lacks the power to supervise the execution of its own judgements as it directly concerns the Council of Ministers of the CoE except if concerns an infringement that requires the Council to report it on beforehand<sup>298</sup>. Given the record of compliance of Azerbaijan, Russia and Armenia with the Court's judgements, and the latest impasse between Moscow and the CoE that threatened its funds, it is unlikely a direct measure could respond to the imminence and severity of the nature of this conflict, a reason why any future agreement requires covering means to avoid impunity and bound States to investigate and report<sup>299</sup>.

<sup>293</sup> See S/2020/1104.

<sup>294</sup> See *Sargsyan v. Azerbaijan (merits)*, app. no. 40167/06, paras 139-150; *Chigarov and Others v. Armenia*, paras 167-171.

<sup>295</sup> See S/2020/1104; *Catan and Others v. Moldova and Russia* [GC], app. nos. 43370/04, 8252/05 and 18454/06, para 106; *Cyprus v. Turkey* [GC], app. no. 25781/94, paras 76-77; *Al-Skeini and Others v. United Kingdom* [GC], para 138.

<sup>296</sup> Nagorno-Karabakh conflict: Bachelet warns of possible war crimes as attacks continue in populated areas, *Office of the UN High Commissioner for Human Rights*, 2 November 2020, <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26464&LangID=E>; Azerbaijan: Unlawful Strikes in Nagorno-Karabakh, *Human Rights Watch*, 11 December 2020, <https://www.hrw.org/news/2020/12/11/azerbaijan-unlawful-strikes-nagorno-karabakh>; Armenia: Unlawful Rocket, Missile Strikes on Azerbaijan, *Human Rights Watch*, 11 December 2020, <https://www.hrw.org/news/2020/12/11/armenia-unlawful-rocket-missile-strikes-azerbaijan>

<sup>297</sup> Harutunian, pp. 73-74; Keck, M. E. and K. Sikkink, "Transnational advocacy networks in international and regional politics", *International Social Science Journal* 51, (1999): 89-101, pp. 67-71.

<sup>298</sup> *Bochan v. Ukraine (no. 2)* [GC], app. no. 22251/08, para 33; *Moreira Ferreira v. Portugal (no. 2)* [GC], app. no. 19867/12, para 102; European Convention on Human Rights, 1950, Article 46.

<sup>299</sup> Jean-Luc Mounier, Russia's undiplomatic return to the Council of Europe, *France24*, 28 June 2019, <https://www.france24.com/en/20190628-russia-undiplomatic-return-council-europe-ukraine>; Mikhail Bushuev and Elena Barysheva, Russia in the Council of Europe: What does it mean for human rights?, *Deutsche-Welle*, 26 June 2019, <https://www.dw.com/en/russia-in-the-council-of-europe-what-does-it-mean-for-human-rights/a-49368822>; Compliance of Azerbaijan with the International Covenant On Civil And Political Rights, *Human Rights Center of Azerbaijan*, 2016, [https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/AZE/INT\\_CCPR\\_CSS\\_AZE\\_24690\\_E.pdf](https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/AZE/INT_CCPR_CSS_AZE_24690_E.pdf); *Ilgar Mammadov v. Azerbaijan (Article 46 § 4)* [GC], app. no. 15172/13, paras 170, 214-217.

## Quel avenir de l'Euro pour la prochaine décennie ?

Par Stéphanie YON-COURTIN

Députée européenne  
Vice-présidente de la Commission des  
affaires économiques et monétaires (ECON)

Au mois de janvier 2021, l'euro a célébré ses vingt ans : l'âge de l'envol, après deux décennies d'essor.

En janvier 2010, la décennie 2000 se clôt sur l'incertitude pour la zone euro. Décembre 2009 marque la dégradation de la note financière de la dette grecque. Les mois suivants égrèneront les réunions des ministres des Finances, les sommets des chefs d'État et de gouvernement, et les décisions de la Banque Centrale Européenne (BCE) pour sauver la zone euro et préserver l'unité européenne, quoi qu'il en coûte.

En janvier 2021, la décennie 2020 s'ouvre sur une réelle ambition pour la zone euro. Le départ du Royaume-Uni offre des perspectives pour renforcer l'indépendance économique et financière de l'Union européenne, et la pandémie de COVID-19 a triomphé des réticences d'hier pour un plan de relance véritablement européen, fondé sur des investissements et une dette commune.

En l'espace d'une décennie, l'euro a confirmé sa nature géopolitique, symbole de la force du projet européen et base de l'intégration économique. Le lien historique entre réunification allemande et création de l'Union économique et monétaire (UEM) est connu.

Son rôle, pour renforcer la solidarité entre pays européens et présenter un front commun face au monde extérieur, est démontré à chaque étape de son approfondissement.

C'est à l'aune de cette exigence politique que nous devons envisager l'avenir de l'euro pour la prochaine décennie. Quels enjeux géopolitiques actuels exigent le renforcement de l'euro comme projet économique et diplomatique commun de l'Union européenne (UE) ? Quelles actions concrètes doivent être envisagées pour accomplir ce renforcement ? Quel nouveau modèle de gouvernance sera à même de régir un euro renforcé à l'horizon 2030 ?

Les réflexions européennes sur un renforcement du rôle de l'euro à l'international ont été amorcées dès la fin décembre 2018<sup>300</sup> et culminent début 2021 en une liste d'actions de coordination à la fois législatives et diplomatiques<sup>301</sup>. Si cette publication coïncide avec le départ effectif du Royaume-Uni de l'UE et le début de mandat du nouveau président américain Joe Biden, elle marque l'aboutissement de dynamiques plus profondes.

Trente ans après le lancement de l'UEM suite au Conseil européen de décembre

<sup>300</sup> Commission européenne, « Vers un renforcement du rôle international de l'euro », 5 décembre 2018.

<sup>301</sup> Commission européenne, « The European economic and financial system: fostering openness, strength and resilience », 19 janvier 2021.

## Vers une Europe géopolitique ?

1989<sup>302</sup>, l'euro est désormais en mesure de concurrencer l'hégémonie du « tout dollar » dans les échanges internationaux. L'euro est également un instrument de l'influence géopolitique de l'UE, à la fois sur les pays du continent européen en voie d'accession à la zone euro ou à l'UE, et sur d'autres partenaires commerciaux, en particulier l'organisation des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique.

La BCE s'est imposée comme un des piliers d'un système monétaire international multipolaire, qui ne dépend plus seulement des décisions de la Réserve fédérale des États-Unis. Cependant, l'utilisation du dollar dans les échanges internationaux conduit à une application extraterritoriale de décisions diplomatiques des États-Unis. En témoigne l'interdiction pour les banques européennes de commercer en dollar avec l'Iran suite aux sanctions américaines, qui a mené à la création d'un véhicule spécial, INSTEX (Instrument de soutien aux transactions commerciales), par la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni<sup>303</sup>.

Les instruments financiers en euro permettent également plus d'autonomie et de volume pour les investissements liés au Pacte Vert. L'UE est pionnière dans le domaine des obligations vertes, majoritairement libellées en euros même pour des émissions en dehors de la zone euro. Déployer des instruments en euros permet à l'UE d'assurer son autonomie stratégique, sans dépendre de financements extra-européens, tout en ciblant les projets durables. L'émission de 30% d'obligations vertes dans le cadre du plan de relance NextGenerationEU et l'extension du Système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne à des secteurs à ce stade encore exclus renforcera cette dynamique.

L'euro constitue par ailleurs un symbole d'une construction européenne bénéficiant aux citoyens et aux entreprises de l'UE. Les récents sondages Eurobaromètre montrent un soutien continu et croissant des citoyens européens pour l'euro<sup>304</sup>, saluant la stabilité des prix et la fluidité des échanges sur le continent européen. Les entreprises européennes ont également profité de paiements plus efficaces, encore en voie d'amélioration, *via* la création d'un système de paiement et réseau interbancaire paneuropéen, similaire aux systèmes Visa et Mastercard<sup>305</sup>. Le projet d'un euro digital s'inscrit dans cette même volonté de transformation vers une économie européenne plus digitalisée<sup>306</sup>.

Renforcer l'euro dans la prochaine décennie s'inscrit donc dans une volonté géopolitique de plus grande influence de l'UE sur la scène internationale, tout en accomplissant ses objectifs intérieurs de croissance verte et digitale tournée vers les citoyens et les entreprises européennes.

Une fois les objectifs définis, il convient d'identifier les moyens à mobiliser pour atteindre l'ambition tracée. L'avenir de l'euro dépendra en effet de la cohésion européenne à travers une plus grande intégration des structures économiques et financières soutenant l'euro.

Ceci passera d'abord par l'achèvement de l'Union bancaire et des avancées significatives qui seront obtenues dans l'Union des Marchés de Capitaux. Née à la suite de la crise financière de 2008, l'Union bancaire permet une plus grande robustesse des banques européennes, de plus en plus interconnectées, grâce à des règles communes et une supervision au niveau européen. Achever la consolidation du secteur nécessitera un

<sup>302</sup> Conseil européen, Conclusions de la présidence après la session de Strasbourg, 8 et 9 décembre 1989.

<sup>303</sup> Déclaration conjointe sur la création d'INSTEX, véhicule spécial destiné à faciliter les transactions commerciales légitimes avec l'Iran dans le cadre des efforts visant à sauvegarder le Plan d'action global commun (PAGC), 31 janvier 2019.

<sup>304</sup> Eurobaromètre, Flash Eurobarometer 481 « The euro area », October 2019.

<sup>305</sup> Banque Centrale Européenne, communiqué de presse « ECB welcomes initiative to launch new European payment solution », 2 juillet 2020.

<sup>306</sup> Banque Centrale Européenne, communiqué de presse « La BCE intensifie ses travaux sur un euro numérique », 2 octobre 2020.

approfondissement supplémentaire sur la garantie des dépôts.

En miroir, l'Union des Marchés de Capitaux amplifiera la capacité de financement en euro, limitée à l'heure actuelle par la fragmentation des règles et des marchés entre pays membres. Cette Union sera aussi le véhicule d'une plus forte intégration du continent européen dans les flux financiers mondiaux, auparavant menée depuis la City de Londres, qui est désormais hors de l'espace d'influence direct de l'UE.

L'Union bancaire et l'Union des Marchés de Capitaux nécessiteront des leaders européens pour diffuser l'influence de l'euro à travers le monde. Ceci est particulièrement le cas pour les infrastructures de marché, dont le contrôle revêt une importance stratégique. La stabilité et l'autonomie financière de l'UE, fondée sur la résilience de l'euro, nécessite un rééquilibrage des flux vers des entreprises basées et régulées depuis le continent européen.

Le développement croissant d'instruments financiers en euros vise également à réduire la dépendance sur les instruments en dollar. Au-delà des obligations vertes déjà mentionnées, la Commission européenne a lancé des consultations sectorielles sur l'utilisation de l'euro sur les marchés internationaux de devises, d'énergie, de métaux et de minéraux, de produits agricoles et dans le domaine des transports, autant de domaines au cœur de l'autonomie stratégique européenne en devenir. L'émission historique de 750 milliards de dette commune dans le cadre du plan de relance NextGenerationEU abondera d'autant le stock d'instruments libellés en euro, bénéficiant déjà de la confiance des investisseurs internationaux.

Si le mandat des banques centrales, piliers du système économique mondial, reste stable, leurs outils et leurs objectifs demeurent, eux, en évolution. La BCE est en passe

d'adapter sa politique monétaire à la réalité économique à l'horizon 2030. Les politiques dites « non-conventionnelles » de maintien de la stabilité des prix *via* le soutien indirect à l'économie sont devenues le « new normal » pour le temps long. La politique monétaire a donc vocation à internaliser les variables majeures de l'économie de demain, en particulier le changement climatique et la transformation numérique, menant à terme à une meilleure acuité de l'euro pour prédire et accompagner les changements de l'économie mondiale.

Au-delà des objectifs et des outils, la réalisation du rôle de l'Euro à l'international devra s'accompagner de réformes d'envergure sur la gouvernance de l'UEM.

Si elle est souvent critiquée sur sa forme, la coordination actuelle des politiques économiques *via* le semestre européen est rarement examinée sur le fond. La stratégie annuelle pour la croissance, ainsi que les recommandations par pays et pour la zone euro servent davantage d'inspiration partielle que de socle fondamental pour les réformes et les projets de budget des gouvernements de la zone euro.

Aussi, la gouvernance du plan de relance, et en particulier de la Facilité pour la Reprise et la Résilience (*Recovery and Resilience Facility* en anglais), peut servir de tremplin vers un semestre européen où de véritables discussions politiques reprennent toute leur part. Les plans de relance nationaux de chaque État membre seront discutés par le Comité Économique et Financier, composé des directeurs généraux des 27 Ministères des Finances, voire par les chefs d'État et de gouvernement en cas d'activation du frein d'urgence. De même, l'accès simultané pour les parlementaires européens aux plans de relance nationaux nourrira un débat public européen sur une politique de relance commune.

Cette gouvernance plus politique et démocratique pourra s'accompagner d'un élargissement des sujets couverts par le semestre européen pour intégrer les variables déterminantes pour l'économie en 2030. Ceci inclut une dimension plus sociale et inclusive, ainsi une évaluation précise de l'impact du changement climatique sur les perspectives de croissance, par exemple via un indicateur climatique mesurant les avancées vers les engagements de l'accord de Paris sur le climat.

Face à ces nouvelles réalités, l'architecture institutionnelle européenne devra être adaptée en conséquence. Les changements souhaitables incluent la création d'un Trésor de la zone euro sous la houlette d'un ministre des Finances commun et avec un budget dédié, contrôlé par un Parlement européen pour la zone euro. C'est l'horizon tracé dans la Déclaration de Meseberg<sup>307</sup> et le chantier pour la décennie qui s'ouvre.

Après vingt ans d'essor et de circulation dans l'UE, l'euro atteint l'âge de l'envol sur la scène internationale.

La fin de la décennie 2010 nous apprend la méfiance sur une approche prospective trop certaine. Elle nous conseille cependant l'espoir d'un horizon ambitieux.

Empêchée depuis une décennie, l'émission d'une dette commune pour des investissements européens, que l'on croyait impossible, s'est imposée par la solution à une pandémie sans précédent au XXIème siècle.

C'est avec la même confiance qu'il nous faut anticiper l'avenir de l'euro pour la prochaine décennie : en 2030, l'euro devra alors avoir accompli son potentiel de monnaie de référence internationale tout en participant de la résilience et de l'autonomie du continent européen.

---

307 Déclaration de Meseberg, « Renouveler les promesses de l'Europe en matière de sécurité et de prospérité », 19 juin 2018.

# Diplomatie européenne : des institutions en quête de politiques communes

Par Robert CHAOUAD

Chercheur associé à l'Institut de Relations Internationales et Stratégiques (IRSI)  
Enseignant à la City University de New York (CUNY)

Le 1<sup>er</sup> janvier 2021, le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) de l'Union européenne (UE) célébrait, dans un relatif anonymat, ses dix ans d'existence. Créé par le traité de Lisbonne en 2007 et entré en vigueur en 2011<sup>308</sup>, le SEAE, considéré comme le service diplomatique de l'Union européenne, devait renforcer les capacités de la politique étrangère et de sécurité de l'UE et incarner l'Union dans le monde. Fruit d'intenses négociations en 2010 entre États membres, puis avec la Commission européenne, notamment pour savoir qui aurait la mainmise sur l'administration diplomatique européenne, le SEAE est une institution autonome au sein de l'UE, placé sous l'autorité du Haut représentant pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité, figure centrale du dispositif européen d'action internationale, établie dans ses fonctions élargies par le traité de Lisbonne<sup>309</sup>. Le service diplomatique de l'UE compte environ 1 200 officiels et un peu plus de 4 000 agents répartis entre le quartier général du SEAE à Bruxelles et les plus de 140 délégations de l'UE disséminées dans près de 160 pays et institutions internationales. Lors de la création du service, il avait été décidé que cette administration serait composée de fonctionnaires européens (les deux tiers), mais aussi de diplomates issus des différents États

membres, dans l'espoir d'initier des synergies entre les deux niveaux d'actions diplomatiques et afin de montrer que ce service ne se construisait pas contre les diplomaties nationales.

L'existence d'institutions comme le Haut représentant pour les Affaires étrangères, en charge de piloter de larges pans de l'action internationale de l'UE, en accord avec les États-membres, suffisent-elles à former une diplomatie européenne ? Au-delà, puisque c'est de cela dont il s'agit en réalité lorsque l'on pose la question de l'existence d'une diplomatie européenne, ces organes suffisent-ils à doter l'UE d'une politique étrangère et à en faire un acteur global ?

Si l'on considère la diplomatie sous son angle institutionnel et administratif, alors l'UE est dotée d'un tel outil diplomatique, jouissant d'une fonction de représentation et chargé de mettre en œuvre les décisions prises par le Haut représentant avec l'accord des États-membres. Toutefois, si l'existence d'une telle machinerie institutionnelle et administrative est nécessaire pour développer une diplomatie européenne fonctionnelle, elle n'est pas suffisante pour faire, en tant que tel, une politique étrangère, au sens où on l'entend traditionnellement au niveau des

<sup>308</sup> L'organisation concrète du SEAE a été mise en place par une décision du Conseil de l'UE du 26 juillet 2010.

<sup>309</sup> Le Haut représentant est également vice-président de la Commission européenne.

## Vers une Europe géopolitique ?

États – pour peu que ce soit ce qui est recherché.

La question de la diplomatie européenne et du statut d'acteur international de l'UE n'est pas nouvelle, elle irrigue toutes les réflexions sur l'évolution du rôle international de l'UE depuis plus de quarante ans, soulignant au passage que la question n'est pas encore tranchée. Au début des années 1990, alors que les négociations dans le cadre du traité de Maastricht étaient sur le point de donner une politique étrangère et de sécurité commune (PESC) au projet européen, des chercheurs tentaient déjà de théoriser le rôle international de la Communauté économique européenne (CEE), en passe de devenir l'Union européenne. Parmi ces analyses, le politologue britannique Christopher Smith formulait son concept de « capability-expectations gap », pour souligner que les attentes à l'égard de l'UE étaient bien supérieures à ses capacités d'action internationale réelles. Thèse à partir de laquelle on pourrait tirer la conclusion d'une déception permanente à l'égard de l'action internationale de l'UE lorsqu'elle avait des implications diplomatiques, stratégiques et sécuritaires. Depuis la fin de la guerre froide, les exemples où l'Union n'a pas été en mesure d'intervenir ou de jouer un rôle majeur ne manquent pas : Balkans, Afrique subsaharienne, crise en Ukraine, guerres civiles en Syrie, *etc.* À chaque fois, les mêmes commentaires surgissent, fustigeant le manque de moyens militaires européens, le manque d'intégration en matière de politique étrangère et le manque de volonté politique, projetant leurs attentes de puissance sur une construction qui s'est pourtant bâtie contre le modèle de puissance militaire étatique traditionnel qui structure leurs discours.

Ces discours, mobilisables à chaque événement international dans lequel les intérêts des États membres peuvent être engagés, oublient cependant en permanence ce qui

structure le mode de fonctionnement de la politique étrangère et de sécurité de l'UE, au sein duquel les divergences entre États demeurent la règle. À leur façon, ces discours ne feraient qu'entretenir des attentes à l'égard du rôle international de l'UE en décalage avec la réalité du fonctionnement de l'UE et des contraintes géopolitiques mondiales. La fonction de Haut représentant de l'UE pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité offre un excellent exemple de la difficulté à incarner la politique étrangère de l'UE lorsque l'on doit composer avec les intérêts de 27 États-membres. Si le rôle du Haut représentant est indéniable pour tenter de coordonner à l'échelle européenne les actions extérieures des différents États membres, en revanche, il ne peut ni s'y substituer ni les ignorer.

Lors de sa prise de fonction comme Haute représentante, en novembre 2009, Catherine Ashton, qui avait succédé à Javier Solana, avait fait l'objet de nombreuses critiques. Elle avait eu la responsabilité d'installer l'outil diplomatique européen, le SEAE, tout en exerçant ses fonctions politiques dans la gestion de crise. Présentée comme n'ayant aucune compétence dans le domaine diplomatique et stratégique et issue d'un compromis censé rassurer le Royaume-Uni, la Britannique, proche du Parti travailliste au pouvoir au moment de l'attribution des postes, n'avait pu occuper que l'espace que les États membres, en particulier les grands États, avaient bien voulu lui laisser. Condamnée à devoir gérer une Politique étrangère et de sécurité commune qui relève encore de la compétence des États, les décisions qu'elle a été amenée à prendre au nom de l'Union ne sont que la résultante de compromis passés à 28. Fustiger le manque de charisme de la Haute représentante ou son inaction, c'était, une fois encore, passer à côté des réalités qui déterminent, pour le meilleur ou pour le pire, le fonctionnement de la politique étrangère européenne.

Le résultat, au terme de son mandat de cinq ans, en 2014, se révélait en demi-teinte. On peut noter tout d'abord que l'instrument diplomatique européen, composé de personnels diplomatiques issus des différents États membres est désormais en mesure de fonctionner, malgré ses faiblesses et ses lourdeurs. En outre, sur le plan de l'action internationale, les absences de la Haute représentante, ses déclarations plates sur la Syrie, le Mali ou la Centrafrique n'étaient souvent que le reflet des divergences diplomatiques entre États européens, dont sa fonction est le catalyseur.

En 2014, lorsque Federica Mogherini succéda à Catherine Ashton, elle put se concentrer sur la gestion des crises internationales et non plus sur la machinerie diplomatique européenne. Du dossier nucléaire iranien à la crise russo-ukrainienne en passant par les menaces terroristes hors territoire européen, comme au Mali, elle tenta dans les mêmes conditions institutionnelles et politiques que ses prédécesseurs de donner corps à la politique étrangère européenne.

En 2019, l'ancien ministre des Affaires étrangères espagnol, Josep Borrell, a succédé à Federica Mogherini et a pris la tête de la diplomatie européenne dans un contexte international changé. Dès lors, le défi pour l'UE d'exister en tant que telle sur la scène internationale et stratégique tend à se poser de manière différente. L'ambitieux programme de la nouvelle présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen, exposé en septembre 2019, d'incarner une « Commission géopolitique »<sup>310</sup>, prend en effet acte, d'une certaine manière, des transformations à l'œuvre dans le monde, qu'il s'agisse des relations avec les États-Unis ou de la montée en puissance de la Chine. La détérioration des relations

transatlantiques depuis 2017, en particulier sur le plan sécuritaire, liée à l'administration Trump, a semble-t-il ouvert une nouvelle période dans la quête européenne d'une affirmation diplomatique et militaire.

Pour l'heure, les absences dans la gestion de crise à fort potentiel diplomatique, stratégique et militaire ne doivent pas faire oublier que l'outil d'action extérieure de l'UE ne se réduit pas à ce volet et trouve des relais en matière commerciale, humanitaire, d'aide au développement, de politique de voisinage, *etc.*, avec plus ou moins de succès. En 1990, les universitaires David Allen et Michael Smith théorisaient l'action internationale de l'UE à partir de la notion de « présence internationale », évoquant l'idée d'une présence diffuse sur la scène internationale, *via* l'aide humanitaire, la coopération et l'aide au développement, le commerce, les personnels européens sur le terrain, les représentants européens dans les grandes enceintes internationales. Pour ces auteurs, si la présence et l'influence internationale de l'UE étaient difficiles à quantifier et à évaluer en comparaison au modèle stato-centré de politique étrangère, il n'en demeurait pas moins que l'entité européenne était connue, voire reconnue, en tant que telle à l'extérieur, aux côtés de ses États membres.

Près de trente ans plus tard, si cette présence internationale de l'UE est toujours d'actualité, en revanche, l'absence stratégique européenne demeure patente, ce qui conduit à la répétition des sempiternels discours regrettant que la voix de l'Europe ne se fasse pas plus entendre en Syrie, au Sahel, en République centrafricaine, en Ukraine, en Belarus, *etc.*, et ce malgré l'existence d'un outil institutionnel diplomatique fonctionnel. Comme ses prédécesseurs, le nouveau Haut

<sup>310</sup> Présentation de la future Commission par sa nouvelle présidente, Ursula von der Leyen, le 10 septembre 2019, à Bruxelles.

représentant, Josep Borrell aura pour mission de consolider l'outil diplomatique européen tout en essayant de faire face aux attentes et contraintes multiples et contradictoires qui

s'imposent à la politique extérieure d'une entité regroupant 27 acteurs étatiques. Il aura aussi la lourde responsabilité d'incarner une « Commission géopolitique ».

## Réguler les Géants du numérique

### Entretien avec Antoine PICRON

Chercheur associé à l'Institut Sapiens  
Auteurs de l'étude « L'E-stonie : modèle d'un État plateforme e-gouverné »

### Réalisé par Coline SAVIER

Déléguée Europe de l'Institut EGA

#### Coline Savier - Pourquoi réguler aujourd'hui les géants du numérique ?

**Antoine Picron** - Il n'est pas inutile, lorsqu'on évoque le sujet « des géants du numérique », de rappeler que la digitalisation de l'économie, sa plateformes, est source de bienfaits importants, pour les individus comme pour les entreprises. *Via* leur capacité à faciliter les interactions au sein d'écosystèmes complets et à proposer un service de qualité, ultra-personnalisé, à moindre coût, les plateformes, acteurs économiques hybrides, entre entreprise et marché<sup>311</sup>, sont devenues parties intégrantes et incontournables de notre vie quotidienne - ce d'autant plus dans le contexte sanitaire que l'on connaît - : pour consommer, chercher une information, socialiser, se déplacer, prendre un rendez-vous médical, se loger, apprendre, *etc.* Pas un secteur, public comme privé, n'échappe aujourd'hui à la disruption illustrant le précepte de Schumpeter selon lequel « *le nouveau ne sort pas de l'ancien, mais à côté de l'ancien, lui fait concurrence jusqu'à le nuire* ».

Ce faisant, certaines plateformes ont atteint une taille critique telle, qu'elles ont acquis un caractère structurant pour le ou les marchés sur

lesquels elles opèrent. En France et en Europe, ces « géants du numérique » sont souvent représentés par les « GAFAM »<sup>312</sup>. De par leur taille, les externalités négatives qu'ils peuvent générer sur un plan économique et sociétal appellent à un encadrement adapté.

Sur le plan économique, ces acteurs sont accusés de déformer le marché et son fonctionnement. Les effets de réseaux générés par les plateformes et la capacité de celles-ci à produire des rendements croissants favorisent la création de marchés oligopolistiques de type « *winner takes the most* »<sup>313</sup>. S'ajoute à cela des stratégies anti-concurrentielles au nombre desquelles :

- la mise en place de stratégies d'exclusivité et de distribution sélective sur des marchés très concentrés qui peuvent aboutir à un verrouillage complet des canaux de distribution ;
- les opérations de concentration qui peuvent s'apparenter à des « *pre-emptive mergers* » visant à verrouiller le marché ;
- l'utilisation de la position dominante pour créer des barrières à l'entrée sur des marchés adjacents aux leurs.

<sup>311</sup> Pour plus de détails, voir par exemple : Renaissance numérique, *Réguler les plateformes numériques : Pourquoi ? Comment ?*, mai 2020.

<sup>312</sup> Google, Apple, Facebook, Amazon, Microsoft, sont les géants du numérique les plus connus du grand public, bien que cette catégorie

puisse comporter d'autres entreprises et non exclusivement américaines : Alibaba, Xiaomi *etc.*

<sup>313</sup> Le *winner-takes-all* se traduit dans les faits plutôt par un « *winner takes the most* » avec sur un marché donné un ou deux acteurs importants et une multitude d'acteurs de niches.

## Vers une Europe géopolitique ?

Ces stratégies, sommes toutes assez classiques, voient leurs effets décuplés par la nature systémique des plateformes. En déformant la concurrence, celles-ci sont potentiellement porteuses de conséquences négatives sur l'innovation, l'emploi, le prix et le véritable choix proposé au consommateur<sup>314</sup>.

Parallèlement, à côté de ces aspects économiques, les plateformes sont susceptibles de générer des externalités négatives sociétales, sociales et politiques dont l'amplification est proportionnelle à leur taille et dont la dénonciation a pris ces dernières années une force croissante. Les réseaux sociaux dominants sont ici en première ligne : incitation à la haine raciale, propagation de *fake news*, impact sur les élections, utilisation massive des données personnelles, *etc.* Mais ils ne sont pas les seuls : chaque plateforme dans le secteur qu'elle disrupte, bouleverse les paradigmes économiques et sociaux qui lui sont inhérents - Uber et Airbnb en sont deux exemples dans deux domaines totalement différents.

Dès lors, ce sont ces bouleversements qui justifient un nouveau cadre de règles, sectorielles et transversales. Ce cadre doit avoir pour objectif l'exploitation des avantages et opportunités créés tout en en minimisant les inconvénients. Il ne doit pas constituer un « retour en arrière » mais plutôt favoriser les transitions et viser à une adaptation du droit pour le mettre en phase avec les nouveaux paradigmes économiques, sociaux créés par la plateformes de l'économie.

**C.S - Quels sont les objectifs du « Digital service Act » et du « Digital Market Act » présentés le 15 décembre 2020 par la vice-présidente au numérique, Margrethe Vestager et le Commissaire européen au Marché intérieur Thierry Breton ?**

<sup>314</sup> Pour un détail sur les pratiques et les effets, voir par exemple : Conseil d'Analyse Economique, *Plateformes numériques : réguler avant qu'il ne soit trop tard*, Octobre 2020.

<sup>315</sup> 5 plaintes anti-trust ont été ouvertes aux Etats-unis à l'encontre de Google et Facebook. Début janvier 2021, le rachat de la Fintech "Plaid" par "Visa", a été annulé par le "Department of Justice" Américain.

**AP -** Au cours de la dernière décennie, l'Union européenne s'est distinguée sous l'impulsion de la Commissaire à la concurrence Margrethe Vestager - et avec le soutien de nombreux États membres dont la France, l'Allemagne et les Pays-Bas - par une approche volontariste quant à l'encadrement, et la sanction de certaines pratiques d'acteurs du numérique.

Ces coudées franches ne sont toutefois plus l'apanage de l'UE. Aux États-Unis, l'impact des réseaux sociaux sur le fonctionnement de la démocratie américaine est débattu depuis au moins ces quatre dernières années et la Présidence Trump. Après s'être éclipsé à la suite du cas Microsoft dans les années 2000 - la question *anti-trust* et la sanction de certaines pratiques des plateformes dans le champ économique a fait un retour éclatant tant en ce qui concerne le nombre de poursuites judiciaires<sup>315</sup> que dans le débat public<sup>316</sup>. Au Royaume-Uni, le Gouvernement a décidé de créer une unité dédiée à la compétition sur les marchés numériques et de nouvelles règles fondées sur une approche *ex-ante* pour les acteurs du numérique structurant. En Chine, le Gouvernement a récemment donné le ton en annulant l'entrée en bourse du Géant de la fintech Chinoise « Ant Financial ».

Dans ce contexte, le « Digital Service Act » (DSA) et le « Digital Market Act » (DMA) sont les deux nouvelles propositions de règlement élaborées par la Commission européenne dont le but est d'organiser l'univers numérique pour les « 20 prochaines années »<sup>317</sup>. À eux deux, les règlements couvrent l'ensemble du champ du numérique excepté la question - épineuse - de la fiscalité.

Bien qu'ils régulent des aspects différents, les deux textes sont inspirés de la même hypothèse de départ : celle de l'inefficacité de la régulation *ex-post* pour les géants de la Tech. Les

<sup>316</sup> Voir par exemple le rapport *Investigation of competition in digital markets* du Congrès Américain d'octobre 2020.

<sup>317</sup> Le Point, « Breton : « L'UE doit organiser l'univers numérique pour les 20 prochaines années » 26 septembre 2020.

## Vers une Europe géopolitique ?

procédures juridiques classiques ne seraient pas efficaces en raison de leur lenteur<sup>318</sup>, anachronique face à la rapidité des évolutions qui caractérisent les marchés numériques. Ainsi aux procédures à *posteriori* classiques sont préférées des listes de comportements prohibés *ex-ante*.

Pareillement, les deux textes procèdent de la même philosophie : la gradation des obligations auxquelles devront être astreintes ces plateformes en fonction de leur taille pour lutter contre les plateformes aux comportements « *too big to care* »<sup>319</sup>. Une plateforme est dite « systémique » lorsqu'elle dispose de plus de 45 millions d'utilisateurs, d'un chiffre d'affaires de plus de 6,5 milliards d'euros ou d'une capitalisation de plus de 65 milliards d'euros<sup>320</sup>. L'esprit de ces propositions est ainsi pétri des règles prudentielles mises en place par l'Union Européenne sur les marchés financiers au sortir de la crise économique de 2008.

En détail, le DSA entend refonder les règles fixées par la Directive e-commerce de 2000 qui considérait les plateformes comme de simples hébergeurs. Le principe sous-jacent se veut simple : « *Ce qui est interdit dans le monde réel l'est aussi dans le monde virtuel* »<sup>321</sup>. Avec le DSA, celles-ci sont désormais astreintes d'obligations sur le contenu - contenu raciste, terroriste, contrefaçons, *etc.* Il ne s'agit pas de revenir sur le principe de non-contrôle en amont des publications mais d'obliger la mise en place de procédures de signalement et de retrait réactive. Les plateformes de plus de 45 millions d'utilisateurs seront soumises à des obligations de moyens - technologiques et humain - plus strictes, et seront amenées à devoir partager plus d'informations sur les algorithmes qu'elles utilisent. Les sanctions peuvent aller jusqu'à 6% du chiffre d'affaires mondial et la possibilité d'interdiction d'opérer sur le marché européen.

Le DMA, lui, s'intéresse au champ de la concurrence et dresse une liste de comportements proscrits pour les plateformes « *systémiques* », ou « *gatekeepers* ». Deux pratiques sont notamment visées : le traitement préférentiel des produits de la plateforme et l'utilisation sans partage des données des entreprises hébergées. Avec le DMA, les *gatekeepers* auraient l'obligation de partager les données avec les acteurs plus petits qu'elles hébergent - les entreprises devront pouvoir accéder aux données de leur propre client - et d'assurer l'interopérabilité pour permettre aux entreprises de transiter vers des services concurrents si elles le souhaitent. Enfin, pour prévenir les « acquisitions tueuses », les *gatekeepers* devront signaler toute nouvelle acquisition à la Commission européenne.

Comme l'on pouvait s'y attendre, ces deux textes ont plutôt bien été accueillis par les partisans d'une régulation plus forte des *géants de la Tech*. Au contraire, ils sont pourfendus - notamment le DMA - par ces derniers qui dénoncent principalement l'inégalité dans les obligations graduelles, la complexité des règles et le fait qu'elles ne concernent en grande majorité que des acteurs non-européens. Certains critiquent aussi la frontière ténue entre le digital et le non-digital et les conséquences involontaires et négatives qui pourraient resurgir sur des acteurs économiques plus petits dont un bon nombre bénéficie de « l'effet de halo » de ces plateformes<sup>322</sup>. La teneur des débats, depuis la présentation de ces deux textes, indique que le parcours législatif de ces deux propositions ne sera pas de tout repos - et non sans amendements.

<sup>318</sup> L'affaire « Google Shopping » a été ouverte en 2010 et n'a été clôturée qu'en 2017.

<sup>319</sup> Les échos, « Nous allons réguler l'espace numérique, affirme Thierry Breton » 15 décembre 2020.

<sup>320</sup> Critères évalués sur une période de trois ans.

<sup>321</sup> Le Monde, « GAFA : Bruxelles dévoile son plan pour mieux lutter contre les abus des géants du numérique », 16 Décembre 2020.

<sup>322</sup> Voir sur ce point, le travail de M. Madsen, Professeur au College of Europe in Bruges (par exemple, Financial Times, "EU vs Big Tech : Brussels' bid to weaken the digital keeper", 8 décembre 2020).

## Vers une Europe géopolitique ?

### C. S - Comment ces textes s'inscrivent-ils dans la construction de « l'autonomie numérique » européenne ?

**AP -** Bruxelles n'a cessé récemment de chercher à affirmer la singularité de sa gestion de l'espace numérique vis-à-vis d'autres grandes puissances. L'édiction d'une stratégie de données autour de la création d'un « Cloud européen » ayant pour objectif une meilleure protection des données que les modèles américains ou chinois, ou encore l'invalidation du *privacy shield* par la Cour de Justice de l'Union Européenne en juillet 2020 en sont deux illustrations patentes. En ce qu'elles ne visent presque qu'exclusivement des acteurs américains et réaffirment un ensemble de valeurs chères à l'UE, les deux propositions s'inscrivent définitivement dans ce corpus de textes et de décisions visant à la création d'un espace digital européen différencié et orienté vers la protection des droits individuels. Les deux textes ne font cependant pas basculer l'UE dans un « techno-protectionnisme » acerbé sur le modèle Chinois ou Russe, dans la mesure où les grandes plateformes restent indépendantes du pouvoir politique et ne sont pas *a priori* bannies de l'UE.

L'un des objectifs, au moins implicite, de ces deux textes, réside dans l'affirmation par l'UE de son leadership en tant que « *norm-maker* » en matière de numérique, *via* « l'effet de Bruxelles »<sup>323</sup>. Ce dernier permet à l'UE d'imposer ces normes comme standards internationaux. La logique sous-jacente veut qu'avec un marché de 500 millions d'habitants représentant 1/5 du PIB mondial, le marché européen ne peut être ignoré par les multinationales. Or il serait moins couteux pour une plateforme de proposer une version globale de son produit conforme à la régulation

européenne - souvent plus stricte que les autres - qu'un produit adapté à chacune des réglementations (moins adapté à des effets d'échelles). De sorte que l'Europe parvient ainsi à imposer ses standards normatifs élevés en standards internationaux. The Economist notait ainsi que 120 États à travers le monde avaient élaboré des réglementations fortement inspirées du RGPD après l'entrée en vigueur de celui-ci<sup>324</sup>.

Certains doutent cette fois que l'effet de Bruxelles fonctionne aussi bien que pour le RGPD<sup>325</sup>. Ce dernier concernait uniformément toutes les entreprises ayant une activité dans l'UE tandis qu'ici les deux propositions visent exclusivement les entreprises disposant d'une taille critique. Dans un climat de technonationalisme, il est fort à parier que les États ne voudront pas mettre en place une régulation des géants du numérique si ces géants sont les leurs. L'Europe peut se le permettre car elle n'en dispose de presque aucun<sup>326</sup>. « *We have what we call the GAFAM in the US, the BATX<sup>327</sup> in China and GDPR in Europe* » constatait récemment Emmanuel Macron<sup>328</sup>.

C'est l'un des aspects fondamentaux à souligner de ces deux textes : s'ils viennent encadrer des géants non-européens sur le marché européen, ils ne viennent pas en soi permettre la création de géants européens. L'Europe ne manque pourtant pas de champions<sup>329</sup>, mais ceux-ci restent bloqués par la fragmentation du marché européen (langue, barrières culturelles, manque de capital *etc.*) au grand dam de nombreux élus. Encore qu'il puisse apparaître paradoxal de chercher à lutter contre les géants du numérique et leur pratique pour vouloir créer le « Google » ou le « Facebook » européen. Il n'y a aucune raison que ceux-ci, s'ils atteignent une taille « systémique », n'aient pas des pratiques identiques que celles des géants dont on veut

<sup>323</sup> Voir la théorie du «Brussel Effect» du Professeur en droit à l'Université de Columbia Anu Bradford.

<sup>324</sup> The Economist, Tech regulation: The Brussels effect, continued, 22 février 2020.

<sup>325</sup> The Economist, «Charlemagne: the parable of the plug», 8 février 2020.

<sup>326</sup> Booking étant l'une des rares exception, mais globalement, l'Europe représente moins de 4% de la capitalisation mondiale des 70 plus grandes plateformes (les Etats-Unis 73% et la Chine 18%).

<sup>327</sup> Baidu, Alibaba, Tencent, Xiaomi.

<sup>328</sup> The Economist, *The EU unveils its plan to rein in big tech*, 15 décembre 2020.

<sup>329</sup> Voir en ce sens : Sifted, «Europeans are obsessed with profits», 19 février 2020.

lutter contre, et ce tout simplement parce qu'il serait « européen ».

*In fine*, est en jeu ici la capacité de l'Europe de défendre un troisième modèle de la sphère numérique, un modèle où celle-ci n'est ni contrôlée par une poignée de géants numériques, ni directement par la puissance publique.

Ces deux textes viennent promouvoir une vision du numérique centrée sur les droits de la personne qu'entend défendre l'Europe. Il faut en parallèle développer les moyens pour faire face

aux défis technologiques posés par les puissances mondiales, au premier rang desquelles les États-Unis et la Chine. Cela rend indispensable la multiplication - et la coordination - des initiatives en direction d'une souveraineté numérique européenne, non pas conçue en « vase-clos » mais entendue comme « *fondée sur la maîtrise de points névralgiques, de « technologies clés », ainsi que des principes comme la réversibilité, la transparence et l'ouverture visant à maintenir, en toute occasion et en dernier ressort, la liberté de choix et de décision de la puissance publique* »<sup>330</sup>.

---

<sup>330</sup> Clément Tonon pour l'IFRI “*La Govtech, nouvelle frontière de La souveraineté numérique*”, Novembre 2020.

# A country between the past and the future European Neighbourhood Policy and Human Rights in Belarus

By Stephan RAAB

Institute for Greater Europe & Otto-Friedrich-University, Bamberg

*“Every country has its own path to democracy and this ours”, Sviatlana Tsikhanouskaya, self-proclaimed “leader of the democratic Belarus” commented in an interview with the New Yorker<sup>331</sup>. In the aftermaths of an election, that evidently seemed to be rigged, the international focus has directed toward a country, that has often been disregarded in international affairs. Belarus can be considered a country between. This refers to times and spaces likewise. On the one side many traits from the former Soviet Union have survived within the Belarusian society since gaining independence in 1991. Among those are a special social contract with a strong state, providing prosperity in exchange for political neutrality of the citizens. On the other side, the rapprochement with the European Union has opened up the country for modern times. More Belarusians than ever before are living abroad mostly in Russia but also Poland. Facing the denial of the Covid pandemic and the deteriorating economic conditions has triggered a rising civil protest, demanding a new social contract with more political participation of the people. Meanwhile the European Union keeps on reprimanding the strained situation of human*

*rights in Belarus. At the other border Russia is fearing losing influence over its allied neighbour. This paper deals with the question of a country between on its path to another future. First of all, the historic circumstances leading to the emergence of the Belarusian state will be discussed. Secondly, the geopolitical balancing between the Russian Federation and the European Union will be analyzed. Eventually prospects on an empowered Belarusian civil society will be given.*

## A social contract from socialist times - The Belarusian Case

In 2020 many former Soviet Countries, such as Poland, the Baltic States or Ukraine, were commemorating the 30<sup>th</sup> anniversary since (re)gaining independence. In those countries, a strong civil movement was the driving force behind the transition towards Post-Soviet states. Conversely, in the case of Belarus, neighbouring those countries, the emergence of a Belarusian state can be considered “*more a surprise than a result of social mobilization*”.<sup>332</sup> The existence of that state can be explained rather by the circumstances of the dissolving Soviet Union,

<sup>331</sup> Gessen, Masha (20.12.2020): Sviatlana Tsikhanouskaya Is Overcoming Her Fears; in: The New Yorker; available at: <https://www.newyorker.com/news/the-new-yorker-interview/sviatlana-tsikhanouskaya-is-overcoming-her-fears>

<sup>332</sup> Yakouchyk, Katsiaryna (2019): Belarusian State Ideology: A Strategy of Flexible Adaptation; Jean Monnet Chair for European Politics, University of Passau, Germany; available at: <https://opus4.kobv.de/opus4-uni-passau/frontdoor/index/index/docId/602> (p.2)

## Vers une Europe géopolitique ?

than by the active political campaigning of a civil movement, as it was the case in other countries. When the Russian President Boris Yeltsin and the Belarusian Leader Stanislau Shushkevich signed the *Belovezhskaya Accord* in 1991, even Shushkevich argued, that he “*felt no joy*”, when signing what was supposed to become the death warrant of the until then Soviet Union<sup>333</sup>. This argument is supported by the polls for the referendum for the preservation of the Soviet Union. About 83 percent of Belarussians voted in favor of keeping the union, avoiding independence<sup>334</sup>.

Regarding this Soviet Nostalgia, even visible in flags and official events, a kind of special social contract prevailed in Belarus, since the taking of power by Aleksander Lukashenko. Ascending from a poorhouse, due to intensive Soviet investment this region acquired a decent prosperity. A delicate equilibrium between society, politics and economy determines the Belarusian social contract. In favor of renouncing democratic freedom, citizens are provided with societal benefits, - education and healthcare being free of charge-, low levels of income inequality, - the national state posing as biggest employer-, stability, -keeping Belarus out of most of the international crisis, as order, - putting a special focus on security forces<sup>335</sup>.

### Belarus a country between Russian Federation and European Union

Since its foundation, Belarus might be considered as located between. Besides the historic Soviet times, the country is located between the east and the west. Making use of that strategic position, Lukashenko was trying to

wage a delicate game of balancing between the west, in particular the European Union, as the east, foremost the Russian Federation. From the perspective of the European Union, due to the unsuccessful efforts to improve the human rights situation, mutual relations could be considered rather frosty. The difficult situation becomes evident in the legal structures agreed between EU and Belarus. Comprehensive Agreements between the European Union and Belarus are still from the times of the Soviet Union, not being updated since 1989<sup>336</sup>. A change in Russian foreign policy led to a window of opportunity. Being suspicious about Russian behaviour abroad, Belarus was trying to gain more independence from its strong neighbour, the Russian Federation. Consequently, the crisis about Crimea as the conflicts in Ukraine led to a policy of rapprochement with the European Union.

As Minsk did not support the stance of Moscow, it intensified relations with Ukraine, widening trade and establishing relations with the new leadership. Furthermore, the European Union being eager in solving the crisis, Belarus offered its support as facilitator for setting mediations. Those diplomatic efforts, resulting in the *Minsk Agreement*, were acknowledged by the European Union. Sanctions against Belarus were lifted by 2016 due to that mediation effort. After that, negotiations for a mobility partnership and visa facilitations started, EU funding possibilities were made available again<sup>337</sup>. This included the signing of *Mobility Partnership* between the European Union and Belarus in October 2016. A new way of mutual mobility between both partners was opened. Erasmus opened mobility for students, the MOST

<sup>333</sup> Lenzi, Mark (2002): *Lost Civilization: The Thorough Repression of Civil Society in Belarus*; In: *Demokratizatsiya* 10 (3); p. 401-424. George Washington University; (p.402).

<sup>334</sup> *Ibd.* 403

<sup>335</sup> Dobrinsky, Ruben (2020): *What can be the way out of the impasse in Belarus*; Vienna Institute for International Economics; Policy Notes and Reports 40. (p.9).

<sup>336</sup> Karliuk, Maksim (2020): *The EU and Belarus. Current and Future Contractual Relations*; in: Lorenzmeier, Stefan; Petrov, Roman;

Vedder, Christoph (ed.): *EU External Relations Law: Shared Competences and Shared Values in Agreements between the EU and its Eastern Neighbourhood*, Springer, 2020, available at <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3599040> (p.3)

<sup>337</sup> Nizhnikau, Ryhor (2020): “Playing the enemies: Belarus finds in between EU and Russian. sanctions regimes”. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, issue 125, pp. 113-137. DOI: [doi.org/10.24241/rcai.2020.125.2.113/en](https://doi.org/10.24241/rcai.2020.125.2.113/en) (p.118)



## Vers une Europe géopolitique ?

Lukashenko claimed victory with an 80% majority, without allowing independent foreign observers. Despite the popular dissatisfaction Lukashenko still has supporters. Some argue that Lukashenko might have won a decent majority in "regular" elections<sup>347</sup>. All that reveals that the perception of the Belarusian president as the perception of the Belarusian people do not converge any longer.

### A (re)-new(ed) civil movement ?

On the 16<sup>th</sup> of December 2020, the opposition against Lukashenko was awarded with the Sakharov Prize by the European Parliament. The parliament acknowledged their campaign for human rights and fair elections. They were represented Veranika Tsapkala, a leading figure in the opposition and Sviatlana Tsikhanouskaya. She was running for presidency as a replacement for her husband. Sergei Tikhanovsky<sup>348</sup>. He is famous Belarusian Youtuber, running the Youtube Channel "Country for Life" (Страна Для Жизни). Here he was covering various drawbacks in the country. When announcing to run as candidate for presidency he was arrested, charged with alleged instigation<sup>349</sup>. The European Parliament considered the elections in Belarus as "*neither fair nor free*", arguing, that Lukashenko "*lacks any democratic legitimacy*", meanwhile proposing support in a "*democratic transition*" as offering strengthened bilateral corporation<sup>350</sup>.

Since 2016 several programmes had been set up to foster bilateral relations between Minsk and Brussels, supporting economic

development, improving quality of life of Belarusian citizens as strengthening the human rights dimension<sup>351</sup>. Many of those funding was thwarted due to the election crisis in August 2020, rather ramping up support for the civil movement in Belarus. Under the programme: "*EU4Belarus: Solidarity with the People of Belarus*" the capacity of civil society organisations and the independence of media, as youth opportunities shall be supported with a budget of 24 million Euro, as decided at the beginning of December 2020<sup>352</sup>.

### Belarus on its way to future

Summarizing the European Union has shown a clear stance in favor of the opposition movement, emphasizing the illegitimacy of the recent elections, calling for a democratic transition. But where will that new civil movement be moving to towards the future of Belarus?

Facing the proven rigged election, a repetition of elections seems to be inevitable. Probably, involving international observers, a special international focus will be put on a fair election. Depending on the outcomes of this re-elections, several scenarios could be feasible. On the one side the opposition in Belarus is rather loosely organized due to a lack of experience. On the other side the system is mostly dominated by the government under Lukashenko, serving as most important employer. Consequently, even in fair and free elections a confirmation of his next term as president could be possible. Nevertheless, an

<sup>347</sup> Hall, Stephan (04.10.2020): *Fatigued Authoritarianism in Belarus?* in: E-International Relations; available at: <https://www.e-ir.info/2020/10/04/fatigued-authoritarianism-in-belarus/>

<sup>348</sup> European Parliament Press Service (18.12.2020): *Belarusian opposition receives 2020 Sakharov Prize*; available at: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/eu-affairs/20201210STO93502/belarusian-opposition-receives-2020-sakharov-prize>

<sup>349</sup> Maples, David (02.08.2020): *The Transformation of Political Life in Belarus*; in: E-International Relations Journal; available at: <https://www.e-ir.info/2020/08/02/the-transformation-of-political-life-in-belarus/>

<sup>350</sup> Council of the European Union (12.10.2020): *Council Conclusion on Belarus*; available at: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/10/12/belarus-eu-adopts-conclusions/#>

<sup>351</sup> for further information: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/countries/belarus\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/countries/belarus_en)

<sup>352</sup> European Commission (11.12.2020): *COMMISSION IMPLEMENTING DECISION of 11.12.2020 on the special measure in favour of the Republic of Belarus for 2020*; available at: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2020/EN/C-2020-8954-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>

## Vers une Europe géopolitique ?

encouraged opposition could demand more participation, demanding a constitutional reform for the authoritarian one established in 1995. Simultaneously, a sudden resignation of Lukashenko could lead to a power vacuum, filled by a successor, serving as next Lukashenko. Russian in that strife would be very influential.

Whatever the future might bring for Belarus, this year has proven, that Belarus is a country between in a mental and a geographical

sense. Located between the European Union and the Russian Federation, Belarus is based on social contract from socialist times and citizens searching for modern times. What might be said for 2020, it was a year of transition there. Such process can be peaceful, protesting or even potentially violent. Concluding this article, it can be said, that once Belarus emerged due to the fate of history of a failing Soviet Union. About 30 years latter it is the Belarusian people trying to take the fate of history into their own hands.

# L'Europe, puissance spatiale de demain : rêve ou réalité ?

Par Damini PANTALEON

Co-responsable de la Commission Droit international & Justice internationale de l'Institut EGA

Lors d'un entretien avec l'Institut Montaigne en date du 25 Juin 2019, Arthur Sauzay, avocat spécialisé en droit public, droit de l'énergie et droit de l'environnement au sein du cabinet Allen & Overy a déclaré que « *la gouvernance spatiale européenne est plus une source de faiblesse qu'une force aujourd'hui. La repenser n'est pas simple et ne se fera pas en un jour, mais il faut ouvrir ce chantier.* »<sup>353</sup>

Bien que l'Europe, *via* l'ESA<sup>354</sup>, se hisse à la 3<sup>ème</sup> position des puissances mondiales, derrière la classique puissance étatsunienne et l'étoile montante chinoise, elle peine à les surpasser.

Même si l'Europe fait partie des acteurs historiques du secteur spatial en ayant impulsé puis participant désormais activement aux activités de l'*International Space Station*, le vieux continent tend à rattraper son retard causé par le changement des lignes stratégiques, commerciales comme politiques du secteur, sur la scène internationale. Effectivement, l'avènement du *New Space*<sup>355</sup> marque d'un nouveau sceau le domaine national comme international spatial en ouvrant la voie au développement d'activités privées pour l'exploration spatiale. Si la puissance mondiale

américaine arrive à s'acclimater en favorisant cet environnement par son droit interne, l'Europe paraît, quant à elle, paralysée et agit, à ce jour, comme simple spectatrice.

Si le renouveau des lignes géopolitiques spatiales en fait un secteur multidimensionnel car à la fois stratégique, politique, industriel et commercial pour tous les États qui cherchent à en faire un objectif national, il serait dommage que l'Europe passe à côté. Cependant, il convient de noter la spécificité de l'Europe en tant qu'objet politique et juridique par le rôle omniprésent de l'Union européenne. Effectivement, l'Europe concentre à elle seule le potentiel d'une puissance spatiale tout en se heurtant continuellement aux problématiques intrinsèques de son fonctionnement juridique et politique.

## Le potentiel spatial européen

L'*European Space Agency* comme symbole de la puissance spatiale européenne

L'une des particularités de l'Europe repose en son organisation institutionnelle stricte et spécialisée par secteurs à laquelle le domaine spatial n'échappe pas. En effet,

<sup>353</sup> « Europe spatiale, on a un problème », entretien avec Arthur Sauzay du 25 Juin 2019 à l'Institut Montaigne

<sup>354</sup> Communément appelée *European Space Agency* ou par son sigle anglophone, *ESA*.

<sup>355</sup> Débuté notamment avec la nouvelle administration Obama de 2008 puis à la suite de l'adoption du « *US Commercial Space Launch Competitiveness Act* » en 2015.

L'Europe possède de solides atouts spatiaux en raison de son organe central spécialisé, l'ESA.

L'ESA constitue un atout précieux pour l'Europe, étant une agence spatiale intergouvernementale qui revêt un habit juridique pertinent. En tant qu'organisation internationale intergouvernementale, ce sujet de droit international public agit en vertu de sa propre personnalité juridique. Cette indépendance juridique permet d'ancrer solidement le rôle de l'ESA dans le secteur spatial sur les échelles régionale comme internationale. *Via* une forme permanente et institutionnalisée, l'Agence vise à : « [...] assurer et développer, à des fins exclusivement pacifiques, la coopération entre États européens dans les domaines de la recherche et de la technologie spatiales et de leurs applications spatiales, en vue de leur utilisation à des fins scientifiques et pour des systèmes spatiaux opérationnels d'application <sup>356</sup> » offrant une grande marge de manœuvre dans la création de programmes et politiques spatiales.

Il convient de rajouter que le financement de l'ESA est facilité par la participation active et directe <sup>357</sup> de ses 22 États membres dont les puissances nationales allemande, française et anglaise. Ce mode de financement permet ainsi aux États de mettre en œuvre des projets spatiaux plus ambitieux en concentrant des moyens techniques et scientifiques.

L'ESA a pour idéologie motrice la coopération qui est clairement affirmée à la fois au niveau de ses États membres, strictement européen, mais en étant aussi ouverte à une coopération internationale puisqu'elle autorise

des projets de coopération entre l'ESA et d'autres organisations internationales mais aussi gouvernements, organisations et institutions externes <sup>358</sup>.

Si cet objectif de coopération internationale est pertinent pour le domaine spatial puisqu'il permet la réalisation de projets plus ambitieux, il convient de dénoncer sa faiblesse principale qui réside en l'approbation unanime de certains projets <sup>359</sup> par les États membres de l'ESA.

*Le rôle effacé de l'Union européenne malgré son inspiration de relance d'une politique spatiale communautaire*

Même si l'ESA reste la vitrine du savoir-faire européen spatial, l'Union européenne tente aussi d'ouvrir sa voie à une Europe spatiale. En effet, l'adoption du traité de Lisbonne en 2009 a conféré à l'Union européenne une nouvelle compétence partagée dans le domaine spatial. Ainsi, l'article 189 du TFUE <sup>360</sup> prévoit une compétence communautaire pour élaborer et mettre en œuvre une politique spatiale favorisant les domaines scientifiques, techniques et industriels <sup>361</sup>.

Bien que l'adoption de cette compétence communautaire n'ait pas été publiquement affichée au lendemain de l'adoption du traité, cette évolution institutionnelle discrète réside finalement en une véritable aubaine pour dynamiser la diplomatie et politique spatiale européenne concurrentement à celle de l'ESA <sup>362</sup> mais uniquement dans le domaine de la recherche et du développement technologique spatial et au côté des éventuels développements nationaux.

<sup>356</sup> Voir l'article II de la Convention de l'Agence spatiale européenne du 30 Mai 1975.

<sup>357</sup> Voir l'article I de la Convention de l'Agence spatiale européenne du 30 Mai 1975.

<sup>358</sup> Par exemple, avec l'Agence Spatiale Canadienne (dite CSA).

<sup>359</sup> Le plus marquant étant le programme Ariane.

<sup>360</sup> Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne.

<sup>361</sup> Sartorius Emmanuel, « Une ambition spatiale pour l'Europe : quelle vision française à l'horizon 2030 ? », *Géoéconomie*, 2012/2 (n° 61), pp. 39-48.

<sup>362</sup> C'est notamment le rôle de l'*European Global Navigation Satellite Systems Agency* (parfois appelé GSA).

## Vers une Europe géopolitique ?

À cela s'ajoute un point de vue pratique plus réaliste par lequel il faut noter le caractère utopique de cette compétence de l'Union européenne au regard du secteur spatial puisque finalement sur les désormais 27 États membres de l'Union, peu sont conscients du potentiel spatial. Il convient également d'ajouter que l'Union européenne arrive après les avancées opérées par l'ESA qui sont des acquis pour une majorité des États à la fois membres de l'Union et de l'agence.

Malgré ces rivalités, il faut noter un rapprochement continu entre l'Union européenne et l'ESA depuis le début du XXI<sup>e</sup> siècle. En effet, dès 2002, le directeur stratégie et relations extérieures de l'ESA, Jean-Pol Poncelet, déclarait : « *Nous sommes aujourd'hui dans une situation où l'Union Européenne d'une part, et l'Agence Spatiale Européenne, d'autre part, partagent des intérêts conjoints pour réaliser ensemble des projets d'un commun accord.* » Ce tissage de liens a notamment été concrétisé en 2003 par un Accord-cadre actant la création du Conseil Espace<sup>363</sup> qui a permis de poser les prémices d'une politique spatiale commune.

### **Le fonctionnement de l'Europe comme barrière naturelle au développement d'une puissance spatiale européenne**

*Le rôle des agences spatiales nationales : un contrepoids important et individualiste à une puissance spatiale européenne unique*

Originellement, la conquête spatiale était marquée par la volonté individualiste d'un État de prouver sa supériorité scientifique et *in fine* politique. Aujourd'hui encore, cette volonté de domination égoïste marque le secteur spatial

malgré des jeux de coopération internationaux ou régionaux.

Malgré des efforts de coopération à diverses échelles, les agences spatiales nationales sont toujours le centre d'impulsion d'un projet spatial. Si l'on découpe les différents niveaux de centres décisionnels pour le choix d'une politique spatiale, on se rend compte qu'il en existe trois à l'échelle européenne<sup>364</sup> :

- le niveau de l'ESA : il s'agit du niveau historique qui a propulsé l'Europe en tant que puissance spatiale notamment via l'*International Space Station* mais aussi de celui qui sert de vitrine à la puissance spatiale européenne ;
- le niveau des agences nationales spatiales : c'est le niveau type de recherche et pratique de la politique spatiale car suivant les programmes nationaux décidés par les gouvernements locaux qui répondent à une idéologie nationale ;
- le niveau communautaire : niveau le plus récent (début XXI<sup>e</sup> siècle) qui s'est progressivement construit autour de grands programmes spatiaux, comme Galileo et Copernicus, qui a atteint sa maturité avec l'ajout de la compétence communautaire spatiale.

Ces niveaux sont à la fois complémentaires et concurrents en raison de l'absence d'un partage clair des compétences. Un certain climat de rivalités plane quand il s'agit de traiter d'une même activité pour les deux organismes.

Cependant, il convient de noter que la dualité entre le niveau national et l'ESA est atténuée car la plupart des États européens étant des puissances spatiales nationales participent activement aux programmes de

<sup>363</sup> Communément appelé *Space Council*.

<sup>364</sup> « [Europe spatiale, on a un problème](#) », entretien avec Arthur Sauzay du 25 Juin 2019 à l'Institut Montaigne

## Vers une Europe géopolitique ?

l'Agence européenne, pour obtenir en contrepartie plus d'influence.

*L'absence de politique spatiale européenne unique : un frein au développement d'une position harmonieuse de leader spatial*

L'absence de position politique européenne unifiée est finalement due à la construction progressive d'une gouvernance spatiale par plusieurs acteurs aux objectifs différents les uns des autres. Par exemple, parmi les modèles de coopérations européennes entre l'ESA et l'Union proposés par l'article 5 de l'Accord-cadre de 2003, chacune des parties conserve son autonomie et son indépendance pour agir librement dans le domaine spatial et en fonction de ses convictions. Cela sous-entend que chaque organisation peut gérer une même activité spatiale concomitamment<sup>365</sup>.

Paradoxalement, l'Accord-cadre a créé un autre modèle consistant en la mise en place d'une situation de subordination entre les parties en faisant de l'ESA un simple organe de mise en œuvre de la politique communautaire ; c'est notamment ce cadre qui a été adopté pour servir de base à la mise en place du programme Galileo que l'ESA a cependant dépassé en s'arrogeant un pouvoir de décision. Cette proposition de modèle démontre un caractère communautaire fort qui cherche à faire de l'ESA un simple instrument au service de la politique spatiale européenne qui devrait de ce fait respecter le cadre du droit de l'Union européenne.

Il faut toutefois ajouter que, malgré l'absence actuelle d'une politique spatiale européenne, l'Europe est handicapée par son retard dans le *New Space* en peinant à intégrer des acteurs privés. En effet, si la puissance américaine a déjà pleinement intégré le secteur

privé dans son industrie et sa politique spatiale, l'Europe n'a pas encore pris de décision formelle à ce sujet. Or ce retard risque de répéter l'histoire tragique du retard numérique européen qui a finalement été récupéré par et au profit des géants américains et chinois. Il est donc vital pour l'industrie spatiale européenne et, par conséquent, pour la construction d'une politique spatiale cohérente que l'Europe prenne en compte son potentiel dans cette nouvelle course à l'espace en intégrant pleinement des acteurs privés de renom, tel que Thalès et d'autres, en plein essor, comme Starburst, pour s'arroger une place dans le *New Space* européen puis conquérir l'international.

### Le Brexit : perturbateur de la quête d'une Europe spatiale ?

Le départ officiel du Royaume-Uni de l'Union européenne puis de l'union douanière et du marché commun le 1<sup>er</sup> janvier 2021 marque à la fois la fin du long processus de Brexit et le début de nouvelles interrogations européennes, nationales et internationales outre-Manche comme au sein de l'Union.

Malgré le Brexit, le Royaume-Uni continuera de participer à l'essentiel des programmes spatiaux européens en restant membre de l'ESA, une organisation internationale détachée du système institutionnel de l'Union européenne. Son maintien dans l'Agence spatiale européenne lui permettant ainsi de continuer à contribuer activement au budget de l'institution mais sans être désormais concernée par les programmes spatiaux présentant une double casquette dans leur mise en œuvre comme les projets Galileo et Copernicus, partiellement financés par la Commission européenne mais dont la gestion est confiée à l'ESA.

<sup>365</sup> « *La politique spatiale en Europe. Deux pilotes à bord* » Thèse de Jérôme Battistini, 2018.

## Vers une Europe géopolitique ?

Cependant, il n'est pas exclu que le Royaume-Uni signe des accords avec l'Union européenne pour devenir un État tiers aux programmes comme l'ont fait la Norvège et la Suisse. Or cette possibilité restreint drastiquement la participation des États tiers aux programmes ; le Royaume-Uni a été un acteur clé dans le développement des programmes susmentionnés et entendra probablement avoir une participation plus grande à ces programmes

sous le joug concurrent de l'ESA et de la Commission européenne<sup>366</sup>.

Enfin, il faut noter que le statut du Royaume-Uni en tant que membre de l'ESA mais pas de l'Union européenne peut créer une division importante dans le choix de politiques spatiales européennes, contribuant à un processus de gouvernance européen à double vitesse.

---

<sup>366</sup> *Ibid.*

# Comment l'Union européenne participe-t-elle à la gouvernance arctique ?

Par Alexandra PARIS

Analyste au sein de la Délégation Régions polaires de l'Institut EGA

Malgré la présence et la volonté accrue de l'Union européenne de devenir un acteur arctique à part entière, elle continue à être confrontée à de nombreux obstacles liés principalement à sa crédibilité et sa légitimité. La relation entre l'UE et le Conseil de l'Arctique, l'organe représentatif de la gouvernance régionale, est ambiguë. D'une part, l'UE semble être un véritable partenaire et conseiller-expert dans certains domaines. D'autre part, l'UE apparaît comme un rival ou même un intrus dans la zone. Cette dichotomie se traduit également par la situation actuelle de l'UE au sein du Conseil. En 2013, sa candidature pour le poste d'observateur permanent est vue favorablement par les pays membres, mais la décision a été reportée et n'a plus été discutée depuis. Cependant, n'ayant pas le statut officiel d'observateur, l'UE arrive tout de même à participer à la gouvernance arctique et devient même un acteur important. Cette région septentrionale devient un espace de plus en plus stratégique et fragile. Le développement, ainsi que sa protection vont de pair. Cette zone est d'une importance internationale puisque les conséquences du réchauffement climatique y sont déjà visibles et s'étendent au-delà du cercle polaire. Le think tank européen EPSC<sup>367</sup>, qui a

travaillé sur une nouvelle approche européenne arctique, fait même remarquer que cette zone est essentielle à la vie humaine. La gouvernance régionale s'articule autour des sujets proposés par le pays qui préside le Conseil<sup>368</sup>. Néanmoins les thèmes sont généralement liés à la protection et la recherche arctique, au développement durable et au développement social en Arctique.

## La recherche polaire européenne

Bien qu'une nouvelle politique ait été préparée pour 2021, la politique de l'Union intégrée pour l'Arctique de 2016 est toujours d'actualité. Souvent considérée comme vague et dispersée, cette politique a tout de même mis l'Union européenne en valeur et a prouvé une réelle volonté de celle-ci de s'investir dans l'espace arctique. Cette politique est fondée sur trois piliers phares : la recherche, le développement durable et la coopération internationale. La recherche scientifique est sans doute l'axe le plus centré sur l'Arctique.

<sup>367</sup> EPSC European Political Strategy Center. Union, Publications Office of the European. *Walking on thin ice : a balanced arctic strategy for the EU*. 21 Nov. 2019, <http://op.europa.eu/fr/publication-detail/-/publication/6feff832-0cdb-11ea-8c1f-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF>

<sup>368</sup> La présidence du Conseil de l'Arctique change tous les deux ans, dans un ordre établi par la déclaration d'Ottawa. La présidence islandaise se finira au printemps 2021 et la présidence russe prendra le relais.

L'UE a un fort potentiel en recherche scientifique et mise sur celle-ci pour apporter des réponses aux défis environnementaux et climatiques. Elle tente de comprendre le fonctionnement de la région arctique afin de trouver les solutions les plus adaptées en ce qui concerne les stratégies d'atténuation du changement climatique et du développement durable. Elle permet également de prévoir quelles conséquences pourrait avoir le réchauffement climatique pour les années à venir. Pour coordonner son action, l'UE a mis en place l'initiative EU Polar-Net, qui est actuellement devenue EU Polar-Net 2, composée de 25 partenaires représentant les pays membres de l'Union et des pays associés qui possèdent des programmes polaires (Islande, Norvège, Turquie). Il est important de noter que l'un des principaux partenaires de ce projet est AMAP<sup>369</sup>, un des six groupes de travail du Conseil de l'Arctique. EU Polar-Net 2 est le plus grand *consortium* d'expertise et d'infrastructures dans la recherche polaire<sup>370</sup>. En plus de l'objectif principal, qui consiste à consolider et à organiser la recherche polaire européenne et internationale, EU Polar-Net 2 va plus loin puisqu'il élaborera des avis et des conseils basés sur des faits scientifiques aux décideurs politiques. Lorsque le projet arrivera à échéance, le 30 septembre 2024, EU Polar-Net tentera de créer un bureau européen permanent de coordination polaire, pour assurer sa pérennité et continuer efficacement la recherche polaire européenne.

D'autres projets scientifiques ont été financés dans le cadre de « Horizon 2020 ». Il convient de citer entre autres APPLICATE et Blue-Action, qui travaillent sur une amélioration des prévisions météorologiques et des prédictions sur le climat futur, INTAROS qui développe un système intégré d'observation de l'Arctique. Ce programme a d'ailleurs contribué

à la création du drone SPECTRA, utilisé lors de la dernière expédition européenne en Arctique, MOSAiC. En complémentarité de ces initiatives, l'UE a mis en place un programme d'observation de la Terre, Copernicus. Il est composé de plusieurs satellites européens qui facilitent un rassemblement de données ainsi qu'un suivi météorologique, une surveillance des variables climatiques et l'épaisseur des glaces.

La partie sur le développement durable, décrite dans la politique arctique européenne, est floue et peu précise. De nombreux programmes d'aides aux start-up innovantes, de promotion d'économie verte et bleue, tourisme durable, *etc.* ne sont pas centrés sur l'Arctique, mais sur l'Union dans sa globalité. Le seul projet régional dans l'Arctique européen qui est explicité dans cette politique est le projet INTERREG Nord. Ce projet, terminé en 2020, a mis en place plusieurs sous-projets et initiatives dans le Nord de la Norvège, Suède et Finlande, ainsi que dans le territoire Sami. Presque 100 sous-projets et mesures<sup>371</sup> (recherche et innovation, entrepreneuriat, respect de la culture et de l'environnement) ont été mis en place.

### L'UE, représentée indirectement au Conseil de l'Arctique

L'adhésion de la Suède et de la Finlande en 1995 a permis à l'Union européenne d'avoir une ouverture sur l'Arctique et d'être géographiquement présente dans la région. De plus, l'UE est indirectement représentée au Conseil de l'Arctique, à travers cinq pays membres permanents. Le Danemark, la Suède et la Finlande sont membres de l'UE et la Norvège et l'Islande sont deux partenaires commerciaux faisant partie de l'Espace Economique européen (EEE). L'Union

<sup>369</sup> Arctic Monitoring and Assessment Programme.

<sup>370</sup> <https://eu-polamet.eu/about/>

<sup>371</sup> Liste des projets: <https://www.interregnord.com/wp-content/uploads/Project-portfolio-version-31.3.2020.pdf>

## Vers une Europe géopolitique ?

européenne n'est pas un régime fédéral et permet donc aux pays arctiques d'établir leur propre politique circumpolaire. Toutefois, la relation étroite avec l'UE peut influencer ces pays dans certains choix politiques. La Politique commune de pêche (PCP) est un bon exemple de mesure, que les pays membres de l'Union, tels que la Suède, le Danemark et la Finlande, doivent respecter. La PCP est un ensemble de règles qui prévoient la préservation des stocks de poissons<sup>372</sup>. Cette politique instaure des quotas aux pays qui peuvent pêcher dans toutes les ZEE des pays membres. De plus, la PCP peut également désigner certains espaces maritimes, comme des zones protégées, qui interdisent la pêche. Quant à la Norvège et l'Islande, membres de la EEE, le respect du libre-échange et le respect de la réglementation des produits exportés doivent être pris en compte. Cette réglementation a été remise en cause lors de l'affaire des produits dérivés du phoque, qui opposait le Canada et la Norvège à l'UE. Cette affaire a d'ailleurs suscité une mésentente des pays et des peuples autochtones arctiques envers l'UE et a été l'un des obstacles à l'adhésion de l'UE au Conseil de l'Arctique.

Bien que l'UE ne soit pas un observateur permanent, elle est régulièrement invitée en tant qu'observateur *ad hoc*, c'est-à-dire qu'elle est considérée comme un expert dans un domaine et surtout dans le domaine maritime.

L'UE est l'un des plus grands importateurs de produits halieutiques. Entre 25% et un tiers de poissons vendus sur le marché européens proviennent de l'Arctique<sup>373</sup>. Avec le réchauffement des océans, les poissons ont tendance à migrer vers le Nord. C'est pourquoi des problèmes de surpêche sont apparus en Arctique. Ce problème s'est accentué avec la fonte de la banquise, qui rend

l'océan Arctique accessible plus longtemps. Ses connaissances en matière de politiques de pêche ont valu à l'Union européenne l'invitation à la table des discussions sur la réglementation de pêche dans l'océan Arctique Central. L'Union est également un expert dans la gestion des déchets, y compris les déchets marins et le plastique. Sa directive-cadre Stratégie pour le milieu marin est reconnue par les pays arctiques et a été citée dans le rapport sur les déchets marins produit par le PAME<sup>374</sup>.

Les observateurs *ad hoc* ou permanents ne peuvent ni participer, ni donner leur avis durant les réunions du Conseil de l'Arctique. Cependant, ils peuvent participer et faire passer leurs idées à travers les différents groupes de travail du Conseil.

### Présence régionale

La présence de l'UE en Arctique ne date pas seulement de l'adhésion de la Suède et de la Finlande en 1995. Deux ans auparavant, lors de la conférence des ministres des Affaires étrangères à Kirkenes en Norvège, l'UE s'engage dans la création d'une coopération nordique intitulée *Conseil euro-atlantique de la mer de Barents*. L'organisation réunit le Danemark, la Finlande, l'Islande, la Norvège, la Suède, la Russie et l'Union européenne. Ce Conseil est une coopération intergouvernementale qui vise à promouvoir le développement économique et social durable de la région de Barents.

Par la suite, l'Union a signé en 1999 l'initiative de la Dimension nordique ou la Dimension septentrionale. La Dimension Nordique regroupe la Russie, la Norvège,

<sup>372</sup> Commission européenne, Politique commune de pêche, [https://ec.europa.eu/fisheries/cfp\\_fr](https://ec.europa.eu/fisheries/cfp_fr)

<sup>373</sup> CANOVA Emilie, Portfolio. L'Union européenne, acteur majeur de la pêche en Arctique, Diplomatie N°102.

<sup>374</sup> PAME Protection of Arctic Marine Environment, groupe de travail du Conseil de l'Arctique.

## Vers une Europe géopolitique ?

l'Islande et l'Union européenne. Cette politique a pour but de développer la coopération entre ces pays dans la région arctique et subarctique européenne. Cette politique promeut la coopération dans les domaines du développement économique et social, la stabilité et la sécurité durables. Les États-Unis et le Canada sont notamment des États observateurs de cette initiative.

La Dimension Nordique n'est plus tellement sollicitée contrairement au Conseil Euro Arctique de Barents qui travaille activement à développer la région de Barents à travers ses quatre groupes de travail basés sur la coopération en matière de sauvetage, l'environnement, la coopération économique et le transport.

### Vers une nouvelle politique arctique européenne

Ces dernières années l'UE a montré son fort intérêt pour l'Arctique sans être trop imposante, grief qui lui a été de nombreuses fois reproché. La création du poste d'ambassadeur pour l'Arctique en 2017 a mis l'accent sur l'importance de la région et la volonté de coordonner davantage sa politique arctique. Depuis le 1<sup>er</sup> avril 2020, le terme « ambassadeur » est remplacé par « envoyé spécial ». Aujourd'hui, Michael Mann a repris le poste d'ambassadeur qui, malgré le changement de titre, ne semble pas changer pour autant.

En octobre 2019, le premier *EU- Arctic stakeholder forum* a eu lieu dans une ville suédoise d'Umeå. Ce premier forum a redéfini les priorités d'investissement européennes qui se sont précisées avec des programmes bien

spécifiques. Cependant, l'UE ne précise pas de quel Arctique il est question : l'Arctique régionale européenne, où elle a une totale légitimité ou l'ensemble de l'Arctique dans laquelle sa légitimité est remise en cause. Pour une nouvelle politique européenne en 2021, il est important pour l'UE de préciser et de se focaliser sur un espace géographique clair.

En vue des préparatifs de la nouvelle politique, la Commission européenne et l'EEAS ont mis en place en juillet 2020 une consultation publique. Cette consultation visait à aider à remettre la politique européenne arctique à jour, en y incluant les nouveaux défis et opportunités. Cette consultation fut suivie par une analyse du Parlement européen : *A balanced Arctic Policy for the EU*. Cette analyse place le contexte actuel sur le changement climatique et les aspects géoéconomique et géopolitique de l'Arctique en y incluant les objectifs mis en place par le Green Deal. L'analyse suggère une politique arctique à une plus grande portée : « plus d'Union européenne dans l'Arctique » et de « plus d'Arctique dans l'Union européenne ». Enfin, précise l'analyse, la politique arctique révisée doit être proactive et ambitieuse, fondée sur les forces et les compétences existantes au sein de l'UE<sup>375</sup>.

La nouvelle commission de Ursula Von der Leyen se veut être une commission plus géopolitique. Il se peut que la nouvelle politique européenne pour l'Arctique intègre cette volonté. Depuis ces dix dernières années, l'UE a rempli ses obligations en matière de protection arctique<sup>376</sup>. Toutefois, précise Andreas Raspotnik, si le changement de système est fort, il se peut que l'UE souhaite véritablement quitter son confort arctique et imposer sa vision européenne et géopolitique de l'Arctique<sup>377</sup>.

<sup>375</sup> A Balanced Arctic Policy for the EU - Think Tank. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EXPO\\_IDA\(2020\)603498](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EXPO_IDA(2020)603498)

<sup>376</sup> Andreas Raspotnik, "The Great Illusion Revisited: The Future of the European Union's Arctic Engagement", 26 Octobre 2020.

<sup>377</sup> *Idem*.

# Une tempête en Baltique ? La Suède regarde à l'Est<sup>378</sup>

## Entretien avec Robert DALSJÖ

Spécialiste des questions sécuritaires en région baltique  
à l'Agence Suédoise de Recherche de Défense

## Réalisé par Louis AUBERT

Co-responsable de la Délégation Régions polaires  
de l'Institut EGA

**Louis Aubert - La Suède, la Finlande et la Norvège ont beaucoup aidé les États baltes à gagner leur indépendance après la chute de l'URSS. Cette aide comprenait de l'équipement, de l'armement, ainsi que la formation des cadres officiers de leur armées afin que celles-ci puissent être capables de coopérer au sein d'exercices internationaux. Pourtant la région baltique continue d'être divisée entre différents paradigmes d'alliance, entre les membres de l'OTAN et ceux conservant une ligne de neutralité. Cela peut-il être un obstacle à la coopération militaire régionale ?**

**Robert Dalsjö -** La Suède a perdu l'essentiel de ses possessions de son ancien empire en 1709 [1]. Durant le siècle suivant, Stockholm a tenté de recouvrir cette puissance perdue. Mais ces espoirs ont été anéantis après l'alliance franco-russe de 1807, Napoléon ne s'opposant pas à l'invasion de la Finlande suédoise par les armées russes en 1809. La défaite suédoise a forcé le pays à changer de politique et à adopter une position de neutralité et de non-alignement qu'il a maintenue depuis. Avec l'arrivée au pouvoir du maréchal français Bernadotte, couronné sous le nom de Karl Johan, la Suède n'a pas tenté de reprendre ses possessions à l'est, tombées définitivement sous le contrôle de la Russie mais a, à la place, établi une alliance

avec Moscou et le tsar Alexandre Ier. Dès lors, la Suède a accepté la perte de la Finlande ainsi que la domination russe en région baltique et en Europe du Nord. La Suède s'est alors concentrée sur le développement du pays, tout en espérant secrètement un soutien militaire de l'Ouest en cas d'agression militaire russe. Quand je parle de l'Ouest, cela correspond dans un premier temps au Royaume-Uni, première puissance mondiale, s'effaçant ensuite au profil des États-Unis, qui dans l'esprit suédois seront à leur tour le garant de la sécurité de la Suède. Cela a été la principale ligne stratégique de la Suède en matière de politique étrangère depuis maintenant deux siècles, jusqu'à la chute de l'URSS. Durant la guerre froide, la Suède était plus ou moins sur la ligne de front entre le bloc Est et le bloc Ouest. Les tensions dans la région ont culminé durant les années 1980, avec de fréquentes intrusions de sous-marins soviétiques dans les eaux territoriales suédoises, de nombreux actes d'intimidation, *etc.*

La profondeur stratégique de la Suède a grandement diminué au cours de ce siècle puisque l'URSS dominait alors tout l'espace oriental et méridional de la mer Baltique, exerçant une pression directe sur les dispositifs de défense suédois.

<sup>378</sup> Entretien publié sur le site internet de l'Institut EGA le 28 janvier 2021.

La chute de l'URSS et la libération des pays baltes, l'indépendance géopolitique retrouvée de la Finlande (qui rejoignit l'UE en 1995, aux côtés de la Suède) ; tout cela a bouleversé la composition géostratégique dans la région. Certains d'entre nous, qui pensaient en termes géopolitiques, souhaitaient alors faire de ce revirement géostratégique un fait, un changement permanent. Cela nécessitait d'aider à la stabilisation de ces nouveaux pays, futurs partenaires aux yeux de Stockholm et capables de lui garantir à nouveau cette profondeur stratégique. Les États baltes devaient donc rejoindre l'UE et l'OTAN afin de sécuriser ce changement de paradigme et de le concrétiser en un réel gain géopolitique. Voilà pourquoi la Suède a largement participé à l'aide apportée à ces pays dans les années 1990. Une autre raison expliquant cet engagement est à trouver dans le sentiment de culpabilité existant chez les gouvernements suédois pour la façon dont le pays avait traité ces pays en les abandonnant à leur sort lors de leur occupation par les troupes soviétiques. Aider les pays baltes relevait à la fois d'un jeu géopolitique et d'une affaire de conscience nationale.

**LA - Certains mentionnent également ce sentiment de culpabilité en Suède concernant la position de neutralité du pays durant la Seconde Guerre mondiale. La Suède, malgré l'aide apportée aux juifs par certains, comme Raoul Wallenberg, a laissé transiter les troupes allemandes sur son territoire et a fourni son précieux minerais de fer au IIIème Reich. Cela est-il correct d'après vous ?**

**R.D -** Oui, ce débat a traversé la société suédoise au cours de la seconde moitié du XXème siècle, surtout dans les années 1990. Cependant, l'opinion générale en Suède ne juge pas l'action du royaume si sévèrement, estimant que les options du pays étaient limitées durant ce conflit et que ses choix répondaient à une logique de *realpolitik*. Néanmoins, d'autres, davantage attachés aux valeurs morales, voient dans ce laxisme suédois une mansuétude coupable. Selon eux, le rapprochement de la Suède avec le régime allemand durant la guerre était pour le moins ambivalent et restera

toujours comme une tache indélébile dans l'Histoire de ce pays.

**LA - En 2012, le Commandant Suprême des Forces Armées Suédois, le Général Sverker Göranson, déclara que la Suède n'avait pas les moyens de résister plus d'une semaine en cas d'invasion sur son territoire. Quels sont les outils et les armes dont dispose le pays pour faire face à la fois à une attaque conventionnelle et hybride ? Est-ce que le concept et l'organisation de Total Défense pourraient suffire aujourd'hui ?**

**R.D -** Oui, il s'agissait du Commandant Suprême et commandant des Services de la Défense qui a tenu ses propos lors d'une interview en 2012. Mais il ne parlait alors pas d'attaque massive, mais d'attaque mineure et cela concernait les capacités de défense que la Suède posséderait alors en 2023, après différentes réformes au sein de l'armée. À l'époque, en 2012, nos capacités étaient beaucoup plus faibles que ce qu'elles ne sont aujourd'hui. Cela a provoqué un très important débat au sein de la société suédoise et dans les cercles politiques du pays. La Suède a alors davantage investi dans son programme de défense et a renforcé son budget militaire, tout en se rapprochant de l'OTAN, sans néanmoins entreprendre de virage majeur, y compris après 2014 et l'annexion de la Crimée, puisque ce sont bien le ministre de la Défense qui avait en réalité le dernier mot. Les déclarations du ministère de la Défense n'ont en général pas accouché de mesures concrètes. Seulement, la Suède a fortement développé son entente et sa coopération avec les américains et l'OTAN, en particulier quand James Mattis fut Secrétaire de la Défense. Mais qui détient l'argent détient le pouvoir. C'est donc bien le ministère de la Défense et le Premier Ministre qui ont réellement dicté la politique de Défense de la Suède. L'opposition a néanmoins forcé le gouvernement au pouvoir à augmenter les subventions et le budget accordés à la Défense. Concernant les moyens de résilience que possède la Suède face à une offensive conventionnelle et hybride, je pense qu'ils ont été légèrement améliorés par rapport à 2012. Nous avons notamment réintroduit le service militaire obligatoire en 2017, remilitarisé l'île de

## Vers une Europe géopolitique ?

Gotland, nous avons multiplié les exercices et les entraînements, approfondi nos liens et nos politiques de coopération avec nos voisins européens et les États-Unis. Mais hormis cela, nous sommes globalement au même point qu'en 2012. Nous ne pouvons lancer au combat au mieux qu'une brigade armée, guère plus. Il y a encore un manque d'équipement de base. Nous avons gelé nos fonds plus modestes pour nos sous-marins.

**LA - La Suède se trouve-t-elle dans un cas similaire à celui de la Norvège, qui a récemment fait l'acquisition de matériel et d'armement de haute technologie, c'est-à-dire très performant, mais également très onéreux et par conséquent disponible qu'en quantités très limitées, ce qui l'a empêchée d'investir pour renouveler certains autres équipements déficients ?**

**R.D -** J'imagine que vous n'êtes pas sans savoir que le fait de posséder, comme la France, une solide industrie d'armement et de défense, n'amène pas seulement du prestige et de la gloire, mais que cela engendre des recettes et des emplois très importants. En Suède, cela concerne essentiellement l'aviation et dans un degré moindre l'artillerie.

La Suède compte sur une industrie de la Défense très productive et dynamique. Elle compte beaucoup sur les commandes de l'État pour maintenir une dynamique de ce secteur d'activité.

J'ai personnellement interrogé la capacité de la Suède à maintenir à un tel niveau cette industrie, là où l'Allemagne ou même le Royaume-Uni en sont incapables. De plus, cela se fait aux dépens d'autres éléments de nos forces armées.

**LA - Bien sûr, la Suède donne la priorité à sa propre industrie (Saab, Bofors). Cela peut-il être un obstacle à l'interopérabilité de ses forces armées avec ses partenaires régionaux en Europe du Nord ?**

**R.D -** Oui, tout à fait. Et le paradigme militaire suédois n'est plus aussi fort que ce qu'il était durant la guerre froide. Aujourd'hui il repose essentiellement sur ses sous-marins, son

aviation et quelques autres armes plus spécifiques. La Suède pourrait acheter du matériel et de l'armement à des partenaires extérieurs, mais cette tendance à puiser dans sa propre industrie est malgré tout toujours bien présente. Il faut ajouter qu'il existe, dans les arcanes du monde militaire suédois, un conflit silencieux à ce sujet. Certains privilégient le développement des capacités opérationnelles afin d'améliorer la disponibilité des forces armées suédoises en cas de conflit dans la région. Cet objectif se comprend dans une perspective de temps limité, sur le court terme. Il s'étend sur environ cinq ans. Il s'agit avant tout d'améliorer, réparer et rénover l'équipement et le matériel, toujours dans le but de ralentir la progression ennemie, de gagner du temps avant l'arrivée de l'aide militaire américaine et des alliés. Cela a toujours été la stratégie de la Suède depuis la guerre froide, avec alors l'ambition de pouvoir tenir trois mois en cas d'attaque. Aujourd'hui, nous pourrions tenir trois jours. D'autres estiment que le risque de conflit dans la région reste minime et qu'une approche centrée sur le long terme serait plus judicieuse, tout en s'assurant de conserver une industrie de la défense robuste. On assiste là à une opposition majeure dans l'*establishment* militaire suédois.

En ce qui concerne la *Total Defence*, il y a peu à dire de nouveau. Une importante étude sur le sujet a été réalisée en 2017, insistant alors sur l'urgence et l'importance d'un retour d'un concept amélioré de la *Total Defence*, car la défense citoyenne avait été complètement laissée à l'abandon, pour ne pas dire désintégrée par les gouvernements successifs. Il y a eu une résistance de la part des organisations civiles auxquelles a été confiée la tâche d'accomplir une telle réforme, celles-ci souhaitant réaliser cette transformation selon leurs propres méthodes. Malgré cela, nous avons aujourd'hui dépassé ces litiges. La tendance actuelle est à une amélioration des capacités de résilience du *Total Defence*, mais cela prendra du temps et les sommes allouées resteront relativement modestes. Dans tous les cas, jamais la Suède ne retrouvera ses capacités de défense des années 1980.

## Vers une Europe géopolitique ?

**LA - Vous avez dit que le ministère de la Défense suédois était divisé selon différents concepts. Cela suit-il des lignes politiques distinctes, représentées au sein des partis politiques suédois ?**

**R.D -** À un certain degré oui. Les libéraux par exemple ont toujours eu tendance à privilégier les capacités de défense des forces armées et non le secteur industriel de la défense, tandis que les conservateurs et les sociaux-démocrates au contraire ont toujours appuyé cette industrie. Les conservateurs car ces derniers entretiennent des liens étroits avec ces groupes industriels, et les sociaux-démocrates car ceux-ci sont proches des syndicats et des unions de travailleurs.

**LA - Qu'en est-il des capacités suédoises au regard du risque de cyberattaque sur son territoire ? Est-ce un pan de sa stratégie qui est développé aujourd'hui ?**

**R.D -** Oui, ces capacités se sont développées, mais cela reste un domaine très hermétique et très peu d'informations sont partagées à ce niveau. J'ignore quelles sont réellement ces capacités. J'ai noté néanmoins que le président du premier Comité de Défense avait exprimé son mécontentement devant la lenteur et les délais observés concernant l'établissement du centre national de cybernétique. Je pense qu'il se déroule actuellement beaucoup de choses au sein des forces armées en Suède. Si vous observez le budget de la Défense, vous remarquerez que beaucoup d'argent est destiné au système de commandement et à la défense cybernétique.

**LA - Une question me vient lorsque je m'imagine la carte de la mer Baltique : quels seraient les plans tactiques et la stratégie de la Russie si cette dernière prenait possession des pays baltes et par conséquent acquérait le contrôle des rives sud et orientales de la mer Baltique ? Les forces russes s'arrêteraient-elles ou continueraient-elles leur mouvement vers l'ouest afin de contrôler les îles de Gotland et d'Åland ? Ces dernières ne constitueraient-elles pas une sorte d'avant-poste précieux dans la mer Baltique, permettant aux russes de**

**menacer directement la Suède, sans pour autant envisager une offensive majeure sur le pays ?**

**R.D -** Ce scénario, parmi beaucoup d'autres, est possible. Nous avons envisagé dans un tel scénario une opération militaire limitée, où les forces russes frapperaient rapidement, prendraient le contrôle des pays baltes. La menace nucléaire brandie effrayant et paralysant les forces de l'OTAN, révélant dès lors l'inefficacité de cette dernière. L'OTAN n'aurait plus aucune crédibilité et implorerait, ce qui est l'un des objectifs stratégiques de la Russie.

Dans ce cas, au lieu d'une réelle invasion, la Russie se contenterait de mener une stratégie d'intimidation nucléaire contre la Suède afin de dissuader cette dernière de permettre aux forces de l'OTAN d'utiliser ses bases militaires et son espace aérien ou maritime.

À mon sens, la Russie agirait ainsi avant même d'occuper les îles en mer Baltique. Mais les forces russes pourraient néanmoins s'emparer de Gotland ou de Bornholm [2] dans le but de se constituer un écran de protection sécurisant leurs opérations en mer Baltique et dans les pays baltes.

**LA - Qu'en est-il des verrous que sont les îles de Gotland et Åland ? Depuis 2014 (voire 2008) nous sommes passés d'une ligne de défense de soft security à une politique de hard security, construite principalement autour de la remise à neuf d'une défense territoriale, nouveau cœur des conceptions de sécurité nationale. Comment alors la Suède et la Finlande peuvent-elles efficacement protéger leurs îles comme tête de pont en mer Baltique et véritables verrous stratégiques dans la région ?**

**R.D -** La Finlande et surtout la Suède sont dans une bien meilleure position qu'elles ne l'étaient il y a cinq ans. La Suède peut désormais compter sur une garnison permanente à Gotland, alors que l'île avait été laissée complètement sans défense jusqu'alors. Il n'y avait auparavant aucune force de défense sur l'île. Récemment, le Commandement en chef des forces armées suédoises a jugé que seul la

## Vers une Europe géopolitique ?

présence d'unités armées sur l'île pouvait assurer efficacement sa défense. En ce qui concerne l'archipel finlandais d'Åland [3], le scénario est quelque peu différent, car cet ensemble d'îles et d'îlots est démilitarisé depuis 1921 à la suite d'un Traité promulgué par la Société des Nations. La Finlande ne peut donc y positionner de forces militaires. Cet archipel finlandais doit donc être défendu de la même manière que Gotland l'était avant l'arrivée de troupes, que cela soit par des moyens aériens ou navales ; en permettant, si besoin, d'y déployer en urgence des forces armées. La défense de l'archipel d'Åland est sans doute la principale tâche défensive assignée à la flotte finlandaise. Mais la question est toujours la même : défendre ces territoires contre quoi ? Contre qui ?

En cas d'invasion massive, les défenses suédoises et finlandaises ne tiendraient pas. La réalité est que notre structure défensive en mer Baltique est pratiquement inexistante, donnant toute la liberté à des forces ennemies, même en faible nombre, d'opérer et de progresser sans rencontrer de réelle opposition.

**LA - À l'échelle tactique et opérationnelle et en imaginant certains scénarios, les îles d'Åland pourraient-elles être un point d'appui pour les**

**forces russes à partir desquelles ces dernières pourraient se projeter vers Stockholm ?**

**R.D -** Peut-être, mais cela ne serait pas si facile. De petites compagnies, légères et mobiles peuvent en effet opérer un tel mouvement. Il est une phrase célèbre, disant que « les îles d'Åland aux mains des russes seraient alors comme un pistolet dirigé contre la Suède ».

En effet, depuis la perte de la Finlande au début du XIXème siècle, ce flanc oriental désormais exposé a toujours été un problème dans les plans de défense du royaume.

À tel point que durant la guerre froide, des plans secrets furent élaborés pour prendre et occuper Åland en cas de crise sécuritaire dans la région. Aujourd'hui il existe une coopération extrêmement rapprochée entre les marines suédoises et finlandaises et cela m'étonnerait que ces dernières n'aient pas conçu de stratégie commune regardant la défense de cet archipel. Cependant, même en cas d'occupation préventive ou de remilitarisation « forcée » de l'archipel finlandais, le maintien des lignes de communication et de ravitaillement (notamment en combustibles) reste un point problématique, plus encore en cas de conflit.

## Les enjeux du rôle d'Ambassadeur de l'Union européenne

**Entretien avec Aude MAIO-COLICHE<sup>379</sup>**

Ambassadrice  
Cheffe de Délégation de l'Union européenne en Argentine

**Réalisé par Coline SAVIER<sup>380</sup>**

Déléguée Europe de l'Institut EGA

**Coline Savier - L'Union européenne est représentée à l'étranger par des diplomates ayant le titre d'ambassadeurs de l'Union européenne. Quels sont les attributs de cette fonction et comment ces ambassadeurs représentent-ils l'Union à l'étranger et dans les organisations internationales ?**

**Aude Maio-Coliche -** Commençons avec un peu d'histoire. Au début de la construction européenne et suite aux processus de décolonisation, les États membres de ce qu'on appelait alors la Communauté Économique Européenne (CEE), ont souhaité établir un cadre de relations privilégiées avec leurs anciennes colonies, pays d'Afrique Caraïbes et Pacifique. La Commission européenne, chargée par les traités de l'exécution du budget communautaire et du Fonds Européen de Développement (FED) ainsi créé, a établi des bureaux de représentation dans les pays bénéficiaires. Ce sont les ancêtres des actuelles Délégations de l'UE. Ces bureaux se sont petit à petit développés en nombre, reflétant notamment les liens spéciaux avec d'autres parties du monde des nouveaux États Membres

qui ont progressivement intégré la CEE (puis CE puis UE). Ces bureaux ont aussi vu leurs compétences s'élargir bien au-delà de la gestion de fonds de coopération pour assurer la représentation d'un bloc d'intégration régional gagnant en poids sur la scène internationale. Cette évolution des Délégations de la Commission européenne a été consacrée par le traité de Lisbonne de 2009, qui les a érigées en Délégations de l'UE et données un rôle politique beaucoup plus clair. Elles sont maintenant assimilées à de véritables *ambassades européennes*. Le réseau diplomatique européen compte aujourd'hui 143 Délégations, il est aussi vaste que celui de ses États membres aux plus anciennes traditions diplomatiques et permet aux États membres qui ne sont pas représentés dans certaines zones géographiques de l'être à travers la Délégation de l'UE. L'UE est la seule organisation d'intégration régionale au monde qui ait un service diplomatique et un réseau de missions à travers le monde

La plupart de Délégations sont accréditées auprès de gouvernements nationaux mais certaines représentent l'UE auprès d'organisations internationales comme les

<sup>379</sup> The views expressed are purely those of the writer and may not in any circumstances be regarded as stating an official position of the European External Action Service

<sup>380</sup> Avec le concours de Pierre MARQUE, analyste au sein de la Délégation Europe de l'Institut EGA.

## Vers une Europe géopolitique ?

Nations Unies ou auprès d'organisation régionales comme l'Union Africaine. Fait intéressant de l'histoire, la Commission de la CECA (Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier) avait fondé sa première mission de représentation à Londres car le Royaume Uni n'en faisait pas partie... et la dernière-née des Délégations de l'UE est justement celle de Londres, le Royaume Uni étant devenu un pays tiers suite au Brexit.

La ou le *chefe(f) de délégation* a le rang d'ambassadrice(eur), elle/il est responsable de l'ensemble de la délégation et de sa gestion globale. Les cheffes(f) de délégation sont nommés par le Haut Représentant pour la politique extérieure et Vice-Président de la Commission européenne, leurs lettres de créances sont co-signées par la Présidente de la Commission européenne et le Président du Conseil de l'UE.

Depuis le traité de Lisbonne qui a créé le Service européen d'Action Extérieure (SEAE), les ambassadeurs de l'UE sont soit des fonctionnaires de l'Union européenne soit des diplomates des États membres qui peuvent rejoindre l'équipe du SEAE tant au siège à Bruxelles que dans les délégations de l'Union européenne pour des périodes allant de 4 à 10 ans. Le service diplomatique de l'Union européenne est un brassage tant de nationalités que de cultures diplomatiques, travaillant tous dans un cadre qui est en constante évolution. C'est une particularité qui permet à une appropriation de la politique étrangère européenne par les diplomates nationaux. Il apporte aussi l'expérience de la tradition diplomatique des États membres aux fonctionnaires européens. C'est l'intégration européenne de la politique étrangère par les personnes qui la formulent et la représentent.

Comme les ambassades classiques, les Délégations de l'UE ont un rôle de

représentation de l'UE dans le pays d'accréditation. Elles rapportent au siège du SEAE basé à Bruxelles sur la situation politique, économique et sociale de celui-ci en maintenant des contacts avec les autorités, la société civile, les milieux économiques, les media. Les délégations travaillent en partenariat avec les ambassades et consulats des États membres de l'UE et se substituent parfois à leurs fonctions lorsqu'il s'agit de compétences propres à l'Union européenne ; c'est le cas notamment en ce qui concerne les relations commerciales et agricoles, la gestion de la politique étrangère de l'UE et la mise en œuvre des accords de coopération ou d'association. Les délégations promeuvent l'UE et ses valeurs par la mise en œuvre d'activités culturelles, sociales, environnementales et économiques financées sur le budget de l'UE.

La particularité des Délégations de l'UE est leur rôle de facilitateur d'une collaboration étroite avec et entre les ambassades des États membres. Elles organisent des réunions le plus souvent mensuelles des ambassadeurs mais aussi des conseillers politiques, des conseillers économiques, culturels, de coopération et les chefs d'administration. Ce rôle de facilitateur est particulièrement utile pour contribuer à la définition d'une politique étrangère commune : les actions communes commencent par une analyse partagée de la situation et des besoins.

Comme le reflètent ses lettres de créances cosignées par la Présidente de la Commission européenne et le Président du Conseil, l'ambassadeur de l'Union européenne, comme le Haut Représentant pour la politique extérieure et Vice-Président de la Commission européenne (HRVP), représente à la fois l'organisation supranationale qu'est la Commission européenne et les États membres réunis au sein du Conseil. Les ambassadeurs sont aussi le visage de toutes les institutions et organisations de l'UE. Il est souvent appelé à, sinon

## Vers une Europe géopolitique ?

représenter, en tout cas à faciliter les contacts du Parlement européen, des agences de l'UE, de la Banque européenne d'investissement, le comité économique et social européen etc.

**C.S - La nouvelle Commission européenne a fait savoir, dès ses débuts, ses ambitions afin de placer l'Union européenne au cœur des enjeux géopolitiques contemporains. Avez-vous le sentiment que l'Union européenne soit à la hauteur de ces enjeux ?**

**A.M-C -** L'Union européenne a certainement les moyens de se placer au cœur des enjeux politiques contemporains.

Quand la Présidente de la Commission européenne a appelé cette Commission géopolitique, elle se referait en grande partie à l'impact des politiques internes que mène l'UE sur la scène internationale. On a déjà parlé du « Brussels effect » : l'UE ayant un marché très intégré et très ouvert sur le monde avec un large réseau d'accords de libre-échange, les normes qu'elle adopte pour elle-même deviennent des références pour nos partenaires commerciaux. C'est un pouvoir d'influence dont l'UE souhaite continuer à se servir pour promouvoir non seulement des normes techniques de sécurité sanitaires et phytosanitaires mais aussi défendre des valeurs comme la protection des données personnelles ou le respect de normes environnementales et sociales. C'est le développement cohérent et simultané des politiques internes et de leur volet externe qui nous permet de gagner en autorité sur la scène multilatérale, nous donne les moyens d'une UE en tant qu'acteur géopolitiquement crédible sur la scène multilatérale. La structure des délégations de l'Union européenne nous permet d'aller dans ce sens. Les délégations accueillent du personnel du SEAE et des Directions générales de la Commission, principalement la DG Commerce et la DG Partenariats internationaux mais aussi dans certains pays stratégiques des DG Énergie, Recherche,

Connectivité et autres. Même quand ces services ne sont pas représentés, le personnel de la délégation veille à leurs activités externes que ce soit le programme ERASMUS+ de la DG Éducation ou un programme de coopération pour un trafic aérien moins polluant de l'agence européenne de l'aviation civile. Les Délégations de l'UE sont les seules entités à qui s'adressent tous les services des institutions européennes qui mettent en œuvre une dimension externe, nous pouvons donc assurer cette cohérence. Cette vue globale nous permet aussi d'identifier de quelle manière l'Union européenne peut jouer un rôle particulièrement stratégique avec le pays dans lequel on est.

L'Union a démontré être à la hauteur des défis géopolitiques contemporains, son leadership par l'exemple dans la lutte contre le changement climatique depuis le protocole de Kyoto de 1997 en est sans doute la meilleure illustration. Non seulement elle est à la hauteur mais elle est aussi force de définition de ce que sont les défis géopolitiques contemporains. On a tendance trop souvent à focaliser notre attention sur la gestion de crises localisées sans réaliser que l'action extérieure de l'Union européenne est surtout et d'abord particulièrement efficace au regard des grands défis globaux auxquels est confrontée la planète : développement, environnement, migrations. L'UE a été la cheville ouvrière de l'agenda 2030 des Nations Unies, de ce nouveau regard porte sur le développement non plus comme une dichotomie Nord Sud mais bien un ensemble de coresponsabilités pour atteindre des objectifs de développement durables qui nous concernent tous. L'UE, avec son ADN viscéralement multilatéral a tendance à mieux comprendre et à mieux se mouvoir dans le monde interdépendant que nous avons créé et qui nécessite une gouvernance globale.

Maintenant, l'UE est en mouvement et il reste sûrement des domaines dans lesquelles elle pourrait peser plus géopolitiquement parlant,

## Vers une Europe géopolitique ?

notamment en se dotant de la possibilité de décider sur sa politique étrangère à la majorité qualifiée. Plus simplement encore et sans toucher à des questions de souveraineté, les États Membres pourraient faire un pas supplémentaire : celui de s'approprier l'action de l'UE à l'extérieur et la promouvoir côte à côte avec la leur. Cela se voit clairement avec les budgets de coopération : l'UE finance des projets et les États membres ont du mal à les reprendre à leur compte et les faire valoir dans leur interlocution avec les autorités du pays bénéficiaire, alors que finalement, le budget de l'Union européenne est bien financé par tous les citoyens européens. On arriverait à une plus grande force de visibilité et donc de l'impact de l'Union européenne, de son levier politique sur les pays tiers, si les États membres eux-mêmes s'appropriaient non seulement ce qu'ils font eux en tant que pays, mais aussi ce que fait l'Union européenne. On multiplierait la force de frappe.

Ce pas supplémentaire a été engagé dans le cadre de la crise Covid-19 avec le concept « Team Europe ». C'est le concept qui inclut l'action de l'Union européenne, les États membres et aussi les autres institutions comme la Banque européenne d'investissement et toutes les institutions qui contribuent à notre politique extérieure d'une manière ou d'une autre. Avec Team Europe nous avons donné une visibilité conjointe à toutes les initiatives petites ou grandes d'aide aux pays tiers dans le cadre de cette crise : de la réorientation des fonds de coopération existants aux initiatives solidaires.<sup>381</sup>

L'UE a largement démontré pendant la crise Covid-19 qu'elle était à la hauteur de son ambition géopolitique : elle a été sur tous les fronts défendant, en paroles et en actes, la solidarité au niveau mondial, avec un leadership

qu'aucun autre acteur de poids sur la scène internationale n'a voulu prendre.

**C.S - En cette période de crise pandémique justement, qui affecte toutes les sociétés y compris européennes et notamment sur le plan économique, quels sont les leviers diplomatiques de l'Union européenne pour faire face à la crise et garder une unité indispensable pour la surmonter ?**

**A. M-C** - L'Union européenne a vu son image se renforcer pendant la crise Covid. Alors que nous nous débattions pour lutter contre le virus en mars/avril 2020 et nous unir pour agir dans un domaine (la santé) où l'UE n'avait pas de compétence, les États membres ont su se coordonner pour rapatrier plus de 600 000 Européens bloqués dans différents pays du monde à cause de la fermeture des frontières et l'arrêt des vols, une partie de ces vols a pu être financée par le budget de l'UE afin de rendre possible la prise en charge de tous les citoyens européens même quand ils n'avaient pas de représentations diplomatiques dans les pays où ils se trouvaient bloqués. Dans les pays tiers ou très peu d'États membres sont représentés, c'est la Délégation de l'UE qui a coordonné les vols de rapatriement, exerçant en cela une compétence consulaire que l'UE n'a pourtant pas selon les traités. Cette coordination entre Européens pour la protection de leurs citoyens a fait forte impression sur nos partenaires internationaux.

Dès les premiers mois de la crise, nos partenaires extérieurs ont vu que nous avons su et pu nous organiser pour coordonner l'accès aux matériels et professionnels sanitaires et pour nos citoyens bloqués à l'extérieur de nos frontières, ils ont aussi été témoin de notre

<sup>381</sup> Ici le lien vers [une vidéo](https://www.youtube.com/watch?v=jKxHaa-pHkI&feature=emb_logo) de sur les actions de Team Europe en Argentine : [https://www.youtube.com/watch?v=jKxHaa-pHkI&feature=emb\\_logo](https://www.youtube.com/watch?v=jKxHaa-pHkI&feature=emb_logo)

## Vers une Europe géopolitique ?

engagement immédiat pour la gestion de la crise au niveau mondial. En effet, très vite, au début du mois de mai, l'UE a organisé une récolte de fonds international qui a obtenu plus de 7.5 milliards d'euros pour enclencher la coopération globale pour la recherche de diagnostics, traitements et vaccins contre la Covid-19. Cette opération a eu un impact très significatif non seulement pour la récolte de fonds elle-même, mais aussi parce que l'on a pu se rendre compte que le multilatéralisme était à l'ordre du jour. Contrairement à ce que certains voulaient faire penser.

Le multilatéralisme ce n'est pas seulement les États. Le multilatéralisme, c'est aussi les citoyens, les gens. Parmi les acteurs qui ont donné dans cette récolte de fonds, il y avait des États, des fondations privées, des entreprises mais aussi des stars de cinéma, de football, *etc.* Nous avons pu nous rendre compte que la solidarité au niveau mondial était une demande citoyenne, sans frontière. A côté des Nations Unies, qui fêtaient justement cette année leur 75<sup>e</sup> anniversaire, l'Union européenne a éclairé le phare indiquant la direction à prendre : c'était au travers du multilatéralisme et de la solidarité internationale qu'on sortirait de cette crise. Si nous ne sortons pas tous ensemble de cette crise, personne ne s'en sortira.

L'UE a complété son approche multilatérale de la crise sanitaire avec une révision de sa coopération avec les pays tiers pour réorienter les fonds qui étaient disponibles vers les besoins créés par la crise, des besoins tant sanitaires que sociaux. Aussi, l'approche « Team Europe » a été lancée à ce moment-là (juin-juillet) où on a mis ensemble les efforts des États membres et les efforts de l'Union européenne en fonds de coopération pour répondre aux besoins locaux.

En Argentine au-delà d'un soutien en matériel sanitaire, nous avons promu des échanges d'expérience entre Européens et autorités argentines sur les politiques publiques menées

pour faire face à l'impact économique et social de la crise : les dispositifs d'aide aux entreprises, les plan sociaux, l'éducation, *etc.* Au mois de novembre 2020, le Ministre des Affaires étrangères argentin a reconnu devant les ambassadeurs européens les efforts consentis par l'Union européenne et ses États membres pour l'Argentine dans le cadre de cette crise.

### C.S - Comment envisagez-vous la place de l'Union européenne dans le monde ?

**A M-C** - Avec l'abandon des États-Unis de la scène multilatérale pendant quelques années, l'Union européenne est devenue le phare de l'appui au multilatéralisme, de la promotion de l'État de droit, de la solidarité internationale.

Ça n'a pas été forcément une période facile pour l'Union européenne d'autant plus que certains autres acteurs internationaux ont essayé de nous déstabiliser. Les services de communication stratégique du SEAE ont détecté des campagnes orchestrées par des acteurs internationaux pour déstabiliser nos démocraties en pleine crise Covid, décrédibilisant l'action des gouvernements européens, propageant de fausse information sur le virus et autre.

Ces dernières années ont été difficiles au niveau des relations multilatérales, l'UE s'est peut-être sentie un peu seule, ce qui lui a permis de reconnaître son besoin de plus d'autonomie stratégique. C'est un chemin sur lequel elle s'est engagée en renforçant les moyens de la défense européenne, en surveillant les investissements étrangers dans les secteurs industriels stratégiques, en promouvant le rôle international de l'euro et autres aspects de cette autonomie stratégique en matière économique développée

## Vers une Europe géopolitique ?

dans [la stratégie](#) présentée par la Commission européenne le 19 janvier 2020<sup>382</sup>.

La réaction rapide et audacieuse de l'Union européenne à la crise Covid, que j'ai tenté de décrire dans la réponse à la question précédente, s'est aussi manifestée par les mesures de soutien économique et l'adoption du fonds de relance [next generation UE](#) de 750 milliards d'euros<sup>383</sup>. En acceptant de contracter une dette mutualisée de cette ampleur, les États membres de l'UE ont confirmé la solidité de leur intégration économique et politique sur le long terme.

C'est le socle des valeurs sur lesquelles nous nous sommes construits en tant qu'Union européenne qui nous a servi de repère... et progressivement permis de devenir nous même un repère pour de nombreux pays qui partagent notre vision du monde ou en tout cas ne se reconnaissent pas dans un monde où règne la loi du plus fort. L'UE est perçue comme un bloc solide qui défend les valeurs sur lesquels il s'est construit : respect des droits de l'homme, démocratie, économie libre et cohésion sociale.

L'UE compte aussi sur un tissu dense d'accord d'association, d'accords de coopération économique et commercial, d'accords scientifiques et de tout autres caractéristiques qui contribuent à faire d'elle un interlocuteur privilégié dans de nombreuses régions et pays du monde. L'accord d'association entre l'UE et le Mercosur (Argentine, Brésil, Paraguay, Uruguay), dont les négociations qui ont duré 20 ans, a été conclu il y a un an et devrait, une fois ratifié, permettre de projeter l'association de deux blocs dont les sociétés adhèrent aux mêmes valeurs, système démocratique et économie de marché. Cette association de nature politique et commerciale nous permettra de faire converger nos normes environnementales et sociales ainsi que

renforcer la défense de nos positions communes sur la scène multilatérale.

Aujourd'hui l'UE propose un agenda clair aux Européens et au monde. C'est la grande force de la Commission géopolitique qu'a proposé Madame Von der Leyen : les priorités internes et externes sont les mêmes : la révolution verte, la révolution digitale et promotion des valeurs européennes. C'est un agenda qui nous permet, en relations internationales, d'être extrêmement clairs sur nos objectifs et qui emporte l'adhésion de la part de nos partenaires.

Les révolutions vertes et digitales sont au cœur de la construction du monde de demain. L'UE offre un agenda positif et inclusif et pose la question suivante à ses partenaires internationaux : dans quel monde voulons-nous vivre ? Nous offrons une boussole, une direction mais aussi une méthode. Les transactions internes par lesquelles nous devons passer pour définir nos politiques communes nous permettent d'arriver à des résultats en général équilibrés et applicables sur le long terme.

<sup>382</sup> Pour plus de détail sur la stratégie de la Commission européenne : [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip\\_21\\_108](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_21_108)

<sup>383</sup> Pour plus de détails sur le Plan de Relance de l'UE : [https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe\\_fr](https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_fr)





Institut  
EGA

*La Revue Diplomatique*

**JE M'ABONNE EN**  
**CLIQUANT ICI**

[www.institut-ega.org](http://www.institut-ega.org)



Linked **in**™