

PRIX : 7,50 €

CONFRONTATIONS EUROPE

LA
REVUE

#136
PRINTEMPS 2023

Face aux BOULEVERSEMENTS DU MONDE, Garder Le cap de la cohésion entre Européens

ELISA FERREIRA, COMMISSAIRE
EUROPÉENNE À LA COHÉSION
ET AUX RÉFORMES

L'ÉVOLUTION
DE LA RÉSILIENCE
DE LA ZONE EURO
en TEMPS DE CRISE
PASCHAL DONOHOE,
PRÉSIDENT DE L'EUROGROUPE

APRÈS L'HIVER,
REPENSAIR LA TRANSITION
ÉNERGÉTIQUE DE L'UNION
EMMANUELLE WARGON, PRÉSIDENTE DE LA CRE

COMMERCE INTERNATIONAL :
ÉQUILIBRE NÉCESSAIRE ENTRE
OUVERTURE ET PROTECTIONNISME
S. WEYAND • D. MCALLISTER •
M. RODRIGUEZ RAMOS •
D. BILLION.

Financement de la vie
publique européenne :
RENFORCER LA CONFIANCE
DANS LES INSTITUTIONS DE L'UE
Y. VASSALOS • D. MIGAUD •
DR. M. KRÄFF.

ÉNERGIE ET
ENVIRONNEMENT :
LES CONDITIONS D'UNE
CROISSANCE DURABLE
C. BÉGUINET • S. COUPECHOUX
• E-F. DE LENCQUESAING.

SOUVERAINETE
EUROPÉENNE :
CONSTRUIRE L'AVENIR
M. BARNIER •
S. SEIDENDORF • K. WELLE
• O. DE FRANCE.

CONFRONTATIONS EUROPE

LA
REVUE

CONFRONTER
LES IDÉES,
CONSTRUIRE
L'EUROPE.





Michel Derdevet,
Président de
Confrontations Europe

ÉDITO

Dans un petit plus d'un an, les 450 millions de citoyens européens voteront directement, comme ils le font tous les cinq ans depuis juin 1979, pour élire les 705 femmes et hommes qui siègeront jusqu'à la fin de la décennie au Parlement européen.

Plus que jamais sans doute, ces élections européennes de 2024 s'annoncent comme un moment clé pour la démocratie européenne, car il s'agira d'élire un Parlement qui est la seule institution de l'Union élue directement par les citoyens, et que de l'équilibre politique issu de cette élection, dépendra celui de la présidence de la Commission européenne. Et nous voyons bien à quel point, dans les crises de « gouvernance » que traversent en ce moment les États membres et l'Union elle-même, cette expression directe des citoyens est précieuse.

Nous aurons l'occasion, dans nos publications à venir, de rappeler les grands chantiers qui s'annoncent à l'aune du « quinquennat » européen à venir ; mais pourquoi ne pas souligner dès à présent, la qualité des travaux menés jusqu'ici par cette Assemblée parlementaire, qui exerce aujourd'hui trois pouvoirs fondamentaux : législatif, budgétaire, mais aussi contrôle politique de la Commission européenne ?

Devenu au fil des Traités co-législateur, avec le Conseil de l'Union européenne, le Parlement européen s'est, de l'avis de tous, imposé comme un acteur central et responsable de l'édifice, intervenant désormais dans plus de 85 domaines de compétence.

Sauf exception prévue par les Traités, un texte ne peut pas aujourd'hui être adopté en cas de désaccord persistant entre lui et le Conseil. Est-ce que cela paralyse le processus démocratique ? Nullement. Au contraire, le dialogue « obligé », à l'intérieur du Parlement, entre groupes politiques de sensibilité différente, et à l'extérieur entre institutions, génère de manière récurrente des compromis et des consensus, qui sont le sceau d'une vraie démocratie, et qui produisent des textes équilibrés, reflétant les attentes du plus grand nombre et de ceux qui acceptent le débat.

Lorsque nous défendons, partout en Europe « l'État de droit », ce sont les fondamentaux de

ce fonctionnement démocratique qui sont soutenus, fruit d'une patiente construction de plus d'un quart de siècle.

Sachons donc valoriser le formidable chemin accompli depuis 1979, grâce à des élus - notamment français - visionnaires. Je pense bien sûr à Simone Veil ou Nicole Fontaine, grandes Présidentes de l'institution, mais aussi à des acteurs de premier plan tels que Pervenche Berès, Alain Lamassoure, Elisabeth Guigou, Jean Arthuis ou Catherine Trautmann, sans oublier, bien sûr, notre ami Philippe Herzog.

Au-delà, quelles ambitions politiques le projet européen doit-il incarner ? Doit-on reprendre les conclusions, riches, de la Conférence sur l'Avenir de l'Europe et, par exemple, aborder demain ensemble, en modifiant les Traités, les questions de santé, de défense ou d'énergie ? Ou doit-on, au contraire, rester dans un équilibre « inter-institutionnel » préservant les compétences étatiques dans un certain nombre de domaines stratégiques ? Et demeurer dans une construction européenne pesée au trébuchet, dépendante des urgences (sanitaires, militaires, énergétiques, ...) qui lui sont imposées ?

Quelles que soient les réponses apportées à ces différentes options, qui animeront le débat politique et les « confrontations » des mois à venir, deux exigences me semblent s'imposer aujourd'hui à nous, Français : fort du succès de la Présidence française de l'Union, nous devons, avec détermination, continuer à fixer le cap et, par exemple, souligner que le « Green Deal » ne saurait être atteint en 2050 si l'on exclut, par principe, tel ou tel type de production d'électricité décarbonée, ce qui est la tentation de certains. Pour autant, l'Europe n'est pas une « France en grand », et si l'on souhaite ne pas se retrouver de facto dans des postures obsidionales, le dialogue et l'ouverture vers les autres doivent rester, dans tous les domaines, le moteur permanent de notre influence européenne. En ce sens, l'écoute et la recherche patiente du compromis sont aussi, sans doute, les meilleurs gages d'une France forte dans une Europe puissante. « *Qui parle sème, qui écoute récolte* », Pythagore. ■



CONFRONTATIONS EUROPE - LA REVUE

- **Fondateurs :** Philippe Herzog et Claude Fischer
- **Directeur de la publication :** Michel Derdevet
- **Rédacteur en chef :** Olivier Breton
- **Rédacteur en chef adjoint :** Corinne Cherqui
- **Délégué général :** Thomas Dorget
- **Comité de rédaction :** Sawsen Ayari-Pouliquen, Lise Bachmann, Pervenche Béres, Yves Bernheim, Anne Bucher, Édouard-François de Lencquesaing, Michel Derdevet, Thomas Dorget, Dominique Graber, Ghislaine Hierso, Hervé Jouanjean, Christophe Lefèvre, Jacques Maire, Luc Mathieu, Claire Morel, Christian Pierret, Dominique Rousseau, Stefan Seidendorf, Maud Stephan, Julien Touati, Laurent Zylberberg
- **Traduction :** Acolad - Amtrad translations
- **Adresse :** 29 avenue de Villiers, F-75017 Paris
- **Tél. :** +33 (0) 1 43 17 32 83
- **Courriel :** communication@confrontations.org
- **Internet :** confrontations.org
- **Commission paritaire :** n° 0419 P 11 196
- **N° ISSN :** 1055-7337
- **Réalisation graphique :** I&S
- **Crédits photos :** Commission Européenne-Service audiovisuel (p. 8, p. 36, p. 54); Parlement européen (p. 20, p. 22); IRIS (p. 26); Serge Bouvet (p. 34); CRE (p. 40); Enedis (p. 44); Sébastien Godefroy REML 2019 (p. 46); DFI (p. 58); Conseil européen (p. 66); Freepik.com (p. 19, 25, 33, 47, 51, 57, 61)
- **Imprimeur :** ITF Imprimeurs (72)
- **Routeur :** EDIPOST

03 ÉDITO

Par **Michel Derdevet**,
Président de Confrontations Europe

06 MANIFESTE

08 GRAND ENTRETIEN

Face aux bouleversements du monde,
garder le cap de la cohésion entre Européens
Avec **Elisa Ferreira**, Commissaire européenne
à la Cohésion et aux Réformes

14

COMMERCE INTERNATIONAL : ÉQUILIBRE NÉCESSAIRE ENTRE OUVERTURE ET PROTECTIONNISME

16 POLITIQUE COMMERCIALE

Comment l'Union européenne peut-elle
renforcer sa puissance politique dans le domaine
de la politique commerciale ?

Par **Sabine Weyand**, Directrice générale pour
le Commerce (DG TRADE), Commission européenne

20 INDO-PACIFIQUE

Construire une puissance européenne
dans la région indo-pacifique

Par **David McAllister**, Président de la Commission
des affaires étrangères du Parlement européen,
PPE, Allemagne

22 PARTENARIAT UE-AFRIQUE

Union africaine et Union européenne : comment
bâtir les conditions d'une prospérité commune ?

Par **Maria Soraya Rodriguez Ramos**, Députée
européenne (Renew Europe, Espagne), Présidente
de la délégation pour les relations avec le Parlement
Pan-Africain

26 VOISINAGE ET SECURITÉ

La Turquie : stabilisateur de l'architecture
de sécurité européenne ?

Par **Didier Billion**, Directeur adjoint de l'IRIS

28

FINANCEMENT DE LA VIE PUBLIQUE EUROPÉENNE : RENFORCER LA CONFIANCE DANS LES INSTITUTIONS DE L'UE

30 INTÉGRITÉ DES INSTITUTIONS

Affranchir le Parlement européen de sa dépendance aux intérêts organisés
Par **Yiorgos Vassalos**, Docteur en science politique de l'Université de Strasbourg et consultant à Better Europe Public Affairs

34 TRANSPARENCE DE LA VIE PUBLIQUE

Comment penser une politique de transparence de la vie publique à l'échelle européenne ?
Par **Didier Migaud**, Président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique

36 CONTRÔLE DE L'ACTION PUBLIQUE

Contrôler les fonds publics de l'UE dans un monde volatil, incertain, complexe, ambigu
Par **Dr. Manfred Kraff**, Auditeur interne et Directeur général du service d'audit interne de la Commission européenne

38

ÉNERGIE ET ENVIRONNEMENT : LES CONDITIONS D'UNE CROISSANCE DURABLE

40 STRATÉGIE ÉNERGÉTIQUE

Après l'hiver, repenser la transition énergétique de l'Union
Par **Emmanuelle Wargon**, Présidente de la Commission de Régulation de l'Énergie

44 MARCHÉ DE L'ÉNERGIE

Comment réformer le marché européen de l'énergie ?
Par **Christophe Béguinet**, Conseiller énergie de Confrontations Europe

46 ÉNERGIE ET SOLIDARITÉ

En finir avec les coupures d'énergie en Europe
Par **Sarah Coupechoux**, Chargée d'étude Europe, Fondation Abbé Pierre

48 GOUVERNANCE ET TRANSITION

Vers une Europe plus politique : de l'opportunité des crises
Par **Edouard-François de Lencquesaing**, Trésorier et Conseiller finance de Confrontations Europe

52

AVENIR DE L'EUROPE

54 TRIBUNE

Une France souveraine dans une Europe indépendante
Par **Michel Barnier**, Ancien Vice-Président de la Commission européenne et ancien négociateur en chef de l'UE, chargé de la préparation et de la conduite des négociations avec le Royaume-Uni

58 RELATIONS FRANCO-ALLEMANDES

Comment construire une vision franco-allemande du réveil géopolitique de l'Europe ?
Par **Stefan Seidendorf**, Directeur adjoint de l'Institut franco-allemand de Ludwigsburg, administrateur de Confrontations Europe

62 EUROPE GÉOPOLITIQUE

L'Union européenne et la guerre
Conversation avec **Klaus Welle**, ancien Secrétaire général du Parlement européen (2009-2022)

66 CONVERGENCE ÉCONOMIQUE

L'évolution de la résilience de la zone euro en temps de crise
Par **Paschal Donohoe**, Président de l'Eurogroupe

71 HISTOIRE DES IDÉES

Comment penser le réveil géopolitique de l'Union européenne ?
Par **Olivier de France**, Directeur de recherche à l'IRIS

74 AGENDA 2023

75 BULLETIN D'ABONNEMENT

CONFRONTATIONS EUROPE

Depuis bientôt trente ans, Confrontations Europe ambitionne de contribuer à la construction d'une Europe humaniste et démocratique, à la fois compétitive et solidaire, une Europe plus proche de ses citoyens. Confrontations Europe considère comme essentielle l'implication de la société civile dans l'élaboration des politiques publiques, en favorisant un dialogue respectueux des histoires et des cultures, en vue de dépasser les clivages politiques et d'œuvrer pour l'intérêt commun. Face aux multiples défis qu'affronte l'UE, Confrontations Europe entend poursuivre et consolider les conditions d'un vrai dialogue entre les acteurs de l'entreprise, les décideurs politiques, les experts et toutes les parties prenantes, afin de faire émerger une analyse originale et pertinente sur l'intégration européenne.

Dans ce contexte, Confrontations Europe structure ses travaux autour de trois thèmes clés: la pérennisation du modèle européen d'économie sociale de marché qui doit faire face aux impératifs du développement durable (ODD), la confirmation d'une « Europe puissance » dans le monde et le renforcement de la démocratie européenne.

UN MODÈLE ORIGINAL D'ÉCONOMIE SOCIALE DE MARCHÉ À PÉRENNISER

La construction européenne s'incarne dans le développement de son marché unique, enraciné dans un modèle original d'économie sociale de marché, au cœur du capitalisme européen. Celui-ci se caractérise aujourd'hui par la promotion des principes ESG/RSE et par l'impératif de transition environnementale portée par les objectifs du Pacte vert pour l'Europe, afin de faire de l'UE le premier marché du monde neutre en émissions carbone à

l'horizon 2050. Ce modèle s'inscrit aussi dans la transition numérique de l'UE, condition nécessaire au succès européen face à l'arrivée de la quatrième révolution industrielle, et qui appellera une gestion collective et solidaire des données, la montée en compétences numériques des travailleurs européens, et le développement des infrastructures nécessaires au sein du marché unique (communication, transport, paiement...). Ce modèle européen se fonde également sur une meilleure intégration des politiques industrielles de l'UE, pour assurer la souveraineté de son marché. Cette réorganisation des chaînes de valeur industrielles ne peut s'organiser autour de la seule quête de relocalisation de l'emploi, au risque d'appauvrir les pays du voisinage européen et ses coopérations. Elle implique de développer une politique centrée sur ses maillons stratégiques conditionnant la compétitivité européenne et l'atténuation de ses dépendances. La réorganisation des chaînes de valeur industrielles repose également sur la diversification des sources d'approvisionnement, en matières premières comme en produits transformés.

La réalisation de ces objectifs passe par de considérables investissements de long terme, qui devront mobiliser l'épargne abondante des Européens, ce qui nécessitera l'achèvement de l'Union des marchés de capitaux. Ce capital privé doit être fléché vers les objectifs qui structurent le développement de l'économie de l'UE, faisant de l'industrie financière un service essentiel à la réalisation de ce modèle.

Enfin, le modèle européen post-coronavirus doit se caractériser par l'exigence d'un dialogue citoyen de qualité, condition de l'implication de toutes les parties prenantes dans la prise de décision économique.

L'EUROPE DANS LE MONDE

Confrontations Europe soutient également l'émergence d'une Europe forte, au côté des grandes puissances chinoise et américaine. Cette « Europe puissance » sur la scène internationale, s'appuie d'abord sur sa capacité à soutenir et à promouvoir ses normes auprès de ses partenaires commerciaux. Cet engagement en faveur d'une concurrence juste entre les nations, garantissant le respect de l'environnement et l'amélioration des conditions de vie à travers le monde, appelle une révision de la politique commerciale et de concurrence dans le sens de ces exigences.

De plus, l'UE doit prendre en compte, en complément de sa participation à l'OTAN, ses propres capacités assises sur les politiques nationales de défense, la priorité consistant à renforcer des programmes communs dans l'industrie de défense. Cette ambition s'inscrit dans l'affirmation d'une autonomie stratégique européenne ouverte, qui se veut le prolongement des souverainetés nationales, sans les diminuer, ni les effacer. Confrontations Europe défend ainsi l'extension du domaine des biens communs européens, afin de permettre à l'UE de faire face à la montée des risques politiques dans son voisinage et au-delà.

Enfin, la place de l'UE dans le monde s'incarne dans son rapport avec les pays du Sud, et spécialement dans une communauté de destin avec l'Afrique. Confrontations Europe défend ainsi l'émergence d'un Pacte européen pour les migrations dans une double dimension : le soutien au développement des pays d'origine et

l'amélioration des conditions d'entrée et de circulation au sein du marché unique pour les travailleurs venus de pays tiers, autour de la création d'une « Blue card » européenne.

UNE NOUVELLE GOUVERNANCE EUROPÉENNE

Enfin, Confrontations Europe promeut une démocratie européenne plus vivante, en complément des cultures démocratiques nationales. Cela est essentiel pour asseoir cette dynamique des biens communs européens sur une meilleure compréhension mutuelle et adhésion citoyenne.

Ce processus démocratique doit s'appuyer sur des citoyens de l'Union plus engagés dans la prise de décision politique communautaire. Cette nouvelle gouvernance européenne s'inscrit dans la nécessité de rapprocher l'Union de ses citoyens, condition nécessaire à l'émergence d'un sentiment d'appartenance européen. Cette démocratie participative doit se fonder sur la délibération et la reconnexion du citoyen avec la politique. La démocratie participative doit s'organiser dans les territoires pour prendre en compte la diversité des cultures démocratiques nationales qui caractérise l'Europe, et impliquer le maximum d'Européens. Sortant de l'entre-soi, elle doit impérativement permettre que soient abordés les problèmes concrets, du quotidien, et renforcer ainsi les dynamiques territoriales.

En ce sens, la Conférence sur l'avenir de l'Europe est une initiative majeure portée par cette législature. Pour porter pleinement ses fruits, cette Conférence doit aborder la mise en place d'un mécanisme permanent de participation des citoyens qui vise à établir un dialogue au niveau local, dans des modalités adaptées aux cultures et pratiques nationales, tout en favorisant les échanges et la pédagogie, pour progressivement déterminer un langage démocratique européen commun.

Conscient des enjeux considérables auxquels l'Union européenne fait face, Confrontations Europe entend contribuer à éclairer la prise de décision politique au niveau européen, en cherchant à être la passerelle entre société et institutions, à travers une conflictualité ouverte, viable et constructive. ■

ELISA FERREIRA

COMMISSAIRE
EUROPÉENNE
À LA
COHÉSION
ET AUX
RÉFORMES



GRAND ENTRETIEN

Face aux bouleversements du monde, garder le cap de la cohésion entre Européens

À la faveur d'une rencontre le 21 mars dernier au Berlaymont, Elisa Ferreira, Commissaire européenne à la Cohésion et aux Réformes, a accepté de revenir sur ses trois années de mandat, marquées par la pandémie de Covid-19, la guerre en Ukraine et la flambée des prix de l'énergie dans toute l'Union. Dans cet échange d'une heure, Elisa Ferreira détaille les enjeux clés de la cohésion économique et politique entre les États membres, socle essentiel des grands chantiers européens à un an des prochaines élections: lutte contre l'inflation, décarbonation et réveil géopolitique de l'Union.

Thomas Dorget: J'aimerais commencer l'entretien par une question personnelle: quel regard portez-vous sur l'action publique européenne, après plus de trois ans de mandat? Compte tenu de la diversité des fonctions que vous avez exercées au cours de votre carrière, comment l'action politique européenne se distingue des fonctions nationales que vous avez occupées précédemment?

Elisa Ferreira: C'est un plaisir de coopérer une fois de plus avec Confrontations Europe. Les ministères nationaux ont une dimension plus immédiate, qui permet d'agir sur le moment, dans l'urgence, contrairement à une

action publique européenne qui était historiquement centrée sur la négociation, sur un travail législatif de fond. Mais cette frontière est de moins en moins claire, le mandat de cette Commission nous a contraint à prendre la mesure d'une action dans l'urgence, dans un contexte de pandémie, de guerre et de transition environnementale profonde. En tout état de cause, j'ai aimé l'ensemble de mes mandats, qu'ils soient nationaux ou européens et, vous comprendrez que compte tenu du contexte actuel, ces expériences ont été avant tout incroyablement riches et complémentaires.

T. D.: Avant d'entrer plus en détail dans le cœur de votre mandat, ma deuxième question concerne la guerre en Ukraine et la dimension géopolitique de la Commission. Selon Josep Borrell, Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, la guerre en Ukraine a annoncé le «réveil géopolitique» de l'Union européenne. Comment percevez-vous ce «réveil» et qu'implique-t-il selon vous? Constatez-vous la naissance d'une «Union géopolitique», qu'Ursula von der Leyen appelait de ses vœux dès 2019?

E. F.: Dès le début de notre mandat, la Présidente de la Commission a posé une question fondamentale pour notre avenir commun: «quel est le rôle de l'Union européenne dans le contexte de la globalisation?». Vous le savez, notre Union a historiquement revêtu les habits du marché et de l'intégration économique. C'est pourquoi notre vision du monde, en tant qu'Européens, a été centrée sur le développement de nos échanges commerciaux, souvent au détriment de la production et, en particulier, de la production industrielle. Cette situation a infusé dans un contexte de libre-échange ►



► qui ne regardait plus l'objectif de sauvegarder des éléments pouvant permettre à l'UE de préserver son autonomie dans des filières stratégiques, particulièrement au niveau de la production industrielle.

En ce sens, la pandémie puis la guerre, ont agi comme des révélateurs de nos dépendances extérieures qui nous laissaient sans solution pour les vaccins, pour l'énergie, pour l'industrie de défense... C'est à ce moment précis que l'Union a connu son réveil géopolitique et a réalisé son fort niveau de dépendance dans une série de secteurs stratégiques.

Par ailleurs, ce réveil a également eu lieu dans le domaine de la politique de sécurité et de défense. C'est une thématique d'intégration qui a été discutée pendant des années, sans conclusion au niveau européen. Nous étions persuadés que l'Union était un élément stabilisateur dans le domaine géopolitique et que la défense n'était plus au cœur de nos préoccupations après 70 ans de paix.

T. D. : On l'a dit en introduction, vous avez été ministre de l'Environnement au Portugal et ce thème est aujourd'hui au cœur de votre portefeuille. La Commission s'est engagée sans ambiguïté sur la voie de la décarbonation

avec la mise en œuvre du « Green Deal », du « Fit for 55 » ou de « RePowerEU » et s'est positionnée comme cheffe de file de la transition écologique à l'échelle mondiale. Comment estimez-vous les avancées européennes dans ce domaine, à la fois au niveau européen et sur la scène internationale, et notamment concernant notre capacité à atteindre l'objectif de réduction de 55% de nos émissions de GES en 2030 et la neutralité carbone en 2050 ?

E. F. : La décarbonation de l'économie européenne est au cœur du mandat de cette Commission. Cet objectif de décarbonation a structuré l'ensemble de notre action, malgré les crises exogènes que nous avons connues et dont j'ai parlé précédemment. C'est un enjeu sur lequel l'Union européenne se présente au niveau global avec une détermination sans précédent.

Par ailleurs, je crois que l'UE a toujours été historiquement un moteur de la décarbonation à l'échelle mondiale. J'ai participé au protocole de Kyoto, en tant que ministre de l'Environnement du Portugal en 1997, et les négociations étaient déjà menées par l'Union européenne. Le résultat est déjà visible puisque 25 ans plus tard, l'UE ne pèse que 10% dans les émissions de CO₂ à l'échelle mondiale.

“NOTRE SOUCI PERMANENT EST DE MAINTENIR CETTE “TRAJECTOIRE PIONNIÈRE” DANS LE DOMAINE ENVIRONNEMENTAL, SANS LAISSER PARTIR LA CAPACITÉ DE PRODUCTION ET LA VALEUR AJOUTÉE.”

Je crois que nous avons également eu un rôle moteur pour convaincre nos partenaires. D'ailleurs, même la Chine reconnaît aujourd'hui l'urgence de lutter contre le réchauffement climatique, en prenant en compte le danger que représente ce phénomène pour la santé publique, bien sûr, mais aussi dans la continuation du développement économique et industriel de l'UE. Je constate et salue également un changement d'attitude des États-Unis dans la même direction. Notre souci permanent est de maintenir cette « trajectoire pionnière » dans le domaine environnemental, sans laisser partir la capacité de production et la valeur ajoutée. Et cette volonté politique forte s'illustre dans tous les aspects du Pacte vert, du développement de la voiture électrique à l'hydrogène vert, du plan européen d'économie circulaire à l'investissement massif que nous menons pour les batteries.

T. D.: Pour entrer plus précisément dans les détails de votre mandat, vous êtes notamment en charge de la transition juste de l'UE. Dans ce domaine, la Commission a présenté en février dernier un plan industriel pour le « Green Deal » qui prévoit, entre autres, l'assouplissement des règles européennes en matière d'aides d'État. Comment garantir la cohésion dans ce contexte ? Certains estiment que le plan risque de bénéficier essentiellement aux régions les plus riches de l'Union. Quelles politiques mettez-vous en œuvre pour articuler l'équité et l'efficacité dans la transition verte ?

E. F.: C'est une question fondamentale. En tant qu'Européen, nous avons accompli quelque chose d'historique avec la réponse à

la pandémie de Covid-19, notamment en allant ensemble sur les marchés financiers et contribuer à 27 à la relance de l'économie européenne. Et cette relance, nous l'avons voulue en relation profonde avec nos objectifs climatiques et dans un cadre très marqué par l'enjeu de la cohésion. Je rappelle que l'objectif qui a sous-tendu la mise en œuvre du plan de relance selon ce mode de financement solidaire était de venir en aide aux États membres qui avaient le plus souffert de la pandémie et dont les budgets publics étaient les moins à même de répondre à l'urgence.

Concernant les budgets spécifiquement alloués à la question de la cohésion, ils s'élèvent à 100 milliards d'euros pour la période 2021-2027. C'est un effort d'investissement considérable qui est consacré au redressement économique des régions les moins favorisées sur une base écologique, énergétique et climatique bien plus exigeante.

Je crois que notre prochain exercice doit être de simplifier encore les investissements décarbonés au sein de l'UE. Nous allons pour cela réformer la politique de cohésion afin de permettre à la Commission européenne de se substituer aux États membres en matière de financement, lorsque des investissements neutres en carbone sont effectués dans les régions les moins avancées. Nous voulons continuer à soutenir la décarbonation dans l'ensemble de l'Union et il faut pour cela nous permettre d'investir plus fortement encore, spécialement dans les États membres dont les finances publiques sont les plus contraintes. ►

► Car aujourd’hui dans notre Union, l’investissement décarboné est sept fois plus fort dans les régions les plus riches d’Europe que dans les régions périphériques. Notre objectif est de rééquilibrer cet écart fondamental car nous ne pouvons pas prétendre à la décarbonation (ou au développement durable) dans un contexte d’accroissement de la fragmentation économique, sociale et donc politique au sein même de notre Union. Car ces régions périphériques, dans lequel l’investissement de pointe est si rare, abritent également ceux qui se sentent les plus éloignés des bénéfices de l’intégration européenne.

T. D. : Pour poursuivre sur les enjeux de la politique de cohésion en lien avec la guerre en Ukraine, vous avez récemment lancé un groupe de réflexion de haut niveau sur l’avenir de la politique de cohésion. Il publiera ses conclusions et ses recommandations stratégiques au début de l’année 2024. Comment imaginez-vous l’avenir de cette politique, en particulier au regard de l’adhésion future des pays candidats tels que l’Ukraine et la Moldavie ?

E. F. : La politique de cohésion européenne est particulièrement performante. Pour l’illustrer, les États membres ayant rejoint l’Union européenne en 2004 (Chypre, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, République tchèque, Slovaquie et Slovénie) et en 2007 (Bulgarie et Roumanie) avaient un PIB par habitant qui s’élevait à 55 % de la moyenne de l’UE. Aujourd’hui, ils sont au-delà de 75 %. Le phénomène de rattrapage a été extraordinaire.

Toutefois, il nous faut continuer à penser la prospective de cette politique, confrontée à des tendances de fonds de la société européenne. Par exemple, nous sommes collectivement confrontés au vieillissement de la population de l’UE. Un phénomène mal réparti, particulièrement fort en Europe centrale et en Italie. Ce vieillissement constitue un risque pour les capacités de nos régions à faire face aux enjeux de rattrapage que j’évoquais plus tôt.

Pour cela, nous investissons massivement dans nos capacités à garantir une forte granularité des projets que nous soutenons, afin que chaque subvention soit bénéfique aux communautés locales, régionales.

Par ailleurs, j’aimerais évoquer ici la question de la simplification des procédures d’accès aux fonds européens de cohésion, un enjeu qui fait pleinement partie de notre feuille de route.

Enfin, plus particulièrement sur la question de l’adhésion de l’Ukraine, notre soutien doit se concentrer à la fois sur la distribution de fonds structurels, mais également sur un accompagnement politique afin de permettre à l’Ukraine, une fois la paix revenue, de réformer le pays de manière à garantir sa prospérité. C’est une condition importante à une adhésion définitive du pays à l’Union. C’est pourquoi nous travaillons intensément, depuis le début de la guerre, sur la question de la reconstruction de l’Ukraine.

T. D. : Pour conclure cet entretien, je souhaitais vous interroger sur la polarisation des débats européens entre les États membres. Nous avons beaucoup parlé ces derniers mois, des tensions entre la France et l’Allemagne sur de nombreuses thématiques existentielles (défense, énergie...), mais aussi de la montée de partis populistes ou eurosceptiques dans certains États membres. À un an des prochaines élections européennes, il est essentiel que les citoyens perçoivent les résultats de la solidarité européenne dans leur vie quotidienne et votre mandat est central pour incarner cette action publique européenne proche de ses citoyens. Comment envisagez-vous la place de cet enjeu dans votre mandat et comment l’UE peut-elle renforcer la relation avec les citoyens européens et construire ce sentiment d’appartenance à leur Union ?

E. F. : C’est une question qui est au cœur de la politique de cohésion de l’UE. Je crois aujourd’hui que nous évoluons déjà tous en Europe dans un contexte fortement marqué par l’intégration européenne : la formation professionnelle, les investissements dans la santé, les hôpitaux, pour ne pas parler de l’assainissement basique, des routes, des trains, de la qualité de vie urbaine, tout est basé sur des politiques européennes, qui touchent chacun d’entre nous, dans notre quotidien.

Nous essayons de renforcer cette dimension, de rendre ces politiques plus visibles, par exemple, avec la proposition de « New



European Bauhaus». Je dis souvent que ce mouvement touche à l'âme de notre politique, c'est le lien entre la cohésion européenne, la décarbonation de l'UE, la beauté et la qualité de vie des Européens. C'est au cœur même de la philosophie européenne.

Par ailleurs et pragmatiquement, nous étudions en profondeur la question de la géographie du mécontentement. En ce sens, au-delà de la question du rattrapage que j'évoquais précédemment, nous sommes collectivement confrontés à un problème qui touche, en particulier, l'Est et le Sud de l'Europe, une partie importante de la France, de l'Espagne, le sud de l'Italie, la Grèce, le Portugal. Je veux parler de la stagnation de ces économies, après une forte période de croissance portée par les fonds structurels et les élargissements successifs. Et cette géographie illustre parfaitement le vote en faveur de partis antieuropéens, parfois antidémocratiques, et qui est systématiquement concentré dans ces zones de stagnation économique.

J'en profite pour adresser un appel aux militants pro-européens, afin que chacun puisse jouer son rôle et donner de la visibilité aux initiatives que nous mettons en place pour désenclaver économiquement ces régions défavorisées. Il faut que nous assumions de mettre en avant les efforts financiers que nous faisons, les politiques que nous menons, pour

clarifier auprès des citoyens le rôle de l'UE dans le développement de leurs collectivités.

C'était exactement la même situation dans le domaine des vaccins. Si l'UE ne s'était pas préoccupée de l'achat et de la répartition des vaccins à l'ensemble des États membres, il est peu probable que nous ayons pu bénéficier à l'échelle européenne d'une campagne de vaccination aussi performante de la population de l'Union. Et dans le même temps, nous avons été capables de donner au reste du monde, la même quantité de vaccins que celle que nous avons utilisée au sein de l'UE. Ça, c'est l'Europe en action, l'Europe au service de ses citoyens. ■



**COMMERCE
INTERNATIONAL :
ÉQUILIBRE
NÉCESSAIRE ENTRE
OUVERTURE ET
PROTECTIONNISME**

PAGE 16

POLITIQUE COMMERCIALE

Comment l'Union européenne peut-elle
renforcer sa puissance politique dans le domaine
de la politique commerciale ?

par **Sabine Weyand**

PAGE 20

INDO-PACIFIQUE

Construire une puissance européenne
dans la région indo-pacifique

par **David McAllister**

PAGE 22

PARTENARIAT UE-AFRIQUE

Union africaine et Union européenne :
comment bâtir les conditions d'une prospérité commune ?

par **Maria Soraya Rodriguez Ramos**

PAGE 26

VOISINAGE ET SÉCURITÉ

La Turquie : stabilisateur de l'architecture de sécurité
européenne ?

par **Didier Billion**

COMMENT L'UE PEUT-ELLE RENFORCER SA PUISSANCE GÉOPOLITIQUE DANS LE DOMAINE DE LA POLITIQUE COMMERCIALE ?

Par Sabine Weyand,
Directrice générale pour le Commerce
(DG TRADE), Commission européenne



Parfois, les chiffres en disent plus que les mots. Une plus grande ouverture (1%) en Europe et avec le reste du monde augmente notre productivité de **0,6%**. L'accord de libre-échange que nous sommes en train de négocier avec l'Australie ferait à lui seul passer de **24 à 46%** la part des matières premières essentielles que nous recevons de nos partenaires commerciaux préférentiels proches. Nos sanctions ont décuplé **57%** de nos importations et **36%** de nos exportations vers la Russie, qui traverse une récession grave et soutenue.

Tous ces chiffres répondent à la question de savoir comment nous pouvons renforcer la puissance géopolitique de l'UE dans le domaine de la politique commerciale et au-delà. Ils montrent qu'il y a plus d'une dimension dans cette quête.

La première dimension - fondamentale - de la puissance géopolitique de l'UE est la puissance économique. C'est peut-être une évidence pour beaucoup. Mais, de nos jours, la puissance économique fondamentale de la disponibilité et de l'efficacité de l'ensemble des instruments géopolitiques de l'Europe est trop souvent négligée. Pour ne donner que quelques exemples, la puissance économique est essentielle à notre capacité de développer et de produire les technologies clés dont nous avons besoin pour lutter contre le changement clima-

tique. Elle est fondamentale pour notre prospérité, qui assure également la stabilité politique dont nous avons besoin dans les différentes crises. Paul Kennedy, dans son célèbre livre *Naissance et déclin des grandes puissances*, a souligné le lien fondamental entre la performance économique et la force militaire, la composante la plus difficile de la puissance géopolitique. La modernisation militaire comme la «*Zeitenwende*» de l'Allemagne, la capacité à contrer l'invasion de la Russie par une vaste aide militaire fournie à l'Ukraine et des sanctions sévères, la lutte contre le changement climatique - rien de tout cela n'est possible sans une économie durable, forte et innovante.

Comment construire et optimiser une telle puissance économique, en général, et en particulier au niveau de l'UE, compte tenu de sa position, de la structure et des forces de son économie ?

C'est là qu'intervient le premier chiffre.

L'ouverture est la clé de la puissance économique de l'Europe. Ces dernières semaines, des questions ont été soulevées sur le rôle que les subventions doivent jouer pour maintenir la vigueur de l'industrie verte européenne, à la lumière des politiques de subventions massives des pays tiers. Cela a évolué en un débat plus large sur la question de savoir si nous devrions

“L’OUVERTURE EST LA CLÉ DE LA PUISSANCE ÉCONOMIQUE DE L’EUROPE.”

rester aussi ouverts vers l’extérieur que nous l’avons été par le passé ou plutôt nous tourner vers l’intérieur parce que cela nous rendrait plus fort dans un monde plus géopolitique et mercantiliste. Mais on ne peut pas séparer les subventions et les questions internes, et ce qu’elles font pour notre puissance économique, de la question du commerce et de l’ouverture, et de ce qu’ils font pour elle.

Il est clair que nous avons besoin de subventions pour réagir à l’évolution de la situation et la Présidente von der Leyen a annoncé la création d’un Fonds européen de souveraineté ainsi que l’adaptation des règles en matière d’aides d’État. Mais si nous sommes dans une course aux subventions et que celle-ci s’intensifie, nous endommagerons le marché intérieur – une de nos forces géopolitiques clés – et, par conséquent, nous perdrons plus que nous ne gagnerons. 80 % des marchés des technologies vertes en forte croissance se trouvent en dehors de l’UE. Au cours des cinq prochaines années, 90 % de la croissance mondiale se fera en dehors de l’UE. Nous perdrons donc la puissance économique en nous déconnectant de ces marchés – l’effet net pour notre puissance géopolitique serait largement négatif.

C’est pourquoi l’OMC est si importante pour l’UE : plus les règles du commerce international seront respectées et plus nous mettrons des garde-fous pour lutter contre « la loi du plus fort », plus notre sécurité et notre performance économiques seront grandes. L’OMC doit jouer un plus grand rôle en clarifiant la façon de soutenir les investissements verts d’une manière qui n’alimente pas une course aux subventions

et qui ne favorise pas les politiques du chacun pour soi. Nous avons besoin de règles claires qui limitent au maximum les distorsions des échanges, fondées sur des principes tels que la pertinence, l’effet incitatif, la proportionnalité et la transparence.

Passons au deuxième chiffre présenté ci-dessus, et à une deuxième dimension clé pour la puissance géopolitique de l’Europe. Notre vaste ensemble d’accords de libre-échange, le plus vaste au monde, nous donne, à nous et à nos partenaires, un accès préférentiel aux marchés des autres, intensifie les échanges commerciaux entre nous – et est essentiel à des relations commerciales diversifiées qui réduisent les dépendances stratégiques. L’accord de libre-échange (ALE) avec l’Australie en est une illustration éloquent. Ainsi, tirer le meilleur parti de notre ensemble d’ALE grâce à sa mise en œuvre complète et à son expansion nous rend plus fort. C’est pourquoi, d’une part, nous investissons autant dans l’avancée des négociations avec l’Australie, l’Inde et l’Indonésie, et que d’autre part nous avons l’intention d’aller de l’avant avec la ratification des accords avec le Mexique, le Chili et la Nouvelle-Zélande, et enfin, que nous réfléchissons à la façon d’avancer avec le Mercosur. Si nous tenons vraiment à nous diversifier et à renforcer notre puissance géopolitique dans la région clé qu’est l’Amérique latine, nous ne pouvons pas nous permettre de laisser un vide que d’autres combleront. Parallèlement, nous avons élargi notre boîte à outils des relations bilatérales pour devenir un acteur géopolitique plus souple là où cela est nécessaire. Le plus grand atout ►

- stratégique est d'avoir une boîte à outils aussi grande que possible - des accords de libre-échange aux approches et partenariats ciblés comme nos partenariats commerciaux numériques, les partenariats de matières premières ou le Conseil du commerce et des technologies - plutôt que de se limiter à certains de ces outils.

Enfin, la guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine a souligné de manière exceptionnellement brutale ce que nous avons déjà remarqué auparavant - à savoir que dans une nouvelle ère de mondialisation, un paradigme géopolitique a émergé. L'UE devait pouvoir s'affirmer - d'abord et avant tout pour défendre les principes fondamentaux de l'ordre de sécurité européen et aider les Ukrainiens à se défendre.

Nos sanctions et **le troisième chiffre** ci-dessus montrent comment, avec nos partenaires, nous avons élaboré des sanctions massives, et pourtant ciblées. Elles minent la capacité de la Russie à mener et à financer la guerre, la privent de technologies et de marchés critiques et affaiblissent sa base économique à court et moyen terme. Les sanctions ont démontré la valeur géopolitique des politiques géoéconomiques communes de l'UE comme un régime de contrôle des exportations à l'échelle de l'UE, la façon dont les institutions de l'UE ont proposé des mesures politiques, en étroite coopération avec les États membres, et ceux-ci les ont adoptés à l'unanimité dans un esprit de solidarité et de paix en Europe.

Même au-delà de la guerre en Ukraine, l'UE doit pouvoir s'affirmer et défendre ses intérêts et ses valeurs là où les relations commerciales sont maintenant façonnées par des rapports de force en négociation plutôt que par des règles. Nous n'avons pas cessé de renforcer cette capacité au cours des dernières années. En octobre 2020, le règlement sur le filtrage des investissements directs étrangers est entré en vigueur, suivi peu de temps après par le nouveau règlement d'application, qui nous permet de défendre nos intérêts lorsque l'arbitrage de l'OMC est bloqué. Ensuite, nous avons révisé les contrôles à l'exportation de l'UE pour les adapter à l'ère géopolitique, et proposé en décembre 2021 l'instrument de lutte contre la criminalité, mesure de dissuasion économique de l'UE que nous devons adopter dès que possible.

Nous utilisons nos instruments de défense

commerciale pour protéger les intérêts des entreprises européennes et défendre le marché unique contre les pratiques commerciales déloyales au besoin. Nous avons actuellement 178 mesures de défense commerciale qui couvrent divers secteurs et 491 300 emplois. De plus, nous avons maintenant en place l'instrument relatif aux marchés publics internationaux qui permet de réclamer plus de réciprocité ainsi que l'instrument pour corriger les distorsions que les subventions étrangères créent sur notre marché. La mise en œuvre et l'application sont des priorités claires pour cette Commission, et nous continuerons à utiliser tous les outils de notre arsenal en accordant une attention particulière aux secteurs clés de la stratégie de l'UE en matière de neutralité carbone.

L'affirmation de soi dans la politique commerciale de l'UE est un complément nécessaire à l'ouverture et au développement durable. Mais ce n'est de loin pas la seule dimension du renforcement de la puissance géopolitique de l'UE. Les chiffres évoqués racontent une histoire plus complexe. Il est vrai que nous ne pouvons pas nous permettre d'être naïfs dans un monde géopolitique. Mais nous ne pouvons pas non plus nous permettre d'être naïfs sur ce qui renforce notre puissance économique et géopolitique. Nous devons nous pencher sur l'affirmation de soi et sur notre réseau d'ouverture et d'échanges, parce que le paradigme géopolitique n'a pas remplacé le paradigme de l'efficacité dans l'ordre mondial d'aujourd'hui. Si nous n'avons pas une stratégie globale qui optimise réellement notre puissance économique dans cette nouvelle ère, nous déconstruisons notre puissance géopolitique en essayant de la renforcer. ■



CONSTRUIRE UNE PUISSANCE EUROPÉENNE DANS LA RÉGION INDO-PACIFIQUE

Par David McAllister,
Président de la Commission des affaires étrangères
du Parlement européen, PPE, Allemagne



Le voisinage immédiat de l'Union européenne va dominer notre agenda commun en matière de politique étrangère et de sécurité pendant un certain temps - notamment en réponse à la guerre d'agression russe contre l'Ukraine. Pourtant, la guerre signifie que l'UE et ses États membres ne peuvent se permettre de négliger des courants géopolitiques plus larges. Après tout, la Russie représente, avec la Chine, une menace pour les valeurs de l'UE et nos intérêts mondiaux.

Abritant 50 % de la population mondiale, dont plus de 1,5 million de citoyens dans les territoires français d'outre-mer, l'Indo-Pacifique est devenu un centre de gravité géopolitique et un point de ralliement pour de nombreux acteurs mondiaux. Poussée par des stratégies nationales adoptées successivement par la France, l'Allemagne et les Pays-Bas, l'UE a formellement reconnu la nécessité de renforcer notre présence

dans la région indo-pacifique en septembre 2021, avec notre propre Stratégie pour la Coopération. Cette nouvelle approche, fondée sur l'inclusivité et un engagement à long terme basé sur des principes avec les partenaires régionaux, reflète une évolution dans la façon dont l'UE considère nos intérêts dans la région.

La stratégie est arrivée à un moment crucial où la concurrence entre les États-Unis et la Chine, les deux superpuissances mondiales, s'intensifiait. Cette rivalité stratégique n'est nulle part plus palpable qu'en mer de Chine méridionale, dont la Chine revendique environ 90 % de la surface, en vertu de la ligne dite des « neuf tirets ». Pour renforcer cette revendication, Pékin construit des terres artificielles et des installations militaires. Le 17 juin 2022, la République populaire de Chine a officiellement lancé son troisième porte-avions, « le Fujian », dans le cadre d'un effort continu visant à moderniser l'Armée

populaire de libération pour en faire une force qui rivalisera avec l'armée américaine d'ici 2027. La politique étrangère de la Chine est indéniablement devenue plus agressive et coercitive en remettant en cause les limites des eaux territoriales de son voisin.

Les difficultés qui compromettent la stabilité dans la région exigent une coordination accrue en matière de sécurité et de défense entre les partenaires partageant les mêmes convictions. Une résolution adoptée par le Parlement européen en 2022 reflète en particulier la manière dont l'UE devrait protéger nos intérêts et renforcer nos liens bilatéraux avec certains partenaires tels que la République de Corée, l'Australie, la Nouvelle-Zélande ou le Japon. Avec ce dernier par exemple, l'UE a déjà signé un accord de partenariat stratégique en 2018, permettant une coordination en matière de sécurité, un dialogue et un échange d'informations beaucoup plus étroits.

Tout en intensifiant les liens bilatéraux, l'UE est simultanément confrontée à la pertinence croissante de formats de coopération « minilatéraux » exclusifs, qui se fédèrent souvent autour des États-Unis et de la Chine. En conciliant cette réalité avec l'engagement de l'UE en faveur d'un véritable multilatéralisme, l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) s'avère être un allié crucial. Ni l'ASEAN, ni l'UE ne sont disposées à faire partie d'une sphère d'influence et, à ce titre, elles peuvent conjointement fournir un moyen d'interpréter la dynamique régionale au-delà des contraintes binaires de la concurrence sino-américaine. La récente visite d'une délégation de la Commission des affaires étrangères du Parlement européen à Jakarta et Hanoï a renforcé cette conviction.

L'UE dispose d'un certain nombre d'autres moyens de promouvoir la coopération multilatérale en matière de sécurité et de défense dans la région indo-pacifique. Grâce au Forum ministériel pour la coopération dans l'Indo-Pacifique, l'UE et ses partenaires ont poursuivi leur engagement multilatéral à un moment où le dialogue Europe-Asie (ASEM) est paralysé en raison des tensions géopolitiques avec la Russie. Le Forum ministériel ne remplace pas l'ASEM. Pourtant, il a permis à l'UE des 27 et à 30 partenaires de la région indo-pacifique de discuter de questions importantes telles que la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (CNUDM). L'UE ne peut pas laisser et ne laissera pas des pays contrevenir au droit international.

Après tout, 40 % du commerce extérieur de l'UE passe par la mer de Chine méridionale, ce qui fait également de la sécurité maritime et du libre accès aux lignes de communication maritimes une priorité européenne.

À cette fin, l'UE devrait également être prête à s'engager dans des forums dont elle ne fait pas partie actuellement, dans la région indo-pacifique - par exemple le Dialogue quadrilatéral pour la sécurité (Quad), dialogue stratégique sur la sécurité entre l'Australie, l'Inde, le Japon et les États-Unis. Je vois la possibilité d'envisager une coopération plus poussée sur la présence navale européenne dans l'Indo-Pacifique. Pour autant que l'UE prétende actuellement détenir une puissance navale dans cette région, elle le fait sur le dos des marines française, allemande ou néerlandaise ainsi que dans le cadre de son opération au large de la Corne de l'Afrique (EUNAVFOR Atalanta). Sans capacités navales renforcées, l'UE aura des difficultés à étendre sa présence politique dans la région indo-pacifique.

Toutefois, nous ne partons pas de zéro. En lançant les présences maritimes coordonnées (CMP) dans le nord-ouest de l'océan Indien le 21 février 2022, l'UE a déjà établi une zone d'intérêt maritime s'étendant du détroit d'Ormuz au tropique du Capricorne et du nord de la mer Rouge au milieu de l'océan Indien. La CMP fournit à l'UE un outil flexible grâce auquel l'UE et les marines des pays partenaires peuvent partager des informations maritimes. Il pourrait être utile d'étendre le concept à l'Asie du Sud-Est et du Nord-Est. Le même raisonnement pourrait s'appliquer à l'opération Atalanta. Cela permettrait à l'UE de jouer un rôle important en ce qui concerne les résolutions de l'ONU sur la Corée du Nord, mais cela nous permettrait d'ancrer des moyens plus formels de coopération maritime avec des partenaires clés comme l'Australie, le Japon, la Corée du Sud, le Royaume-Uni et les États-Unis.

Une région indo-pacifique paisible, stable et fondée sur des règles est d'un intérêt vital pour l'Europe. Tout ce qui s'y passe est susceptible d'avoir une influence considérable sur la structure et l'avenir de l'ordre international, et sur les normes et les institutions auxquelles les Européens tiennent tant. Si elle souhaite s'affirmer en tant qu'acteur important de la scène internationale, l'Union européenne doit redéfinir ses liens avec la région la plus peuplée et la plus dynamique du monde. ■

UNION AFRICAINE ET UNION EUROPÉENNE : COMMENT BÂTIR LES CONDITIONS D'UNE PROSPÉRITÉ COMMUNE ?

Par Maria Soraya Rodriguez Ramos,
Députée européenne (Renew Europe, Espagne),
Présidente de la Délégation pour les relations
avec le Parlement Pan-Africain



Le mois de février dernier marquait le premier anniversaire du sixième sommet Union européenne - Union africaine, tant attendu, qui s'est tenu à Bruxelles les 17 et 18 février 2022 après plusieurs reports en raison de la pandémie de COVID-19. Ce fut l'occasion pour l'UE de renforcer et de construire un partenariat plus stratégique et équilibré avec l'Afrique. Cependant, l'élan politique en faveur du renouvellement de cette association s'est rapidement dissipé. L'invasion criminelle et injustifiée de l'Ukraine par la Russie le 24 février 2022 a rapidement détourné l'attention des résultats de l'une des réunions les plus attendues des dernières années et a changé notre ordre géopolitique.

La réponse africaine à la guerre n'a pas été, dans de nombreux cas, celle espérée par l'Union européenne. Cela s'est reflété dès les premiers jours de l'invasion. Même si 24 pays africains ont voté en faveur de la résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies du 2 mars condamnant « l'opération militaire spéciale » de la Russie en Ukraine, il y a également eu 17 abstentions et 1 vote contre. Cette réponse africaine à la guerre s'inscrit dans un contexte d'influence accrue de la Russie sur le continent. Cette conviction a été clairement exprimée par

le Haut représentant et vice-président, Josep Borrell, au lendemain de sa visite au Botswana et en Afrique du Sud, appelant à « combattre plus activement la manipulation de l'information russe sur le continent africain » et soulignant la nécessité « d'expliquer à nos partenaires et à leur public pourquoi nous devons travailler ensemble contre les efforts de déstabilisation de la Russie dans la région et dans le monde ». À cet égard, nous devons reconnaître que nous ne serons pas toujours d'accord, mais il est nécessaire toutefois de discuter de ces questions cruciales pour renforcer notre association.

D'autre part, nous devons nous rappeler que, juste avant l'invasion russe en Ukraine, le partenariat UE-Afrique avait traversé une période difficile pendant laquelle la vaccination mondiale contre la COVID-19 était sans aucun doute devenue la nouvelle image de l'inégalité mondiale. L'Union européenne a fait des efforts importants pour combler le fossé mondial en matière de vaccination depuis le début de la pandémie, notamment par la promesse d'Ursula von der Leyen, Présidente de la Commission européenne, de partager 700 millions de doses avant mi-2022. Cependant, ce n'était pas suffisant. Les dirigeants africains ont utilisé des termes comme « nationalisme vaccinal » et

“L’UNION EUROPÉENNE DOIT SE SOUVENIR DES LEÇONS TIRÉES DE LA PANDÉMIE POUR CRÉER LES CONDITIONS D’UN PARTENARIAT PLUS ÉQUILIBRÉ AVEC L’AFRIQUE.”

«apartheid vaccinal». Par exemple, seuls sept pays africains ont atteint l’objectif mondial fixé par l’Organisation mondiale de la Santé de vacciner 40% de leur population avant la fin de 2021. Alors que le revenu détermine le niveau de vaccination, il est clair que nous avons déçu nos partenaires africains en ne faisant pas de la vaccination un bien public mondial à ce moment clé.

Ils attendaient beaucoup plus de nous sur ce sujet. Par conséquent, notre partenariat doit maintenant renforcer la production locale de vaccins, les installations de stockage et aider les pays à améliorer leur capacité d’absorption en renforçant leurs systèmes de santé afin qu’ils soient prêts à faire face aux futures pandémies, mais aussi, à réagir rapidement aux autres risques sanitaires. L’Union européenne doit se souvenir des leçons tirées de la pandémie pour créer les conditions d’un partenariat plus équilibré avec l’Afrique, tout en écoutant ses partenaires et, plus important encore, en comprenant leurs besoins spécifiques.

S’il est vrai qu’aujourd’hui la santé a été reléguée au second plan dans le partenariat, la sécurité alimentaire et la nutrition sont rapidement devenues une priorité essentielle de notre

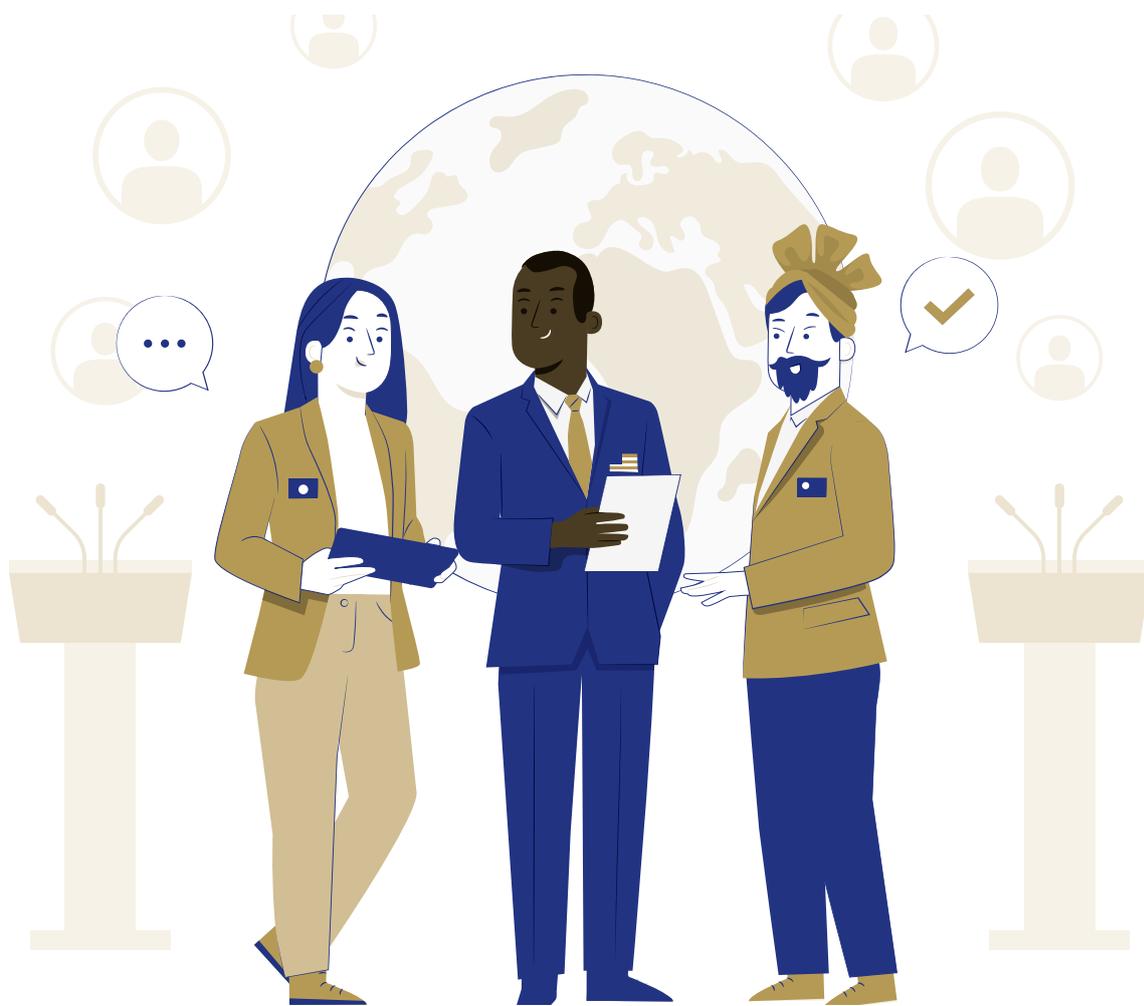
programme commun depuis le début de la guerre en Ukraine. En 2021, environ 58% de la population africaine se trouvaient dans une situation d’insécurité alimentaire modérée ou grave et aujourd’hui environ 281 millions de personnes sur le continent se couchent le ventre vide. Les pays africains ont fortement ressenti les conséquences de la guerre en Ukraine, qui ont exacerbé davantage les répercussions déjà subies suite à la pandémie de COVID-19, sur la disponibilité alimentaire et les perturbations des chaînes d’approvisionnement en intrants agricoles, en particulier les engrais. Même si l’Afrique dispose de suffisamment de terres arables pour nourrir 9 milliards de personnes, le continent africain ne peut pas se nourrir lui-même et dépense 75 milliards de dollars chaque année pour importer plus de 100 millions de tonnes métriques de nourriture. Sur ce chiffre, environ 30 millions de tonnes métriques d’importations alimentaires provenaient de Russie et d’Ukraine. Il faut absolument trouver des solutions à court terme à la crise de l’insécurité alimentaire en Afrique, y compris une aide alimentaire humanitaire et des mesures efficaces de protection sociale. Toutefois, des initiatives à moyen et long terme sont également nécessaires. Celles-ci doivent inclure une augmentation du budget des gouvernements africains ►

- consacré aux dépenses agricoles – actuellement 48 des 54 gouvernements africains allouent en moyenne 3,8% de leur budget à l'agriculture tandis que l'objectif de Malabo concernant les dépenses agricoles est de 10% – et à l'amélioration de la résilience des populations grâce à de meilleurs services de ravitaillement en eau potable, de santé et d'éducation. En outre, la promotion de pratiques agricoles plus durables, notamment l'agroécologie et les initiatives de renforcement de la résilience climatique, est essentielle pour obtenir un impact à long terme et améliorer la sécurité alimentaire sur le continent.

À cet égard, il ne fait aucun doute qu'il existe un lien évident entre l'insécurité alimentaire et le changement climatique en Afrique. Alors que de nouvelles inondations et sécheresses frappent les pays africains en raison des effets du changement climatique, leur agriculture en pâtit et la plupart des pays ne sont pas préparés à faire face à ces chocs. L'Afrique subsaharienne est, à elle seule, confrontée à un tiers des sécheresses mondiales et le changement climatique est clairement l'une des causes de la dépendance de l'Afrique aux importations alimentaires. Les défis qui en découlent sont énormes. L'agriculture africaine est également très dépendante de la pluviométrie – moins de 1% des terres arables sont irriguées – et les producteurs agricoles sont des petits exploitants géographiquement dispersés qui manquent très souvent de ressources, d'infrastructures et d'information pour renforcer leur résilience aux chocs climatiques. Leur vulnérabilité à ces chocs climatiques est également due au manque de capacités institutionnelles et de systèmes de gouvernance. Par conséquent, d'une part, notre partenariat devrait chercher des moyens de traduire les engagements et les politiques en matière de climat en actions concrètes, notamment des systèmes d'alerte précoce, la sensibilisation au changement climatique et une stratégie d'adaptation durable pour les plus vulnérables. D'autre part, il est important de souligner que l'Afrique a les émissions de gaz à effet de serre les plus faibles par rapport aux autres continents, mais qu'elle souffre de manière disproportionnée des conséquences du changement climatique. L'Union européenne doit également reconnaître cette injustice climatique dans sa coopération et trouver des solutions pour combler ces lacunes.

Tout en gardant à l'esprit l'objectif de prospérité commune, l'Union européenne devrait également continuer à soutenir la Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAf). Elle peut vraiment changer la donne en évitant les perturbations futures de l'approvisionnement alimentaire et en améliorant la sécurité alimentaire du continent. La récente décision de l'UA de considérer 2023 comme l'année de « l'accélération de la mise en œuvre de la Zone de libre-échange continentale africaine » témoigne de l'engagement de nos partenaires africains et de leur compréhension des nombreuses possibilités que cette initiative peut offrir pour surmonter certaines des difficultés persistantes du continent. Sans aucun doute, la ZLECAf représente une grande chance pour les pays africains, en sortant 30 millions de personnes de l'extrême pauvreté et en augmentant les revenus de 68 millions d'autres. Cependant, sa mise en œuvre pose des problèmes et l'Union européenne constitue une valeur ajoutée. La mise en œuvre efficace de la ZLECAf dépend de la capacité des économies africaines à créer un espace budgétaire et à stimuler l'investissement privé dans des infrastructures de qualité et des projets durables. Il sera également important de définir des normes communes pour les biens et services, ainsi que pour leur transport et leur sécurité. Les partenaires internationaux, comme l'Union européenne, doivent soutenir ces efforts en Afrique aux niveaux national, régional et continental, en particulier pour accélérer la transformation productive, stimuler l'intégration continentale et créer des chaînes de valeur durables.

Le potentiel économique de l'Afrique, en particulier des jeunes et des femmes, représente une autre chance de renforcer notre coopération. En Afrique, comme en Europe, l'autonomisation des femmes et des jeunes est un moteur d'opportunités. Aujourd'hui, l'Afrique a la population la plus jeune du monde et, d'ici 2050, le continent africain comptera 26% de la main-d'œuvre mondiale. Cette transformation doit aller de pair avec une meilleure qualité de l'éducation et des opportunités d'emplois productifs facilement accessibles. Il est important de noter que, même si l'économie officielle finira par devenir le plus grand employeur de l'Afrique, environ 80% de sa population travaille actuellement dans le secteur informel et environ 10 à 12 millions de jeunes Africains entrent sur



le marché du travail chaque année où seulement 3 millions d'emplois officiels sont disponibles. C'est pourquoi il est nécessaire de soutenir et d'augmenter les revenus dans l'économie «informelle» tout en créant les conditions de développement de l'économie officielle, en investissant dans les compétences numériques et l'éducation à tous les niveaux.

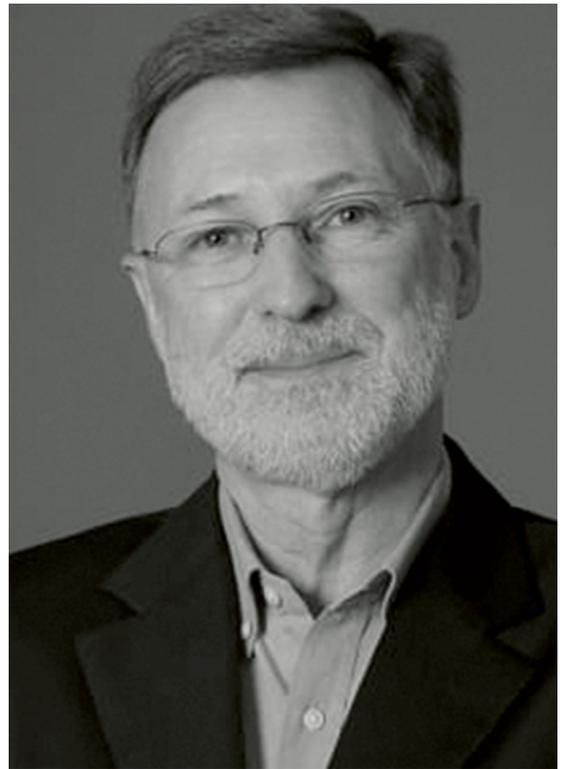
La réduction des obstacles auxquels les femmes sont confrontées pour entrer sur le marché du travail, notamment l'abolition des lois discriminatoires et l'adoption de politiques visant à leur garantir un accès équitable à la terre ou à d'autres biens, doit être au cœur de notre partenariat pour une prospérité commune. Cependant, il faut aussi reconnaître que les institutions africaines ont fait d'énormes efforts pour renforcer l'égalité entre les sexes. Par exemple, le Rwanda est devenu en 2008 le premier pays au monde à avoir un parlement national élu avec une majorité de femmes et, entre 2015 et 2019, 13 pays africains ont atteint l'objectif d'avoir 30% ou plus de femmes dans leur parlement. Par conséquent, travailler ensemble pour revendiquer les droits inaliénables des femmes à l'intégrité physique, à la dignité, à l'éducation et à l'autonomie décisionnelle et continuer à défendre l'universalité et l'indivisi-

bilité de tous les droits de l'homme doivent faire partie de nos engagements internationaux et devenir un enjeu politique que nous ne pouvons relever qu'ensemble.

Nous sommes dans un moment critique pour relancer notre association avec l'Afrique. Notre coopération doit se concentrer sur nos points communs tout en trouvant également des approches consensuelles pour surmonter nos différences. Il est vrai que la guerre en Ukraine, la pandémie de COVID-19 et la crise climatique ont soumis notre partenariat à rude épreuve. Cependant, nous devons également reconnaître que les deux partenaires sont alignés et ont des engagements communs importants sur les programmes économiques, climatiques et de développement durable. L'Union africaine et l'Union européenne doivent pouvoir se réunir, trouver des solutions à leurs différences tout en tenant compte de leurs besoins particuliers et en laissant derrière elles une approche unique. Il ne fait aucun doute que la coopération et le développement d'un partenariat à égalité entre l'Europe et l'Afrique, dans un ordre mondial actuel multipolaire et de plus en plus contesté, semblent plus que jamais cruciaux. ■

LA TURQUIE : STABILISATEUR DE L'ARCHITECTURE DE SÉCURITÉ EUROPÉENNE ?

Par Didier Billion,
Directeur adjoint de l'IRIS (Institut de Relations
Internationales et Stratégiques à Paris),
Auteur de *La Turquie, un partenaire
incontournable* (Eyrolles, 2021)



La question posée renvoie en réalité à de multiples problématiques dont nous ne ferons ici qu'esquisser schématiquement quelques éléments de réponse. Pour aller à l'essentiel, elle renvoie, d'une part, aux interrogations sur l'architecture de sécurité européenne elle-même et, d'autre part, sur l'état actuel de la relation entre la Turquie et l'Union européenne.

Pour ce qui concerne le premier élément, force est d'admettre que la récurrente question de l'édification d'une Europe de la défense marque le pas. Nous entendons régulièrement des spécialistes du dossier se féliciter de telle ou telle micro-avancée positive et/ou décision pratique. Cette autosatisfaction concernant au final des points de détail cache mal l'extrême difficulté des membres de l'Union européenne à se doter d'une vision et d'objectifs communs en matière d'enjeux sécuritaires et stratégiques. Au cours des dernières années, c'est durant la présidence de Donald Trump, qui avait la fâcheuse tendance à considérer les Européens non pas comme des alliés mais comme des vassaux, que la volonté européenne de parvenir

à des résultats tangibles sur la construction d'une architecture commune de sécurité s'est le plus clairement manifestée. L'élection de Joe Biden, et surtout l'agression de l'Ukraine par la Russie le 24 février 2022, a depuis lors rebattu les cartes. Non seulement les vieilles divergences entre les États baltes et de l'Est de l'Europe avec ceux de l'Europe occidentale et méridionale ont resurgi avec force et se sont aiguisées. Mais le concept d'autonomie stratégique européenne développé par Emmanuel Macron ne semble plus désormais intéresser que les Français. En ce sens, l'architecture de sécurité européenne risque d'être un vœu pieux dans la période qui vient, d'autant que nous assistons à une nouvelle et spectaculaire vigueur de l'OTAN dans les enjeux sécuritaires et de défense de l'Union européenne. Décidément, l'organisation transatlantique n'est pas en situation de mort cérébrale comme d'aucuns l'avaient imprudemment déclaré en novembre 2019.

C'est dans ce contexte qu'il faut penser la place et le rôle de la Turquie au sein de ces enjeux de sécurité. Ces derniers dépendent évidemment avant tout du niveau de la relation politique entre les deux parties. Pour parler clair, il est très dégradé. Les pourparlers d'adhésion ont débuté en octobre 2005, et depuis lors seulement seize chapitres de négociation sur trente-cinq ont été ouverts, un seul a été refer-

“IL NOUS FAUT RÉINVENTER UN MODE DE RELATION QUI SOIT BASÉ SUR DES SYNERGIES POSITIVES ET QUI POURRAIENT SE DÉCLINER SUR DES DOSSIERS D'INTÉRÊT COMMUN...”

mé, certains sont purement et simplement bloqués sur décision du Conseil européen. La Croatie qui a initié ses pourparlers avec l'UE en 2005 a, pour sa part, adhéré en 2013... On comprend que les Turcs en ressentent quelque amertume, et nous savons que le thème du deux poids-deux mesures revient fréquemment lorsqu'est abordée la relation entre l'UE et la Turquie à Ankara ou sur les rives du Bosphore.

Pourtant, la candidature de la Turquie, au vu de son histoire, de sa démographie, de sa situation géostratégique, aurait dû nous obliger à penser en d'autres termes nos relations avec ce partenaire, notamment quant à la pertinence du niveau européen pour agir efficacement et positivement sur les enjeux internationaux et plus particulièrement sur les dossiers régionaux. La perspective de l'adhésion aurait dû être conçue en termes d'amplification de puissance pour chacune des parties concernées. Cela n'a pas été le cas.

À la lumière de ces quelques éléments, il est fort peu probable que la Turquie prenne une place significative dans une hypothétique architecture de sécurité, dont nous considérons qu'elle ne sera au mieux réalisable que dans un avenir de long terme. Si nous voulons néanmoins progresser en cette direction, il nous faut alors envisager une refondation complète de la rela-

tion euro-turque. La question ne se pose plus, à ce jour, en termes d'adhésion ou de non-adhésion. Il nous faut réinventer un mode de relations qui soit basé sur des synergies positives et qui pourrait se décliner sur des dossiers d'intérêt commun, dont les questions sécuritaires et de défense ne seraient pas des moindres. À ce stade, il est à craindre que, lassée des rebuffades européennes et consciente des limites de l'architecture européenne de sécurité, la Turquie considère l'OTAN comme sa meilleure assurance sécurité et qu'elle affiche un fort scepticisme à l'égard des réalisations européennes sur ces sujets. Les quelques courtes et vagues mentions concernant la Turquie dans le document *Une boussole stratégique en matière de sécurité et de défense*, adopté par les 27 États membres en mars 2022, ne sont pas véritablement prometteuses de coopérations renforcées en ces domaines et il n'est pas possible, dans la conjoncture présente, de répondre positivement à la question posée. ■



**FINANCEMENT
DE LA VIE PUBLIQUE
EUROPÉENNE :
RENFORCER
LA CONFIANCE
DANS LES
INSTITUTIONS
DE L'UE**

PAGE 30

INTÉGRITÉ DES INSTITUTIONS

Affranchir le Parlement européen de sa dépendance
aux intérêts organisés
par **Yiorgos Vassalos**

PAGE 34

TRANSPARENCE DE LA VIE PUBLIQUE

Comment penser une politique de transparence de la vie publique
à l'échelle européenne ?
par **Didier Migaud**

PAGE 36

CONTRÔLE DE L'ACTION PUBLIQUE

Contrôler les fonds publics de l'UE dans un monde volatil,
incertain, complexe, ambigu
par **Dr. Manfred Kraff**

AFFRANCHIR LE PARLEMENT EUROPÉEN DE SA DÉPENDANCE AUX INTÉRÊTS ORGANISÉS

Par Yiorgos Vassalos,
Docteur en science politique
de l'Université de Strasbourg et
Consultant à Better Europe Public Affairs



Même s'il ne concerne qu'une poignée d'eurodéputés, le « Qatargate » est un sérieux signal d'alerte tant pour l'Union européenne que le Parlement européen en particulier. Peu d'affaires se déroulant à Bruxelles ou Strasbourg ont suscité un tel intérêt médiatique et citoyen, au point de pénétrer les émissions humoristiques et la production musicale aux quatre coins de l'Union. Si les dégâts, en termes de légitimité politique, ne pourront être mesurés qu'après les prochaines élections européennes en 2024, le Parlement dispose d'environ un an pour réagir.

Cette réaction n'est pour le moment pas à la hauteur des risques réputationnels tant elle demeure axée sur des mesures de transparence sans, en parallèle, les accompagner par de nouveaux dispositifs de coercition. Cet article propose, au contraire, une réforme qui viserait à changer la culture de travail du Parlement européen.

Le projet de proposition de la présidente du Parlement européen, Roberta Metsola, n'a retenu que quatre des quatorze mesures incluses dans la résolution du 15 décembre 2022 « sur les soupçons de corruption par le Qatar et, plus largement, la nécessité de transparence et

de responsabilité au sein des institutions européennes » :

- 1) la limitation voire l'interdiction d'activité de la quarantaine de « groupes d'amitié » des eurodéputés avec les pays tiers ;
- 2) le renforcement des effectifs travaillant au registre de transparence ;
- 3) l'instauration de périodes d'interdiction d'exercer l'activité de lobbying pour les députés sortants ;
- et 4) le soutien au projet de création d'un « organe éthique européen ».

Elle a mis de côté certaines des innovations les plus pertinentes, proposées pourtant par une majorité des eurodéputés, comme l'interdiction de toute donation par des pays tiers, la déclaration du patrimoine des députés, et surtout, la proposition de rendre de jure contraignant le registre de transparence en l'étendant, en même temps, aux représentants de pays tiers. En revanche, R. Metsola est allée plus loin que la majorité des députés en proposant la publication des rendez-vous avec des lobbies pour tous les députés.

La suite du débat et de la négociation interne au Parlement européen dira quelles mesures

“C’EST À CETTE CULTURE DE L’ÉCHANGE QU’IL CONVIENT DE S’ATTACHER EN SOUTENANT EN CONTRE-POIDS DES NOTIONS COMME LE RESPECT DES MANDATS ÉLECTORAUX ET LA REDDITION DE COMPTES AUX ÉLECTEURS.”

seront finalement adoptées. Au moment de l’écriture de cet article, certaines sont déjà censées être entrées en vigueur en février 2023. Leur faiblesse principale réside toutefois dans l’absence de toute référence à des sanctions concrètes, tant pour les députés que pour les intérêts organisés, en cas de non-respect ou de faux rapport. Or, si l’on veut un Parlement capable d’empêcher la corruption sans l’intervention des services secrets, il serait bon qu’il puisse imposer des sanctions financières et administratives et initier des procédures pénales.

Pour autant, et même si la transparence fait clairement partie des solutions, peut-elle constituer la clé de voûte de la réponse du Parlement ? Pour répondre à cette question, il importe de comprendre la nature du problème dévoilé par le « Qatargate » : qu’est-ce qui pousse certains députés à vendre leurs votes et leur temps de parole au plus offrant, quitte à décrédibiliser et délégitimer toute une institution politique ?

Ce n’est certainement pas l’insuffisance du niveau des rémunérations parlementaires ; le salaire de base est de 9 800 € brut, soit 7 600 € après une taxation européenne parfois assortie d’une contribution nationale modique qui varie d’un état-membre à l’autre. Avec les indemnités,

les eurodéputés peuvent toucher jusqu’à 20 000 € par mois.

L’explication se trouve plutôt dans une culture de travail et une manière de faire la politique qui sont basées sur l’échange de faveurs et de services entre eurodéputés et intérêts organisés, qu’ils soient des intérêts économiques ou étatiques, voire souvent un mélange des deux.

La plupart des représentants d’intérêts installés à Bruxelles n’iraient jamais offrir des valises d’argent aux députés. Ce qu’ils offrent la plupart du temps, c’est leur force de travail ; travail scientifique, politique et juridique. Les lobbies collectent et analysent des données, rédigent des propositions des textes législatifs, réfléchissent à des possibilités de compromis politiques. Les députés comptent souvent sur leur travail. De plus, les intérêts organisés peuvent aussi offrir de la visibilité aux députés à travers l’organisation d’événements, de voyages d’étude ou de publications. En retour, ils reçoivent une production législative qui prend considérablement en compte leurs préoccupations, en dépit des mandats électoraux ou des intérêts de la majorité des citoyens qui restent à l’écart de ce jeu. ►

► À partir du moment où ce type d'échange s'est normalisé, on ne doit pas vraiment s'étonner que certains représentants d'intérêts et certains députés passent à un échange plus directement monétisé. Il n'y a aucune raison de croire qu'un Parlement serait à l'abri des comportements immoraux susceptibles d'apparaître dans n'importe quel contexte socio-professionnel.

C'est à cette culture de l'échange qu'il convient donc de s'attaquer en soutenant en contre-poids des notions comme le respect des mandats électoraux et la reddition de comptes aux électeurs. La transparence ne peut être qu'un outil secondaire dans un tel effort. Ce qu'il faut surtout faire, c'est changer le modèle de financement du travail euro-parlementaire.

Il est inutile de continuer à distribuer tant d'argent aux eurodéputés afin de rendre leur mandat plus intéressant financièrement. Il n'est pas normal, par exemple, de leur attribuer un *per diem* de 338 € pour être à Bruxelles, le lieu de leur travail (entre 4 000 € et 5 000 € par mois). D'autres indemnités, comme les frais de bureau de 4 778 € mensuels, doivent être ramenées à des montants plus raisonnables. Le « Qatargate », et bien d'autres affaires avant lui (le « cash for amendments scandal » de 2011, le « Dalligate » de 2012, plusieurs cas de malversations de fonds par des députés, etc.) soulignent qu'aucun montant légalement empoché par les mandataires publics ne peut garantir leur incorruptibilité.

Une limitation significative des indemnités parlementaires permettrait de renforcer le Service de recherche du Parlement européen (EPRS) et d'élargir son mandat pour collaborer davantage avec les eurodéputés. Actuellement, les eurodéputés peuvent demander toute sorte d'aide à l'EPRS (collecte des données, analyses, etc.) sauf la plus importante : la rédaction de textes et d'amendements législatifs. Ce travail de rédaction est le premier service qu'offrent les lobbies aux eurodéputés. Il constitue le point de départ de toute influence et alimente certaines situations de dépendance quand ce service est offert régulièrement. Si les députés pouvaient compter sur le soutien d'un service public puissant, en mesure de traduire leurs priorités et aspirations politiques, via des textes concrets et solides juridiquement, un levier

important de l'influence des intérêts organisés disparaîtrait.

Réussir son rapport dans la plénière et faire accepter une partie considérable de celui-ci par le Conseil de l'UE lors des trilogues ne dépendrait plus du soutien des lobbies qu'un député pourrait rallier, car il pourrait compter sur un soutien technique global de la part de l'administration. Ceci pourrait amener à un changement important dans la culture de travail, en donnant aux eurodéputés les outils nécessaires pour réaliser les mandats qu'ils ont reçus des électeurs, indépendamment des différents intérêts organisés.

Au-delà d'une transparence réellement contraignante et de la réforme du mode de financement du travail parlementaire, une troisième mesure cruciale est absente tant de la résolution du 15 décembre 2022 que des propositions de R. Metsola : l'interdiction pure et simple de tout emploi parallèle des eurodéputés, comme c'est le cas pour les Commissaires européens. Entre suivi des réunions, travail de préparation, négociations internes et externes et travail de terrain, la semaine de travail d'un député qui respecte le mandat de ses électeurs atteint aisément les 50 ou 60 heures. C'est bien pour cela que ce mandat s'accompagne d'un salaire confortable et d'une allocation de transition à l'issue de celui-ci. Aucune raison ne justifie donc de continuer à autoriser environ un eurodéputé sur trois à conserver ses contrats de travail en parallèle. Le Parlement européen n'a plus le luxe de laisser subsister ces points d'ombre. ■



COMMENT PENSER UNE POLITIQUE DE TRANSPARENCE DE LA VIE PUBLIQUE À L'ÉCHELLE EUROPÉENNE ?

Par Didier Migaud,
Président de la Haute Autorité
pour la transparence de la vie publique



L'épisode du «Qatargate», qui a récemment mis en cause plusieurs membres du Parlement européen, révèle le caractère transnational des phénomènes corruptifs, mais aussi les liens entre risques d'ingérence étrangère, influence sur les politiques publiques et besoin de transparence.

Dans une majorité d'États membres, des structures de contrôle de l'intégrité publique sont en place, à l'instar de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique en France. Ces autorités entretiennent des liens avec les institutions européennes. Comment aller plus loin pour améliorer la culture de l'intégrité publique dans l'Union européenne ?

UNE POLITIQUE DE TRANSPARENCE DE LA VIE PUBLIQUE NÉCESSAIRE POUR LUTTER CONTRE LA CORRUPTION ET L'AFFAIBLISSEMENT DE LA DÉMOCRATIE

La transparence est aujourd'hui une exigence démocratique forte, au niveau national comme au niveau européen. Elle constitue un véritable moyen de rétablissement de la confiance des citoyens dans leurs institutions.

En rendant les pratiques plus transparentes, les responsables publics sont aussi incités à rester exemplaires. Le pas vers une transparence accrue n'est pas aussi grand que certains semblent l'imaginer : les pratiques des responsables publics, et c'est heureux, respectent dans l'immense majorité des cas la légalité et vont même au-delà, par la mise en œuvre de dispositifs déontologiques et de précautions éthiques volontaires. Mais des marges de progrès demeurent.

La transparence doit être bien comprise, dans son périmètre et dans les objectifs qui lui sont assignés. En France, la Haute Autorité a été créée en 2013 pour garantir la probité des responsables publics et, ce faisant, prévenir la corruption. Elle contrôle et publie les déclarations de patrimoine, les déclarations d'intérêts et les avis portant sur les mobilités des responsables publics, dans un objectif de prévenir des conflits d'intérêts et de permettre à chaque citoyen de se rendre compte par lui-même de la probité de ses dirigeants. La publication des fiches d'activités des représentants d'intérêts informe sur les démarches entreprises pour influencer sur une décision publique et garantit également que cette même décision publique, éclairée par les forces vives de la nation – entreprises, associations, syndicats, ONG... – est toujours prise dans l'intérêt général et non au

profit d'un intérêt particulier. La proportionnalité des dispositifs et des décisions prises reste le fil rouge qui guide la Haute Autorité.

Il ne s'agit pas de faire des responsables publics européens des « rois nus », pour reprendre l'image aussi parlante qu'ironique du conte d'Andersen. Les éléments conduisant aux décisions gouvernementales, les discussions, les désaccords, les négociations, les compromis, n'entrent pas dans le champ d'une transparence ou d'un droit d'accès total. Tous les États sanctionnent pénalement la livraison de certaines informations stratégiques (industrielles, notamment) à des puissances étrangères et les atteintes au secret de la défense. Plus largement, la protection de la vie privée est attachée à la liberté individuelle et constitue une valeur essentielle dans nos démocraties modernes.

L'équilibre entre transparence, contrôle et efficacité des décideurs publics constitue la condition d'une politique efficace de l'éthique des décideurs publics.

UNE POLITIQUE DE TRANSPARENCE DE LA VIE PUBLIQUE EUROPÉENNE À RENFORCER, FONDÉE SUR LA CONCERTATION AVEC LES ÉTATS MEMBRES

À titre d'exemple, la Haute Autorité a organisé en 2022 un colloque sur le thème de l'éthique publique, dans le cadre de la présidence française du Conseil de l'Union européenne, avec la participation de la vice-présidente de la Commission européenne Věra Jourová et de la Médiatrice européenne. Elle a par la suite lancé, et préside aujourd'hui, le Réseau européen d'éthique publique, qui associe douze autorités nationales et pourrait être utilement consulté dans le cadre du paquet européen sur l'anticorruption, afin d'inclure des mesures préventives au niveau des États membres.

Dans le même sens, la Haute Autorité exerce la présidence du Réseau des registres européens du lobbying, forum important d'échanges réguliers de bonnes pratiques entre régulateurs nationaux et européens, si essentiel dans une réflexion sur la transparence de la vie publique. La régulation de l'activité de repré-

sentation d'intérêts nécessite en effet de s'adapter aux évolutions des pratiques d'influence : sur la question de l'ingérence étrangère, la Haute Autorité s'inspire par exemple des travaux de l'Organisation de coopération et de développement économiques et des dispositifs existants à l'étranger.

Il faut bien sûr aller plus loin que les seules initiatives prises par certaines institutions des États membres, le contexte actuel le montre. Si les institutions de l'Union ont déjà mis en œuvre des mécanismes utiles en termes d'éthique et de transparence, un organe indépendant de régulation de l'éthique publique, au plus haut niveau des institutions européennes, sécuriserait les relations entre la société civile et les dirigeants européens, renforcerait la confiance des citoyens et constituerait un socle de principes communs qui pourraient être diffusés au sein des États de l'Union.

Concrètement, deux éléments sont essentiels à la réussite d'un projet comme celui-ci.

Tout d'abord, un tel organe éthique européen devrait remplir trois conditions pour assurer pleinement la cohérence du dispositif d'intégrité : des compétences adaptées aux spécificités des institutions de l'Union, des moyens adéquats et des garanties suffisantes d'indépendance pour asseoir sa crédibilité.

Ensuite, il est essentiel de réunir des principes communs de transparence, de prévention de la corruption et de garantie de la probité des responsables européens dans une directive ou une recommandation.

Une atteinte à l'intégrité dans un État membre affecte évidemment d'abord la confiance des citoyens de cet État. Mais cette atteinte affaiblit aussi collectivement l'action publique au niveau de l'Union. Il en va de même en cas de mauvaise administration au sein des institutions de l'Union.

S'il faut réagir rapidement face à des comportements et des crises qui érodent la confiance des citoyens au niveau national comme européen, il importe que l'amélioration du dispositif d'intégrité soit isolément pensée sur le long terme. ■

CONTRÔLER LES FONDS PUBLICS DE L'UE DANS UN MONDE VOLATILE, INCERTAIN, COMPLEXE, AMBIGU

Par Dr. Manfred Kraff,
Auditeur interne et Directeur général du service
d'audit interne de la Commission européenne



Nous vivons dans une époque marquée par la volatilité, l'incertitude, la complexité et l'ambiguïté, «VUCA» dans le jargon anglophone du management. L'environnement géopolitique et les risques associés pour les organisations évoluent de plus en plus rapidement. Il y a à peine trois ans, très peu de gens auraient prédit une pandémie mondiale, les horreurs de la guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine, l'énorme augmentation des prix de l'énergie et de l'inflation générale, ou le séisme dévastateur qui a frappé si tragiquement la Turquie et la Syrie le mois dernier.

L'UE a dû rapidement mobiliser et adapter l'utilisation de son budget pour faire face à ces crises consécutives et en atténuer les conséquences, tout en investissant dans les transitions vertes et numériques nécessaires pour lutter contre le changement climatique, réduire la dépendance énergétique et assurer la pérennité et la compétitivité des économies européennes.

L'UE va investir plus de 2 trillions d'euros (en prix courants) dans le cadre du budget à long terme pour la période 2021-2027, conjointement avec l'instrument de relance postpandémie «NextGenerationEU». Il est tout à fait normal qu'il y ait les normes les plus élevées en matière d'audit, de contrôle et de responsabi-

lé pour garantir que l'argent des contribuables européens soit utilisé d'une manière compatible avec les objectifs et les valeurs de l'UE, qu'il crée l'impact le plus important sur le terrain et soit protégé contre la fraude, la corruption ou une mauvaise utilisation.

La Commission européenne assume la responsabilité globale de l'exécution du budget de l'UE. Elle fait l'objet d'une étroite surveillance du Parlement européen et du Conseil en tant qu'autorité de décharge, ainsi que d'un contrôle externe rigoureux de la Cour des comptes européenne.

La Commission dispose d'un cadre de contrôle interne bien établi qui a évolué au fil du temps conformément aux meilleures pratiques. Au niveau de la direction, les contrôles *ex ante* et *ex post* préviennent les erreurs et, le cas échéant, corrigent les problèmes qui se posent ultérieurement, notamment par des corrections financières et le recouvrement des fonds indûment versés. Lorsque la Commission collabore avec des États membres ou des tiers pour verser les fonds, elle vérifie soigneusement les systèmes de contrôle mis en place par ses partenaires. Les stratégies de contrôle de la direction sont également complétées par des structures centralisées au sein de la Commission, qui fournissent des orientations et une

surveillance des risques et des mesures d'atténuation prises par la direction.

Le Service d'audit interne (IAS) de la Commission fournit ce que les normes internationales décrivent comme la « troisième ligne » dans ce cadre de contrôle – les directions générales et les services de la Commission mettant en œuvre les politiques étant la première ligne, et ses services centraux avec des fonctions de coordination agissant comme deuxième ligne. Le rôle de l'IAS consiste à fournir des services indépendants d'assurance et de confiance à la direction. L'IAS établit ses priorités dans un plan d'audit stratégique triennal en tenant compte d'une première évaluation approfondie des risques et des mises à jour annuelles. Notre objectif est de fournir des recommandations indépendantes et objectives dans le but d'améliorer la gouvernance, la gestion des risques, le contrôle interne ainsi que la mise en œuvre des opérations et, en outre, de plus en plus en vue d'améliorer la performance des programmes de financement et d'autres activités.

Les recommandations de l'IAS visent à aider la direction à traiter les problèmes potentiels ou les points à améliorer. Près de la totalité des recommandations de l'IAS sont acceptées par la direction de la Commission. Chaque année, la Commission publie des informations sur les conclusions de l'audit interne et la mise en œuvre des recommandations dans le cadre de rapports financiers et sur la responsabilité intégrée.

En tant qu'auditeurs internes, nous ne sommes bien sûr pas à l'abri des défis du monde actuel. Ces dernières années, l'UE a mis en place une série d'instruments financiers nouveaux et innovants, notamment la facilité historique pour la reprise et la résilience. Selon cet outil, les paiements ne sont pas liés aux coûts mais à la réalisation par les États membres des étapes et des objectifs convenus, contribuant ainsi à des économies plus fortes, plus vertes et plus numériques ainsi qu'à la transition énergétique. La politique agricole commune réformée sera également fortement axée sur le rendement comme condition de financement.

Parallèlement, au cours des dernières années, les agences de l'UE et d'autres organismes autonomes ont joué un rôle croissant dans la réalisation des objectifs de l'Union. L'IAS agit en tant qu'auditeur interne pour une cinquantaine d'agences et d'organismes. Plus récemment, les États membres ont chargé l'IAS de fournir ses services en ce qui concerne la facilité européenne pour la paix hors budget, qui a un plafond financier de près de 6 Mds d'euros (en prix courants) et qui est notamment mobilisée pour apporter un soutien aux forces armées ukrainiennes.

Ces évolutions et d'autres dans l'environnement d'audit ont évidemment des répercus-

sions sur l'évaluation des risques et la conception de l'approche d'audit la plus appropriée pour s'assurer que les risques les plus élevés sont pris en compte. En tant qu'auditeurs internes, l'IAS doit suivre le rythme, s'adapter et évoluer en conséquence. Nous avons récemment modifié notre structure organisationnelle afin de fournir un service plus cohérent et intégré avec des synergies entre nos différentes entités auditées dans chaque domaine politique.

Comme d'autres organisations, la Commission européenne s'attend de plus en plus à une approche d'audit interne moins fondée sur le recul et la conformité pure et simple. En tant que conseillers de confiance, les auditeurs internes devraient, **premièrement**, se concentrer davantage sur le rendement et fournir des informations et des prévisions axées sur les risques à venir les plus élevés, ce qui permettrait de s'assurer que la direction est en mesure d'identifier et de commencer à élaborer des mesures d'atténuation le plus tôt possible.

Deuxièmement, dans un contexte de contraintes budgétaires, les auditeurs doivent constamment chercher des moyens de rendre leur travail plus efficace. La numérisation, l'analyse des données et l'intelligence artificielle ont le potentiel d'apporter de nouvelles opportunités, mais nécessitent également des investissements en termes de compétences disponibles en interne.

Troisièmement, compte tenu des différents acteurs impliqués dans l'exécution du budget de l'UE, la coordination est essentielle pour éviter les doubles emplois et assurer la cohérence dans la répartition des fonds. Cela est particulièrement important entre les fournisseurs de services d'assurance, pour lesquels la coopération et la coordination sont de la plus haute importance pour assurer un processus efficace. Les auditeurs internes et externes pourraient bien mieux utiliser la possibilité qui leur est donnée – prévue par les normes concernées, mais qui devrait être précisée dans ces dernières – de retirer le plus de garanties possible de leur travail respectif. Cela contribuerait également à réduire le fardeau de l'audit pour les entités auditées qui subissent elles-mêmes une pression énorme pour fournir des réponses efficaces aux multiples crises en cours.

Ce n'est pas le rôle des auditeurs de déterminer les politiques nécessaires pour piloter et orienter l'UE dans la bonne direction dans le monde « VUCA » actuel. Mais en aidant à améliorer la préparation aux risques futurs et à garantir une responsabilité adéquate en ce qui concerne l'utilisation des ressources précieuses, les auditeurs ont un rôle important à jouer pour renforcer la confiance du public dans l'utilisation appropriée et efficace du budget de l'UE, même dans les moments les plus difficiles. ■



ÉNERGIE ET ENVIRONNEMENT : LES CONDITIONS D'UNE CROISSANCE DURABLE

PAGE 40

STRATÉGIE ÉNERGÉTIQUE

Après l'hiver, repenser la transition énergétique de l'Union
par **Emmanuelle Wargon**

PAGE 44

MARCHE DE L'ÉNERGIE

Comment réformer le marché européen de l'énergie ?
par **Christophe Béguinet**

PAGE 46

ÉNERGIE ET SOLIDARITÉ

En finir avec les coupures d'énergie en Europe
par **Sarah Coupechoux**

PAGE 48

GOVERNANCE ET TRANSITION

Vers une Europe plus politique : de l'opportunité des crises
par **Édouard-François de Lencquesaing**

APRÈS L'HIVER, REPENSER LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE DE L'UNION



Alors que l'Union européenne vient de traverser cet hiver une crise énergétique sans précédent, Emmanuelle Wargon, Présidente de la CRE, revient dans cet entretien avec Michel Derdevet, Président de Confrontations Europe sur les moyens que l'Union pourrait mettre en œuvre pour assurer la mise en œuvre d'un mix énergétique décarboné à un prix compétitif.

Questions à Emmanuelle Wargon,
Présidente de la Commission
de Régulation de l'Énergie

DÉCARBONATION DU MIX

Michel Derdevet: Le 14 juillet 2021, la Commission européenne a lancé le paquet législatif «Fit-for-55», visant à rendre possible la réduction de 55% des émissions de gaz à effet de serre de l'Union européenne à l'horizon 2030 (en comparaison avec les niveaux de 1990), avec en ligne de mire la neutralité carbone à l'horizon 2050. Au-delà de ce paquet législatif européen, quels sont les principaux leviers de l'Union européenne pour atteindre cet objectif?

Emmanuelle Wargon: Le premier levier dont dispose l'UE est celui de la prise de conscience collective, aujourd'hui très forte, de la nécessité d'agir. La crise énergétique que nous traversons en Europe - car cette crise est bien européen-centrée - nous a permis de prendre conscience de la trop grande dépendance de l'Europe au gaz et des retards dans les investissements bas-carbone. Aujourd'hui, nous n'avons plus d'autre choix que d'avancer à marche forcée sur la voie de la décarbonation et l'adoption récente du règlement établissant un cadre en vue d'accélérer le déploiement des énergies renouvelables est un très bon exemple. Au-delà de la mobilisation de chaque État membre, l'UE dispose également des fonds européens. Le Conseil vient d'adopter un règlement modificatif visant à inclure des chapitres «REPowerEU» comme faisant partie du plan de relance européen et du fonds dédié «Next-GenerationEU». Les États membres pourront ainsi inscrire dans leurs plans de relance nationaux les objectifs d'augmentation de la résilience, de la sécurité et de la durabilité du système énergétique de l'UE. Cette décision permettra d'allouer des subventions supplémentaires de 20 Mds d'euros provenant du Fonds d'innovation (60%) et de la préalimination des quotas ETS (40%).

SÉCURITÉ D'APPROVISIONNEMENT

M. D.: La guerre en Ukraine a souligné le niveau de dépendance des européens vis-à-vis

des énergies fossiles importées, notamment en provenance de Russie. Deux ans auparavant, la pandémie de Covid-19 avait également attesté de ces vulnérabilités dans le domaine industriel. Comment s'assurer de la réduction de ces vulnérabilités énergétiques dans le cadre du «Green Deal»?

E. W.: Le renforcement de la souveraineté énergétique européenne est un sujet majeur pour notre continent. Le renforcement de la sécurité d'approvisionnement doit d'abord passer par une baisse de la consommation énergétique, ce qui a été le cas des derniers mois pour le gaz en Europe (-20% sur la période août-novembre par rapport aux mêmes mois sur la période 2017-2021). Elle doit aussi passer par une diversification des approvisionnements en gaz, soit via gazoducs, soit via méthaniers, qui représentent encore plus de 20% de son mix énergétique.

À moyen et long terme, les objectifs du «Green Deal» vont dans le sens de la fin progressive des énergies fossiles et de leur substitution par le développement des énergies décarbonées. Ces énergies décarbonées (électricité bas-carbone ou biogaz) seront très largement produites sur le sol européen permettant ainsi de réduire les vulnérabilités dont vous parlez.

COMPÉTITIVITÉ DES PRIX

M. D.: La décarbonation du mix énergétique européen risque d'altérer la capacité de l'Union européenne à fournir une énergie bon marché à ses citoyens: Comment voyez-vous les mécanismes de soutien à la transition énergétique (boucliers tarifaires, fonds de transition juste...) et comment permettre d'accompagner socialement cette transition afin de la rendre plus juste?

E. W.: En premier lieu, hors période de crise, même si les études estiment que le coût du système énergétique va globalement être plus élevé en 2050 du fait de l'investissement dans les énergies décarbonées, les réseaux, les flexibilités et les interconnexions, elles soulignent que cette hausse sera maîtrisée. En effet, ►

- les dépenses engagées pour atteindre la neutralité carbone seront en partie et progressivement compensées par les dépenses qui n'auront plus à être réalisées dans les énergies fossiles.

Évidemment, à court terme dans une période de prix anormalement élevés, il est absolument nécessaire d'accompagner nos concitoyens, ménages et entreprises. Le système des boucliers et amortisseurs tarifaires, qui entraîne d'importants transferts financiers, est précieux en ce moment en France, même s'il ne pourra pas perdurer tel quel sur le long terme. La question de la protection des consommateurs et de la répercussion du bénéfice d'un mix de plus en plus décarboné est donc au cœur de la réforme du marché européen de l'électricité en cours.

Enfin, l'Europe devra se protéger de la concurrence de pays ou de zones qui ne s'engageraient pas dans les mêmes efforts de décarbonation.

RÉFORME DU MARCHÉ EUROPÉEN DE L'ÉNERGIE

M.D.: La Commission européenne a lancé une consultation en février 2023, consacrée à la nécessaire réforme du marché européen de l'énergie. Quels sont selon vous, les grands

axes structurants de cette réforme ? Comment la réforme du marché européen de l'énergie pourrait permettre, notamment, d'intensifier les financements privés destinés au développement d'un mix énergétique décarboné au sein de l'UE ?

E.W.: De mon point de vue, la réforme du marché de l'électricité doit répondre à trois grands objectifs : garantir la sécurité d'approvisionnement, permettre aux consommateurs d'être protégés en cas de crise et accélérer la transition énergétique.

Pour cela, il faut conserver ce qui fonctionne, c'est-à-dire le marché de gros de court et moyen terme qui permet un équilibre entre l'offre et la demande efficace au niveau européen. Cependant, pour accompagner ce marché de court terme, il est nécessaire de développer des éléments de long terme moins soumis aux variations de prix. Ce segment de long terme peut être développé avec des outils tels que les contrats de gré à gré, les « power purchase agreement » (PPA) et les « contracts for difference » (CfD).

En complément du soutien public, qui se situe à différents niveaux dans chaque État membre, la dimension à plus long terme du marché devra encourager les investissements privés dans les énergies décarbonées. Les PPA sont par exemple des outils utiles pour les industriels qui souhaitent contractualiser

“LE PREMIER LEVIER DONT DISPOSE L'UE EST CELUI DE LA PRISE DE CONSCIENCE COLLECTIVE, AUJOURD'HUI TRÈS FORTE, DE LA NÉCESSITÉ D'AGIR.”

directement avec des producteurs d'énergie décarbonée et ainsi assurer une partie de leur approvisionnement à un prix stable.

Enfin, j'estime que la mise en place d'obligations prudentielles pour les fournisseurs (couverture de l'approvisionnement, dispositifs assurantiels) permettrait de renforcer la protection des consommateurs contre la volatilité des prix.

Le cas des INTERCONNEXIONS

M. D.: *La décarbonation du mix énergétique européen devra s'accompagner d'infrastructures de transport d'électricité au sein de l'Union. Comment voyez-vous le développement des interconnexions électriques entre les États membres à l'horizon 2030 ? Et au-delà la coopération entre GRT et GRD des 27 États membres ?*

E. W.: En 2030, le mix énergétique européen sera composé d'une plus grande part d'énergies renouvelables, l'objectif de « Re-power UE » étant fixé à 45%. Pour compenser la variabilité de leur production, mais également élargir leurs débouchés, la flexibilité des réseaux et les capacités d'échange entre pays doivent croître dans les prochaines années. Actuellement, la France dispose de 15 GW d'interconnexions électriques. A l'horizon 2035, cette capacité d'échange pourrait être doublée. En ce sens, je me réjouis de l'accord qui vient d'être trouvé avec notre homologue espagnol sur la nouvelle interconnexion électrique de 2 GW dans le Golfe de Gascogne, qui sera mise en service en 2028. C'est une excellente nouvelle pour nos deux pays et pour l'Europe.

Bien entendu, pour accompagner cette transformation il faut améliorer l'efficacité du marché européen. Les GRT et GRD seront concernés au premier chef et devront renforcer leur coopération aux niveaux nationaux et européen. L'enjeu est d'assurer la bonne intégration des énergies renouvelables, dont une large part est produite au niveau des réseaux de distribution. Une entité représentant les GRD européens a d'ailleurs été créée afin d'apporter la vision des distributeurs dans la planification des infrastructures.

POLITIQUE

M. D.: *Dans un contexte marqué par une forte tension sur la sécurité d'approvisionnement énergétique et la perspective d'une économie de guerre en Europe, comment voyez-vous l'évolution du cadre européen des régulateurs ? Quels pas supplémentaires envisager quant à la coopération entre eux et quant à leur articulation avec la Commission européenne ?*

E. W.: Le cadre de coopération entre les régulateurs européens de l'énergie est aujourd'hui bien structuré avec d'une part, le CEER, le Conseil des régulateurs européens de l'énergie créé en 2000, et l'ACER, l'Agence de coopération des régulateurs de l'énergie fondée en 2011. S'agissant de l'ACER, des missions supplémentaires lui ont été confiées dans le cadre de la crise, comme la mise en œuvre du mécanisme de correction du marché ainsi que la collecte et le traitement des données du marché du GNL en 2023. Par ailleurs, il est envisagé une révision du règlement REMIT afin de renforcer la surveillance sur les marchés de gros de l'électricité. Ces missions supplémentaires ne doivent pas changer la raison d'être de l'ACER, à savoir une agence de coopération des régulateurs de l'énergie et non une agence supranationale qui viendrait contrevenir au principe de subsidiarité. L'articulation actuelle avec la Commission européenne est tout à fait satisfaisante et ne nécessite pas d'évolution forte.

En complément de ces échanges multilatéraux, la CRE réalise régulièrement des coopérations bilatérales pour apporter son soutien à la construction et au renforcement des systèmes énergétiques. Dans ce cadre, une coopération avec le régulateur albanais est en cours sur les enjeux relatifs à la surveillance des marchés. ■

COMMENT RÉFORMER LE MARCHÉ EUROPÉEN DE L'ÉNERGIE ?

Par Christophe Béguinet,
Conseiller énergie de Confrontations Europe

Face à la flambée des prix de l'énergie au sein de l'UE, la Commission européenne a décidé de lancer une réforme profonde du marché européen de l'énergie, dont les mécanismes structurants ont été accusés d'être la cause principale de l'inflation de l'hiver 2022-2023. Le nouveau marché doit ainsi répondre à trois enjeux majeurs auxquels tous les pays européens doivent aujourd'hui faire face :

- la rupture d'approvisionnement en gaz russe, suite aux sanctions contre la Russie après l'invasion de l'Ukraine, et la diminution drastique de la production nucléaire, notamment en France ;
- le besoin de financement de la décarbonation du mix énergétique européen à horizon 2023 ;
- la garantie durable d'une énergie bon marché pour l'ensemble des Européens.

Cette consultation européenne, lancée le 23 janvier 2023, s'est terminée le 13 février 2023. Elle a porté sur 68 questions, déjà très orientées et même parfois assez éloignées de son objet. À sa suite, une proposition de réforme du marché doit être communiquée autour de la mi-mars. Dans ce calendrier extrêmement serré (consultation express, propositions, suggestions), on ne peut imaginer, avec aussi peu de temps d'analyse, disposer de propositions des réformes profondes attendues.

Quoiqu'il en soit, et selon les règles établies, 1 350 réponses valides ont été enregistrées (dont 611 en provenance de Slovaquie et 110 de France, deuxième pays contributeur). Le débat sur le « market design » européen de l'électricité a été très largement débattu et souvent dénoncé en France, expliquant le nombre élevé de réponses.

Ce sont également de nombreux « non-papiers » accessibles en ligne qui ont été publiés par les États français, polonais, espagnol, suédois, grec, le collectif des États du Nord mais aussi par beaucoup d'instituts de recherche et d'organismes nationaux ou internationaux comme les régulateurs, les associations professionnelles européennes, etc.

Sur la base de ce que nous avons pu lire, la réforme dispose d'un consensus large sur la nécessité de faire évoluer le marché vers une architecture qui préserve les signaux à court terme aujourd'hui en place, mais qui donne beaucoup plus de place aux marchés à long terme. Les besoins portent sur une profondeur de marché sur 10, 20 voire 40 ans, et sur des mécanismes incitatifs pour des investissements cohérents avec l'échelle de



temps du secteur de l'énergie. Aujourd'hui, le marché fonctionne massivement avec des livraisons à H24 (pour le jour même ou pour le lendemain) et sur des livraisons à 1, 2 ou 3 ans.

QUELLES PISTES ÉMERGENT AUJOURD'HUI POUR RÉPONDRE AU BESOIN DE SIGNAUX PRIX À LONG TERME ?

Comme cela a été précisé, la consultation a abordé, dans son questionnaire, des pistes relatives à la mise en place de mécanismes de long terme.

Dans son énoncé, elle met en exergue les PPAs (Power Purchase Agreement) et les CfDs (Contract for Difference) pour aller dans le sens d'un développement des contrats à long terme et pointe l'intérêt de maintenir la limitation des rentes inframarginales tant qu'elles perdurent.

Confrontations Europe a de son côté associé l'Université de Montpellier à sa réflexion sur le sujet, avec Jacques Percebois et Boris Sollier, respectivement Professeur émérite de l'Université et Professeur en charge du Master Économie de l'Énergie.

Les pistes qui nous semblent aptes à répondre aux besoins du marché reposent sur des approches systémiques, c'est-à-dire au périmètre du marché et pas seulement aux parties de celui-ci.

1) Les limites des PPAs, « Power Purchase Agreement »

Les PPAs reposent, comme l'indique leur dénomination, sur un accord entre une entité productrice d'un côté, et une entité consommatrice d'électricité de l'autre. Ils concernent ces deux acteurs et requièrent une gestion des contreparties et des risques en fonction de leur périmètre respectif. On est ici avec un dispositif limité dans sa capacité à faire évoluer le marché et peu incitatif au regard des implications sur les risques et contreparties. Enfin, les PPAs n'ont d'existence aujourd'hui qu'en lien avec les moyens de production renouvelables. C'est déjà beaucoup, pourrait-on dire, mais pour les pays qui, au sein du système électrique européen, ont également fait le choix d'un mix décarboné avec une production électronucléaire, il y a un manque évident. Les PPAs constituent ainsi un outil contractuel intéressant pour une partie du marché, mais il ne répond pas à un besoin de réforme plus systémique.

2) La pertinence des CfDs, « Contract for Difference »

Ce mécanisme assure des revenus garantis au producteur tout en intégrant dans sa conception la limitation des rentes inframarginales. En effet, en complément d'une rémunération plancher apte à couvrir les risques des producteurs, il peut être adossé à un plafond de revenus qui est lui protecteur du consommateur.

Ce dispositif est cependant bien connu des marchés puisqu'il s'applique pour partie aux moyens de production renouvelable sur l'ensemble du marché européen, mais aussi au nucléaire (il constitue d'ailleurs le mécanisme de rémunération de la future centrale électro-nucléaire de Hinckley Point C).

3) La piste de la rémunération de la BAR, « Base d'Actifs Régulés »

Ce mécanisme de rémunération est, lui aussi, bien connu des gestionnaires de réseaux de transport et de distribution de l'électricité. Ce choix est celui fait par le gouvernement du Royaume-Uni pour le futur réacteur nucléaire de Sizewell-C afin de partager les risques entre les industriels et les consommateurs. Ce mécanisme a pour vertu d'avoir le « juste » prix à long terme. De cette façon, le consommateur finance, dans sa facture, les investissements engagés dans la construction du moyen de production d'un côté, et de l'autre, les industriels profitent d'un retour sur investissements sécurisé. Ce mécanisme nécessite une régulation forte pour limiter la base d'actifs à rémunérer précisément, tout en respectant la garantie d'un remboursement des investissements « équitable » pour l'industriel.

MAIS QUELLES RÉPONSES APPORTER À COURT-TERME ?

La mise en place généralisée des mécanismes énoncés ci-dessus vont cependant nécessiter du temps pour que ces moyens de production accessibles par ces nouveaux dispositifs contractuels agissent pleinement sur le marché. Il est pertinent de considérer des dispositifs à plus court terme, moins structurants, mais à même de limiter la volatilité des prix à moyen comme à court-terme.

Le déficit de capacité de production, en particulier de production pilotable, est à la racine des « dysfonctionnements » du marché. Il n'est donc pas imaginable d'apporter des réponses structurelles pérennes à la situation que nous connaissons depuis plus d'un an. Il faut corriger les excès et construire les réponses systémiques.

Pour corriger les dérives du marché européen de l'électricité, on peut évoquer quelques dispositifs simples :

- **Le plafonnement du prix de l'électricité sur le marché de gros**
Ce dispositif existe avec un plafond à 4 000 €/MWh après avoir été limité à 3 000 €/MWh ces dernières années. Cependant, il faut convenir d'un prix qui soit suffisamment protecteur pour les consommateurs et assez incitatif pour les producteurs afin de disposer des moyens de production suffisants.
- **La rémunération des producteurs sur la base d'un prix offert (pay-as-bid) et non d'un prix d'équilibre (pay-as-clear)**
Ce dispositif qui donne la main aux producteurs dans le « pricing » de l'électricité sur le marché des échanges journaliers, au contraire de l'organisation actuelle calée sur le dernier prix moyen de production appelé, présente quelques avantages notamment sur la redistribution des rentes infra-marginales mais il n'apporte pas de garanties sur la maîtrise des prix de gros et sur l'optimisation du système.
- **La fixation du prix sur la moyenne des coûts pondérés**
Il s'agit ici de substituer le principe d'un prix adossé au coût marginal du dernier prix moyen appelé par la moyenne pondérée des coûts marginaux proposés heure par heure. La pondération se fait en fonction de la puissance appelée (cf. Jacques Percebois et Stanislas Pommeret - Revue de l'Energie n°662, 2022).

CE QUE NOUS RETENONS

Tout d'abord, comme nous le dit le consensus des différentes contributions accessibles, les principes du marché à court terme méritent d'être préservés.

Ensuite, pour réduire la volatilité excessive de ces marchés à court terme, il est souhaitable d'introduire une forme de pondération, inspirée des propositions évoquées ci-dessus.

Enfin, il faut introduire et stimuler tant les PPAs que les CFDs avec l'idée d'une part minimale à proposer au marché sur ces deux formes de contractualisation.

Mais nous prolongeons la réflexion, avec un pas de côté vis-à-vis de la réforme du marché de l'énergie, en suggérant de pérenniser les tarifs régulés sur les contrats inférieurs à 36 kVA (exemple de la France) pour les particuliers et les petites entreprises. ■

EN FINIR AVEC LES COUPURES D'ÉNERGIE EN EUROPE

Par Sarah Coupechoux,
Chargée d'étude Europe, Fondation Abbé Pierre



Alors que la Commission européenne s'apprête à présenter sa proposition sur la révision du marché de l'électricité, de nombreuses organisations nationales et européennes appellent à une interdiction européenne des coupures d'énergie.

En juin dernier déjà, la FEANTSA (Fédération Européenne des Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri) et la Fondation Abbé Pierre alertaient sur les conséquences dramatiques de la crise sanitaire puis des hausses des prix de l'énergie sur le budget des ménages, en particulier les plus vulnérables d'entre eux. En Europe, de nombreux pays ne comptabilisent pas le nombre de coupures d'énergie, mais certains, comme la France ou l'Allemagne, affichent plusieurs centaines de milliers de coupures par an. Les chiffres existants ne tiennent par ailleurs pas compte des milliers de ménages utilisant des compteurs prépayés, entraînant parfois des auto-coupures non comptabilisées. D'autres chiffres ont de quoi nous alarmer: en 2021, plus de 31 millions de personnes vivaient dans la précarité énergétique, autant avaient du mal à joindre les deux bouts et 75 millions de personnes vivaient sous le seuil de pauvreté.

Combien parmi elles ne parviendront pas à payer leur facture d'énergie dans les mois et années à venir et finiront privées d'énergie ?

Car aujourd'hui, dans toute l'Europe, des familles organisent leur vie dans des conditions d'un autre temps, autour des chandelles et des feux de bois. Il ne s'agit plus de choisir entre manger et se chauffer. Il s'agit de vivre jour et nuit sans énergie: dans l'obscurité, pour les repas, pour les devoirs des enfants, sans réfrigérateur, sans appareil de communication à l'heure de la transition digitale.

Les coupures d'énergie, ultime expression de la précarité énergétique, entraînent des conséquences désastreuses, y compris à long terme, sur ces ménages. Les études montrent que les personnes concernées sont plus exposées aux pathologies hivernales. Elles développent plus fréquemment des problèmes de santé chroniques respiratoires, ostéoarticulaires, neurologiques, toutes choses égales par ailleurs. La santé psychique n'est pas épargnée puisque ces personnes sont également plus touchées par la dépression. L'absence de chauffage et de lumière engendre des risques d'incendies par l'utilisation de bougies, de lampes

ou de chauffage à pétrole. Enfin, la privation énergétique est un facteur d'exclusion sociale qui a des effets dramatiques sur le bien-être, l'estime de soi, la vie professionnelle, familiale et l'éducation.

La révision du marché de l'électricité est une formidable occasion de montrer que l'Union européenne a à cœur d'opérer une transition socialement juste, en relevant sensiblement le niveau de protection des consommateurs. Cette mesure forte, en conformité avec la demande de nombreuses organisations, permettrait de reconnaître que l'énergie est devenue un service essentiel à une vie digne. Elle viendrait par ailleurs rééquilibrer des rapports particulièrement déséquilibrés dans les relations contractuelles entre les ménages et les fournisseurs d'énergie.

En effet, la décision de procéder à une coupure est aujourd'hui une sanction unilatérale, parfois brutale, des fournisseurs d'énergie sur des ménages dont la seule faute est de ne pas pouvoir faire face à une crise de l'énergie qui les dépasse !

En France, depuis 2013, tous les fournisseurs ont l'impossibilité de procéder à des coupures et peuvent uniquement recourir à des diminutions de puissance durant la période hivernale entre les mois de novembre et mars. En 2021, EDF, qui fournit 70 % des ménages français, s'est engagé à ne plus procéder à des coupures d'électricité, tout au long de l'année, pour l'ensemble de ses clients, qu'ils soient ou non considérés comme vulnérables. Mais d'un bout à l'autre de l'Europe, tous les ménages ne disposent pas des mêmes protections alors qu'ils sont soumis au même marché. Si le droit européen offre la possibilité aux États de limiter les coupures pour les ménages vulnérables, c'est encore insuffisant. Aucune évaluation n'a encore été menée sur la transposition des mesures de protection prévues par l'actuelle directive dans les États membres. Certains ménages peuvent se voir priver d'énergie, été comme hiver, en quelques semaines dans certains pays. Pourtant, les mesures prises pendant la pandémie de Covid-19 ont montré l'impact social positif des moratoires sur les ménages et aucun pays n'a déploré de hausse manifeste des impayés. Car il faut le dire : les Européens veulent payer leurs factures ! L'interdiction des coupures



n'entraînera pas d'augmentation des impayés mais permettra à des centaines de milliers de familles de vivre dignement.

Des organisations de lutte contre la pauvreté, des organisations pour le climat, de défense des consommateurs mais aussi des syndicats et des partis politiques, tous ont demandé, dans leurs pays ou au niveau européen, de faire interdire les coupures d'énergie.

L'énergie est un bien de première nécessité. Il n'est plus acceptable en Europe que des ménages en soient privés, y compris lorsqu'ils rencontrent des difficultés à payer leur facture.

Nous devons en finir avec les coupures. ■

VERS UNE EUROPE PLUS POLITIQUE : DE L'OPPORTUNITÉ DES CRISES ?

Par Edouard-François de Lencquesaing,
Trésorier et Conseiller finance
de Confrontations Europe



Les esprits complaisants, et parfois cyniques, parlent des crises comme seuls moteurs pour faire avancer l'Europe... Si cela est vrai, notre début de siècle devrait être une aubaine pour ceux qui croient encore que l'Europe est l'avenir de ses citoyens. Mais avancer vers quoi ? Nous faisons face à une guerre des mots : souveraineté, autonomie, indépendance, ouverture, fédération... de nations. Ces mots font peur, sauf aux puissances qui nous côtoient et qui se mettent en position de gouverner le monde. Dans nos cercles bien-pensants, on parle de la naïveté de l'Europe. N'ayons pas peur et ne soyons pas candides ! Il est clair qu'au milieu des crises ce ne sont pas ces défauts qui nous permettront d'en saisir les opportunités. Le monde est d'abord politique. Michel Barnier ne cessait de proposer une Europe qui soit d'abord politique. Les commissaires sont toujours d'abord des hommes politiques et non des administrateurs de règles.

Certains ont fait semblant d'oublier la politique pour réduire l'Europe à ses fonction-

nalités techniques, en faire un simple marché, pensant ainsi, soit servir des intérêts nationaux, soit par pessimisme, tabler sur le miracle du bien-être pour faire adhérer les citoyens à cette construction... matérialiste.

Quand on regarde le monde, l'organisation de la société est d'abord politique... Les débats aux G20, 7, 3... sont d'abord politiques avec l'idée de défendre ses citoyens. « America... , China... , Russia First » ne sont pas des gros mots, ce n'est pas du simple protectionnisme. Le libre-échange, d'une certaine façon, peut aussi être un moyen d'assurer cette primauté... à condition d'être fort. Cette force et sa crédibilité s'appuient sur une vision, une stratégie politique. D'une manière ou d'une autre, c'est bien cela qui se cache derrière ces mots nobles de souveraineté, d'autonomie ou d'indépendance. La guerre du Covid-19, celle de l'Ukraine, celle du climat, celle de l'énergie impliquent chacune une réponse politique se traduisant dans des actes économiques, sociaux et industriels. Ces réponses ne se prennent plus de manière isolée mais au ni-

veau mondial, autour d'une table. Pour que l'Europe continue à avoir voix au chapitre, elle doit avoir la même crédibilité politique que ses interlocuteurs. C'est le concept de souveraineté, qui se matérialise par une certaine autonomie, condition de survie dans une négociation.

Cette autonomie s'appuie sur trois piliers : l'énergie, la défense et la finance. Leur point commun est la gestion du risque : climatique, sécuritaire, entrepreneurial. Les trois dépassent les simples frontières des nations existantes et nécessitent un minimum de masse critique. Les trois ne sont pas la résultante de la main invisible du marché soutenu par la transparence et la concurrence. Mais les trois portent en eux-mêmes des sources sérieuses de risques, d'où craintes et rejets « émotionnels ». Les trois impliquent une volonté, un objectif, une stratégie explicite : des décisions et actes politiques.

Survолons énergie et défense et approfondissons la finance.

L'énergie est source de production, de croissance et de bien-être, ce qui implique une stratégie pour en pérenniser l'approvisionnement ! Mais, sa capacité de nuisance (climatique) implique innovation et sobriété pour en limiter la consommation et les externalités négatives. Ces deux contraintes conditionnent diversification des natures d'énergies (renouvelable, fossile, gaz, nucléaire) et des fournisseurs. Une évidence mais que la fragmentation des intérêts nationaux a fait oublier ! Elles impliquent aussi une extraordinaire transformation industrielle dont les trajectoires doivent assurer, à la fois, la continuité d'approvisionnement des modèles de production condamnés et l'adaptation vers les nouveaux modèles dits « décarbonés », équation kafkaïenne, financement et valorisation du temps, car toute précipitation deviendra aussi source de risques. Enfin, cette énergie doit circuler et être financée. D'où les stratégies de réseaux (port pour gaz liquéfié, pipelines, réseaux électriques) avec des processus très sophistiqués pour s'adapter en temps réel à la demande d'un bout à l'autre de l'Europe. En effet, les sources d'approvisionnement sont

rarement proches des lieux de consommation. D'où aussi les stratégies de fixation des prix (en coûts marginaux et non en coûts de production) pour résoudre à la fois la grande disparité des modèles énergétiques et la continuité des approvisionnements. Cela a bien fonctionné en période normale mais a totalement dysfonctionné en période de crise avec une volatilité extrême (posant des problèmes aigües de couvertures des risques) aux impacts économiques et sociétaux quasi-existentiels. La concentration des problèmes récemment rencontrés ne peut que mobiliser l'Europe pour comprendre les erreurs passées, fondées sur la cacophonie des intérêts nationaux pour reconnaître que l'énergie est un bien commun dont l'optimisation ne peut que résulter d'une approche collective paneuropéenne, traitant avec responsabilité et cohérence chacun des compartiments mis en exergue par la crise.

La défense, chacun le sait, s'est nourrie d'illusions et d'utopies... la paix éternelle, pour nous donner bonne conscience... tout en sachant qu'un autre assurait et finançait... au « cas où » notre sécurité ! Pas très sérieux... « Amérique First », c'est une défense de 800 Mds et une politique industrielle pour soutenir une économie de taille identique à celle l'Europe. La Chine suit un chemin équivalent avec une défense de l'ordre de 300 Mds en forte croissance. La guerre d'Ukraine fait prendre conscience des réalités et limites : hétérogénéité de notre armement, incapacité à mettre en œuvre rapidement une industrie militaire répondant à un calendrier de guerre (problème d'approvisionnement en munitions par exemple). Et pourtant, notre budget consolidé est de l'ordre de grandeur de celui de la Chine... sauf qu'il est tiré par nos caprices nationaux, nos prétextes d'écarts culturels (qui justifient le rapprochement des armées allemandes et néerlandaises et expliquent l'échec de celui franco-allemand). Or, encore une évidence, comment crédibiliser notre autonomie ou souveraineté ou nos missions de paix (même en Afrique) sans un outil militaire qui tient la route ? Là aussi, l'évidence n'est pas la fragmentation. Un OTAN européanisé par la force des choses et une industrie ►

► de l'armement de taille significative sont des voies assez évidentes. Comment tirer les leçons du paradoxe du char Léopard ? L'Allemagne, puissance militaire peu active, a su mettre sur le terrain 2 000 chars. La France, avec une armée plus offensive, n'a que 200 chars disponibles ! Réponse : politique industrielle. Nous avons su faire ensemble Airbus. Notre intérêt commun est à l'évidence de faire de même pour les chars, les avions et les canons. Nous en avons les moyens... sans oublier que, pour les Américains, c'est bien cette industrie de défense qui alimente une part importante de l'innovation industrielle : IBM, Internet, etc.

Enfin, **la finance**. Aujourd'hui, 50 % du financement marché en Europe n'est pas d'origine européenne ! Les besoins de financement sont énormes : en période normale, le système bancaire finance environ 560 Mds/an. Le financement climat et digital nécessiterait environ 460 Mds/an de plus. Les capitaux prudents non disponibles pour le financement seront de l'ordre de 800 (dont 200 pour les banques françaises). Le modèle européen qui s'appuie principalement sur le crédit, et non sur le marché (70/30), pour faire face à ces besoins et à ces nouveaux modèles prudents n'est plus adapté. Pourtant, nous avons le « carburant » nécessaire, une épargne abondante.

C'est donc aussi une question industrielle : comment transformer cette épargne, non pas pour s'appuyer plus sur la taille structurellement limitée des bilans bancaires, mais pour l'orienter plus directement, mais quand même intermédiée par des institutions financières (fonds de pension, assurance vie, sociétés de gestion), vers l'économie réelle ? Le CMU est enlisé ! Il a été mal pris. Une approche classique via une boîte à outils (titrisation, prospectus, abus de marchés...) sans faire porter suffisamment la réflexion sur une stratégie d'ensemble. Quelle est la cible ? Passer de 70/30 à 50/50 par exemple ? Quel modèle d'infrastructures : bourses, clearing, dépositaires centraux ? Quels modèles d'intermédiation : banques d'investissement, brokers ? Quel modèle d'investissement long terme ? Comment passer d'une masse critique endémique à une dimension compatible au besoin ? Il est évident que la demande générera une offre. Le choix est bien politique : une offre européenne ou extérieure. Là aussi, les conséquences en matière d'autonomie sont significatives. Les modèles de financement, d'infrastructures, de projets, du commerce international, des PME, de l'innovation, de fusion acquisition ne sont pas neutres sur la structure de l'économie réelle et notre modèle industriel. De ce point de vue, la finance est un réel bien commun car elle conditionne la croissance, la productivité, la compétitivité.

“La finance est un réel bien commun car elle conditionne la croissance, la productivité, la compétitivité.”

Bien entendu, une boîte à outils est nécessaire mais insuffisante. Une vision d'ensemble et une dynamique collective sont indispensables.

Pourquoi ce quasi-échec ? La finance est trop importante pour la société pour la laisser à la seule chaîne financière (DG FISMA, régulateurs financiers, industrie financière). Cette diversification et la puissance de l'offre est un besoin structurel des entreprises, ce devrait donc être plus à elles de faire pression sur les politiques que la seule industrie financière trop souvent mécomprise ou taxée de défendre des intérêts catégoriels. Pourquoi sommes-nous donc bloqués ? Évidemment, il y a l'absence de culture de prise de risques... mais il y a surtout la disparition dans la plus grande partie des États membres de leurs propres acteurs financiers. Devenant « hôtes » et non plus « home », ils ont perdu de vue les enjeux sociétaux du rôle de la finance mais surtout s'est exacerbée la suspicion d'une domination contraignante des pays « home » conduisant même, comme pour la défense, à préférer se mettre sous le parapluie des pays dominants... non européens ! Ainsi, les États membres encore porteurs d'une activité financière significative, structurellement minoritaires, sont dans l'incapacité de dégeler à la fois la vision stratégique et la progression de la boîte à outils. Bien sûr, dans le domaine

prudentiel, il en est de même avec l'incapacité de finaliser l'Union bancaire.

Ainsi, comme pour l'énergie et la défense, il s'agit de faire comprendre combien ces secteurs sont de véritables biens communs dont dépendent pour tous la pérennité des valeurs européennes, une économie sociale de marché. La priorité donnée aux intérêts catégoriels des États est un obstacle dirimant, source de blocage, de fragmentation, de complexité et de délais incompatibles avec la vitesse des crises et du monde. Il faut en sortir. Il faut donner du courage aux politiques. C'est donc à la société civile, directement concernée par ces enjeux et nourrie d'une réelle expertise terrain, de faire œuvre de pédagogie et de sens de l'intérêt général bien compris pour convaincre, développer les conditions de confiance nécessaires et proposer de manière pragmatique les axes existentiels pour faire de l'Europe un acteur qui sera encore demain à la table de la gouvernance mondiale... en toute autonomie et souveraineté. ■





SOUVERAINETÉ EUROPÉENNE : CONSTRUIRE L'AVENIR

PAGE 54

TRIBUNE

Une France souveraine dans une Europe indépendante
par **Michel Barnier**

PAGE 58

RELATIONS FRANCO-ALLEMANDES

Comment construire une vision franco-allemande
du réveil géopolitique de l'Europe ?
par **Stefan Seidendorf**

PAGE 62

EUROPE GÉOPOLITIQUE

L'Union européenne et la guerre
par **Klaus Welle**

PAGE 66

CONVERGENCE ÉCONOMIQUE

L'évolution de la résilience de la zone euro en temps de crise
par **Paschal Donohoe**

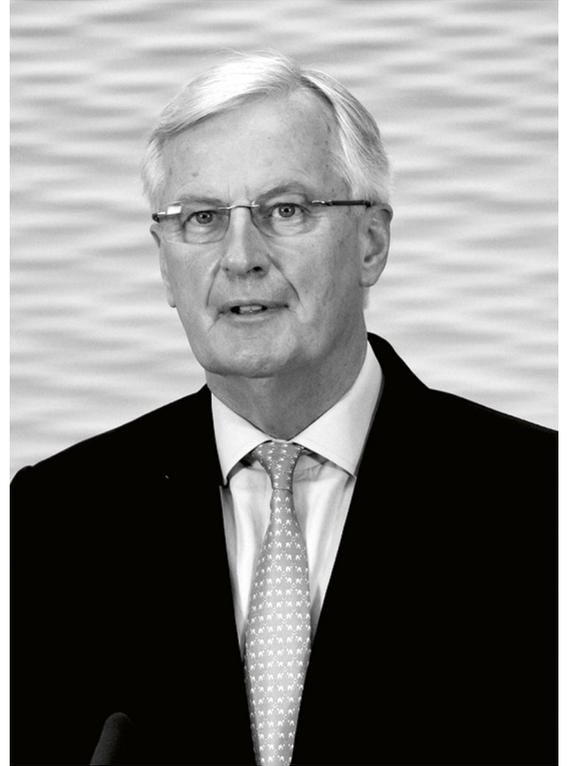
PAGE 70

HISTOIRE DES IDÉES

Comment penser le réveil géopolitique de l'Union européenne ?
par **Olivier de France**

UNE FRANCE SOUVERAINE DANS UNE EUROPE INDÉPENDANTE

Par Michel Barnier,
Ancien Vice-Président de la Commission européenne et ancien négociateur en chef de l'UE, chargé de la préparation et de la conduite des négociations avec le Royaume-Uni



Souveraineté ? Indépendance ? Lorsque l'on débat sur l'avenir de l'Europe le sens des mots importe et, face aux doutes des Français, nous nous devons d'être clairs sur notre projet et notre conception de la démocratie.

Dans notre tradition politique qui se retrouve dans notre Constitution à l'article 3 « la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum ». Qu'est-ce que cela signifie ? Tout simplement que le pouvoir de décider dans notre démocratie vient du peuple français qui le délègue à ses représentants, le président de la République et les députés et les sénateurs. Il n'y a donc pas de « souveraineté européenne » au sens d'une autorité politique qui pourrait décider seule, au nom d'un peuple européen.

Parler de « souveraineté européenne » revient, en réalité, pour tous ceux qui utilisent cette expression à appeler de leurs vœux un fédéralisme européen qui n'ose dire son nom. Ce n'est donc pas faire œuvre de clarté à un moment où les Français ont le sentiment que les décisions essentielles qui les concernent leur échappent au profit d'autres « décideurs ».

L'Union européenne doit demeurer une construction originale qui respecte la volonté des peuples d'Europe. C'est la raison pour laquelle je crois que les responsables politiques nationaux doivent véritablement exercer leurs compétences qui demeurent très importantes. L'éducation, l'hôpital, la recherche, la police, la justice, l'armée, la culture, l'environnement, le sport demeurent très largement - si ce n'est exclusivement - des compétences nationales au cœur de notre souveraineté. Et c'est l'incapacité des gouvernements successifs à réformer et préserver ces politiques publiques qui a accru la défiance des citoyens vis-à-vis des institutions.

Dans notre système politique, le recours à l'échelon européen a toujours été conçu, non pas comme une substitution à l'échelon national, mais comme un multiplicateur de puissance. Je n'aime pas trop l'argument de la taille pour justifier le recours à l'Europe car ce raisonnement a tendance à nous exonérer de notre propre responsabilité. Pourtant, ce n'est pas l'Europe qui est responsable de notre déficit budgétaire permanent, de nos 3000 milliards d'euros de dette publique, du délitement de

“DANS NOTRE SYSTÈME POLITIQUE, LE RECOURS À L'ÉCHELON EUROPÉEN A TOUJOURS ÉTÉ CONÇU, NON PAS COMME UNE SUBSTITUTION À L'ÉCHELON NATIONAL, MAIS COMME UN MULTIPLICATEUR DE PUISSANCE.”

notre tissu industriel, de notre déficit commercial abyssal, des performances médiocres de notre système éducatif...

Dans mon esprit, et je crois que c'est le sens profond de la construction européenne, la mise en commun de nos compétences doit permettre de conjuguer nos qualités pour être encore plus forts face aux grandes puissances mondiales. La guerre en Ukraine est venue nous rappeler la nécessité de nous doter des équipements les plus performants et notamment de l'avion de chasse du futur (SCAF). La transition énergétique nous oblige à nous doter de grandes usines de batteries capables d'équiper des millions de véhicules par an. Le changement climatique rend indispensables le développement de technologies et l'émergence de grands groupes européens pour mieux gérer et partager l'eau, réduire et valoriser les déchets, lutter contre la pollution de l'air et des sols. Faut-il, par ailleurs, rappeler combien la coopération européenne a été précieuse cet hiver pour préserver la fourniture de notre pays en électricité menacée par les déboires des politiques conduites depuis dix ans par les gouvernements successifs ?

On le voit, la véritable vocation de l'échelon européen n'est pas de capter la souveraineté des peuples pour créer « un super État fédéral » mais de garantir notre indépendance face au reste du monde. Nous avons besoin de l'Europe pour sortir du chantage de la Russie sur notre approvisionnement en pétrole et gaz.

Nous avons besoin de l'Europe pour nous libérer de la position dominante de la Chine sur la production de biens essentiels comme les médicaments, certains composants électroniques et l'approvisionnement en matières premières stratégiques comme les terres rares. Mais nous avons également besoin de l'Europe pour équilibrer notre relation avec les États-Unis qui sont tentés d'affaiblir nos entreprises à travers les mesures protectionnistes mises en place par l'Inflation Reduction Act (IRA). Nous avons besoin d'œuvrer ensemble pour l'indépendance de l'Europe et cette indépendance doit constituer notre priorité pour les années à venir. Mais pour cela il faut clairement changer l'Europe et arrêter d'en faire un enjeu idéologique. Les partisans d'une Europe fédérale doivent, en particulier, cesser de se considérer comme les seuls véritables ►

- Européens et arrêter de stigmatiser ceux qui sont légitimement attachés à la souveraineté des peuples et à la démocratie parlementaire nationale.

A contrario, les responsables politiques qui, des deux côtés de l'échiquier politique, entretiennent depuis trop longtemps la défiance vis-à-vis de la construction européenne doivent également méditer les conséquences du Brexit qui incarnait si bien leurs propres aspirations politiques. Le Brexit a affaibli le Royaume-Uni et l'Union européenne mais il a eu au moins un mérite, celui de démontrer que la sortie de l'Europe ne permettait pas de résoudre tous les problèmes dont certains aimaient à rendre responsable l'Union européenne.

Je fais partie de ceux qui regrettent le Brexit et qui estiment qu'une nouvelle relation doit être construite entre l'Union européenne et le Royaume-Uni. Pour construire ce nouveau partenariat, nos amis britanniques doivent assurément poursuivre leur travail de réflexion sur leurs aspirations profondes dans le nouveau concert des puissances en voie de constitution. Mais, en parallèle, nous devons également méditer sur les raisons qui ont amené une majorité de Britanniques à voter contre l'Europe, d'autant que les mêmes tensions sont à l'œuvre en Belgique, Italie, en Suède, ainsi qu'en France.

Les élections européennes de 2024 constitueront un moment important pour porter ce débat. Nous devons proposer à tous ceux qui sont attachés à l'avenir de l'Europe et qui souhaitent rétablir la confiance des Français dans les institutions nationales et européennes de défendre un projet répondant à une double exigence : rétablir la souveraineté de la France et défendre l'indépendance de l'Europe.

Comme je l'ai déjà indiqué, nous avons trop renoncé à exercer nos compétences, en particulier dans les domaines régaliens. Nos armées n'ont plus de munitions et leurs équipements sont beaucoup trop limités en nombre pour escompter pouvoir faire face à une menace majeure, nous devons retrouver notre capacité de direction en Europe. Nos forces de l'ordre ont également été affaiblies à la fois en effectifs et en termes de doctrine, or nous ne pouvons réitérer à l'occasion de la Coupe du monde de rugby cette année, et lors des Jeux olympiques

et paralympiques l'année prochaine, le terrible échec de la finale de la Ligue des Champions de mai 2022.

La gestion de l'immigration doit, enfin, être revue de fond en comble et je ne crois pas qu'une loi visant à régulariser des centaines de milliers de clandestins comme l'envisage le Gouvernement permettra d'apaiser les craintes de millions de Français vis-à-vis du phénomène migratoire. Sur la question de l'immigration, j'ai déjà indiqué qu'une clarification était nécessaire entre le rôle respectif des États et des juridictions européennes. Nous ne pouvons accepter en particulier, qu'au nom des principes humanistes, la Cour européenne des droits de l'Homme nous impose de ne pas expulser de nombreux clandestins, notamment mineurs, et nous oblige à pratiquer un regroupement familial sans véritable limite. De même, nous devons pouvoir revoir nos relations avec les pays de départ qui refusent de reprendre leurs clandestins ainsi que leurs citoyens qui font l'objet de condamnations et de mesures d'éloignement. Cette clarification nécessitera, je le crois, une longue et difficile concertation entre les pays européens et leurs institutions et sans doute aussi une modification de notre constitution. Ce travail de clarification sur le rôle de l'État national et de l'Union européenne doit également porter sur le rôle du Parlement européen qui réunit les représentants de tous les peuples qui composent l'Union européenne. Et je propose que le Parlement européen devienne le lieu privilégié de la définition et de la préservation de l'indépendance stratégique de l'Europe. L'Europe doit rester une puissance commerciale et nous souhaitons continuer à commercer avec l'ensemble des grandes régions du monde. Nous avons une responsabilité particulière pour accompagner le décollage économique de l'Afrique afin, en particulier, de limiter les migrations vers l'Europe. Pour autant, nous devons retrouver le chemin de l'autosuffisance dans un certain nombre de domaines clés comme l'énergie, l'agriculture, les médicaments, les équipements militaires, les batteries... C'est la raison pour laquelle il nous faut créer les conditions d'une nouvelle préférence européenne, condition préalable pour que des millions de Français retrouvent confiance dans l'Europe et dans leur avenir. Ce doit être notre projet et notre engagement. ■



COMMENT CONSTRUIRE UNE VISION FRANCO- ALLEMANDE DU RÉVEIL GÉOPOLITIQUE DE L'EUROPE ?

Par Stefan Seidendorf,
Directeur adjoint de l'Institut franco-allemand de
Ludwigsburg, administrateur de Confrontations Europe



Un an après le début de l'attaque russe sur l'Ukraine et quelques semaines après les soixante ans du traité de l'Élysée, se pose plus que jamais la question de comment surmonter les divergences franco-allemandes afin de construire une vision commune du réveil géopolitique de l'Europe. Au centre se trouvent, une fois de plus, la relation avec l'allié américain et le rôle de l'OTAN. Un deuxième élément concerne la vision géopolitique du continent européen, avec l'avenir de l'Union européenne (UE), tiraillée une fois de plus entre élargissement et approfondissement.

Comme par le passé, pour chacune de ces questions, un compromis franco-allemand semble nécessaire, avant de pouvoir envisager d'avancer ensemble en tant qu'Européens.

Avec l'attaque russe sur l'Ukraine, toute l'Europe s'est retrouvée face à quelques réalités gênantes, mais d'autant plus importantes à évoquer.

- Olaf Scholz, le chancelier allemand, était le premier à reconnaître que l'UE se trouve face à un « tournant d'époque », un changement structurel qui concerne jusqu'aux fondamentaux géopolitiques que nous tenions pour acquis depuis la réunification allemande.
- Cependant, face à ce séisme géopolitique, l'Union européenne, et notamment l'Allemagne, est nue: cela vaut pour la souveraineté énergétique, et encore plus pour la capacité à se défendre¹.
- Finalement, si l'Ukraine résiste aujourd'hui, c'est très peu grâce aux aides militaires des Européens et surtout le fait du soutien américain. Au-delà du soutien militaire, les débats européens et franco-allemands depuis février 2022 ont surtout montré que la guerre à l'Est renvoie l'UE dans les bras des États-Unis.

À la place d'un « moment européen », une manifestation des capacités de la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) et de la Coopération structurée permanente (CSP), les États européens se précipitent, en ordre dispersé, pour retrouver des garanties de la part des États-Unis, et plus un pays se trouve à l'Est de l'Europe, plus cet automatisme semble aller de soi.

Pour l'Allemagne, le chancelier Scholz met l'accent sur une approche commune, transatlantique, dans le cadre de l'OTAN. Pour cela, il est désormais prêt à respecter l'objectif de l'OTAN d'investir annuellement 2% du PIB dans les capacités de défense et va jusqu'à ajouter une dotation « spéciale » de 100 Mds€ pour rapidement équiper l'armée allemande, sans mentionner la dimension franco-allemande ou européenne de ce programme de modernisation. À cela, il ajoute une nouvelle initiative multilatérale, visant à développer une défense anti-aérienne européenne (« European Sky Shield Initiative ») qui sera rejointe par 14 États membres de l'OTAN ou de l'UE (voir des deux, mais ni par la France, ni par l'Italie) et qui sera développée parallèlement au projet franco-italien et européen « Twister » (qui s'inscrit, sous leadership français, dans le cadre de la CSP)².

La manœuvre de Scholz autour de la livraison de chars lourds en Ukraine ne fait que souligner ce constat. Sous pression de l'Ukraine, d'une partie des Européens et des Américains, le chancelier consent à la livraison des chars « Leopard II », mais uniquement après la confirmation de la livraison de quelques chars américains « Abrams ». Il sera ainsi plus difficile pour les États-Unis, pense Scholz, de se désolidariser du théâtre européen, notamment sous l'impulsion de la nouvelle majorité (républicaine) du Congrès américain.

Du côté français, des observations similaires peuvent être faites, quoique dans l'autre sens.

- La France peine à livrer ses chars « Leclerc » car l'armée française elle-même en est sous-équipée. Et le président français a d'ores et déjà clarifié que l'aide à l'Ukraine ne pourrait se faire aux dépens des capacités de l'armée française, qui manque de matériel

lourd pour défendre le territoire européen et son propre sol.

- Dans cette situation, il n'y a pas de contribution stratégique française ou allemande quant au rôle de l'UE dans cette guerre. Dans ses discours de la Sorbonne et d'Athènes, le Président français avait bien évoqué l'Europe de la défense et son objectif « d'autonomie stratégique », partagé entretemps sur le papier par l'Allemagne. Mais la CSP, une disposition du Traité de Lisbonne, depuis et entretemps mise en place sous l'impulsion de la France, semble surtout confirmer l'impossibilité des Européens de se mettre d'accord tous ensemble sur une approche stratégique.

Au lendemain des festivités qui ont accompagné les 60 ans du traité de l'Élysée, on peut ainsi constater le retour de l'histoire : comme en 1962-63, face à un conflit géopolitique majeur qui menace l'Europe, c'est à nouveau le rapport aux États-Unis et le rôle que ces derniers devraient jouer en Europe qui posent question. La construction du Mur de Berlin (1961) et la crise des missiles à Cuba (1962) précédaient le rapprochement franco-allemand (1963). Mais dès la ratification du traité de l'Élysée, le Parlement allemand s'empressa de faire marche arrière, en décidant un préambule qui clarifiait que le traité franco-allemand ne devait pas servir à s'éloigner des États-Unis.

Aujourd'hui, à nouveau renvoyés par la guerre dans les bras des États-Unis, les Européens cherchent un stratagème pour arrimer solidement l'allié transatlantique à l'Europe. Cependant, nous ne sommes pas à l'aune d'une nouvelle guerre froide avec la Russie ; vu de ►

(1) Comme l'inspecteur de l'armée de terre allemande, le général (3S) Alfons Mais, l'a reconnu le matin même de l'attaque russe : « Du wachst morgens auf und stellst fest: Es herrscht Krieg in Europa. Ich hätte in meinem 41. Dienstjahr im Frieden nicht geglaubt, noch einen Krieg erleben zu müssen. Und die Bundeswehr, das Heer, das ich führen darf, steht mehr oder weniger blank da. » [« Tu te réveilles un matin et tu constates : c'est la guerre en Europe. Au bout de 41 ans de service, en paix, je ne croyais pas que je devais encore vivre une guerre. Et la Bundeswehr, l'armée que j'ai le privilège de commander, se retrouve plus ou moins à nue ».]

(2) <https://www.swp-berlin.org/publikation/germanys-fragile-leadership-role-in-european-air-defence>

- Washington, c'est plutôt la rivalité avec la Chine qui devrait imposer sa marque à l'avenir.

Devant ce constat, l'Europe, et donc la France et l'Allemagne, doivent accepter quelques réalités avant de pouvoir se mettre d'accord sur une approche géopolitique.

- La présence américaine en Europe reste nécessaire pour garantir notre sécurité. Elle continuera à se déployer à travers l'OTAN et la plupart des Européens semblent d'ailleurs se réjouir de son existence, au point que deux nouveaux pays demandent à entrer dans l'alliance. La guerre en Ukraine donne à nouveau tout son sens à l'alliance transatlantique. En envoyant les « chars lourds » en Ukraine, et en organisant sa défense territoriale sur le flanc est, elle retrouve même sa première raison d'être.
- Cependant, l'urgence de la guerre et l'activisme de l'immédiat ne suffiront pas pour empêcher le glissement géopolitique des États-Unis vers l'espace Pacifique. À moyen terme, les membres Européens vont devoir prendre une plus grande part de responsabilité au sein de l'OTAN. Dans le cadre du fameux « pilier européen » de l'OTAN, ils devront consentir plus de moyens à la défense commune. Dès lors, se pose la question de savoir si cet investissement viendra avec plus d'influence et « d'autonomie stratégique » au sein de l'alliance. Cela passera par la capacité matérielle de pouvoir agir en tant qu'Européens, indépendants des États-Unis, et ensuite par une doctrine, compatible avec l'OTAN, mais centrée sur le rôle des membres européens de l'alliance. Le tout devra également donner des gages sérieux quant à la continuité de la protection américaine de l'Europe. Sans oublier les garanties pour les États-Unis que les Européens participeront plus, mais sans se tourner un jour contre les États-Unis...

Si nous revenons à la France et à l'Allemagne, il s'agit donc, dans une situation de conflit « chaud », de retrouver très rapidement une capacité d'action suffisante pour la défense territoriale. Pour l'armée allemande, cela passera très certainement par l'acquisition de matériel américain, rapidement disponible et

homologué dans le cadre de l'OTAN. Dans un deuxième temps, il s'agit de relancer les efforts pour structurer le chemin vers l'établissement d'une « culture stratégique commune », tant au niveau européen (« boussole stratégique ») qu'au niveau franco-allemand (Traité d'Aix-la-Chapelle, articles 3 et 4). L'instauration d'un « conseil franco-allemand de défense et de sécurité » (art. 4.1.) donne même l'instrument par lequel le rapprochement des politiques de sécurité et de défense pourrait se faire. Cependant, cet instrument existe depuis 1988, en tant que protocole annexe du traité de l'Élysée, sans qu'il ait exercé une quelconque influence décisive depuis. Aujourd'hui, l'expérience montre qu'en matière de sécurité et de défense, un instrument institutionnel ne suffit pas, de même que des provisions dans un traité. Une volonté politique affirmée et une vision, au moins générale, du rôle de son pays en Europe, et de l'Europe au sein de l'OTAN et dans le monde, paraissent nécessaires.

C'est peut-être en laissant de côté momentanément la dimension militaire d'une vision géopolitique commune qu'un compromis entre approche française et allemande pourrait se dessiner. Si l'on veut bien admettre que la situation militaire restera pour le moment ce qu'elle est - l'Europe est défendue par l'OTAN - il demeure la grande question de l'ordre géopolitique qui sera construit à la fin des hostilités. Dans une compréhension « géopolitique » de l'UE, soutenue notamment par l'Allemagne, l'Union a ouvert sa porte aux « Balkans occidentaux ». Entamé en 2003, le « processus d'adhésion » a abouti pour quatre des six pays sous le statut officiel de « pays candidat » (Macédoine du Nord, Albanie, Serbie, Monténégro). Deux autres pays sont des « candidats potentiels » (Bosnie-Herzégovine, Kosovo). Si l'Allemagne a soutenu leur demande d'adhésion, notamment pour des raisons géopolitiques, la France de Jacques Chirac à Emmanuel Macron a été beaucoup plus réticente. Emmanuel Macron met notamment la priorité sur une réforme en profondeur de l'UE et de sa capacité de décider politiquement (« souveraineté européenne ») avant chaque élargissement. Or, pendant de longues années, la France et l'Allemagne sont restées



sur leurs positions. L'Allemagne, tout en soutenant les pays candidats, n'a pas cherché à faire évoluer la position française, en adressant les préoccupations de Paris.

L'idée lancée par le gouvernement français d'une « Communauté politique européenne » (CPE) et, face à la guerre, les promesses d'adhésion rapides faites à l'Ukraine et à la Moldavie, ont permis d'évoluer. La CPE pourrait ainsi devenir le chaînon manquant entre pays membres de l'UE, pays-candidats et autres pays européens qui permettra de tisser un ordre géopolitique. Avec la première réunion de la CPE à 44 États à Prague (6 octobre 2022) et un deuxième sommet prévu à Chisinau (Moldavie), au printemps 2023, cette structure pourrait contribuer à stabiliser le continent. À travers des coopérations dans des domaines d'intérêt commun, elle permettra aux Européens de gérer ensemble les nombreuses interdépendances qui existent entre eux. Bien mené, la CPE permettra avant tout de retrouver la

confiance entre États, à travers des engagements tangibles, là où ces dernières années les pays membres se cachaient derrière un processus (d'adhésion) que la Commission européenne était bien souvent la seule à mener concrètement.

Quel sera le véhicule : CPE, processus d'adhésion, OSCE ou Conseil de l'Europe ? Il est cependant clair que ces institutions n'ont pas le pouvoir politique de s'imposer à la place des élus, et avant tout des chefs d'État et de gouvernement. Notamment les gouvernements allemands et français y retrouvent toute la responsabilité qui est la leur, non pas de dominer l'Europe, mais de faire en sorte que des solutions de coopération et d'intégration européenne puissent prendre le dessus sur les actions unilatérales, mais également sur les coalitions « ad-hoc ». Pour cela, la volonté politique des seuls chefs d'État et de gouvernement ne suffira pas. Mais si elle ne s'affiche pas, les institutions ne suffiront pas non plus. ■

L'UNION EUROPÉENNE ET LA GUERRE

Conversation avec Klaus Welle,
ancien Secrétaire général
du Parlement européen (2009/2022)



À la faveur d'une rencontre le 16 février dernier, Klaus Welle a accepté de revenir sur ses treize années passées au Parlement européen. Dans une conversation de plus d'une heure, K. Welle détaille sa vision d'une Europe géopolitique et revient sur les enjeux qui structurent l'approfondissement de la démocratie européenne.

Thomas Dorget: Nous approchons du premier anniversaire de la guerre en Ukraine. Comment, selon vous, cette invasion brutale de l'Ukraine par la Russie modifie le cours de l'intégration européenne ? Pensez-vous que cette guerre peut être un accélérateur de l'intégration européenne (solidarité entre l'UE et l'Ukraine, politique énergétique, de défense, industrielle ou au contraire aggraver les dissensions entre les 27 ?

Klaus Welle: La guerre clarifie le fait que le continent européen est organisé par deux principes : c'est l'Empire à l'Est et l'Union des États et des citoyens à l'Ouest et au centre qui

s'appelle l'Union européenne. Entre les deux, c'est le terrain de la guerre : l'Ukraine, la Moldavie, la Géorgie... Ces deux principes sont fondamentalement différents : l'Empire ne considère pas les voisins comme égaux et se structure dans la violence, alors que l'Union des États et des citoyens est basée sur la volonté (volonté d'intégrer, volonté de quitter l'Union...), sur l'égalité entre les membres et sur l'État de droit.

Nous réalisons ainsi que nous devons maintenant nous défendre, combler nos lacunes dans le domaine militaire. Nous n'avons pas de marché intérieur pour les produits d'armement, pas de standards communs, pas de capacités de production. Ce nationalisme des États membres sur les questions militaires est une cause majeure de notre dépendance aux États-Unis, qui réaffirment leur crédibilité internationale notamment face à la Chine, dans ce secteur. C'est pourquoi cette guerre ouvre d'abord un terrain d'intégration du point de vue politique, stratégique et financier dans le domaine de la défense.

Par ailleurs, je crois que cette guerre a clarifié l'articulation et la complémentarité entre l'UE et l'OTAN. Nous constatons à quel point nous avons quitté le champ de la guerre classique pour entrer dans celui d'un combat holistique, dans lequel tous les leviers de la

puissance sont utilisés : les réfugiés, l'énergie, la nourriture, les circuits financiers... Dans tous ces domaines, au-delà du combat militaire, l'OTAN n'a aucune compétence et l'UE est décisive. C'est pourquoi je pense que l'Union européenne est pleinement entrée dans la politique de sécurité et de défense, même si ce n'est pas de manière conventionnelle.

Cette réaction européenne à la guerre, coordonnée et rapide à 27 États membres, démontre malgré les ralentissements de certains, à quel point l'UE est prête à avancer sur ces sujets.

T.D. : À l'inverse, comment pensez-vous que l'Union européenne peut changer le cours de la guerre ? Comment voyez-vous le rôle des Européens dans l'après-guerre ?

K.W. : La Commission a déjà annoncé des programmes importants de soutien financier, qui vont atteindre presque 20 milliards d'euros pour cette année. C'est fondamental pour donner de l'espoir aux Ukrainiens. Pourquoi avons-nous cette guerre ? Parce que l'Ukraine veut appartenir à l'Ouest et à l'Union européenne. Le drapeau européen était déjà dans les manifestations à Kiev en 2014. Les Ukrainiens veulent sortir de l'ombre de l'Empire russe et de ses tentatives de colonisation pour devenir un État à égalité avec le reste des Européens, ce qui nous donne une responsabilité particulière.

Le Parlement européen a d'ailleurs joué un rôle moteur dans la réaction européenne ; les eurodéputés ont été les premiers à s'exprimer très clairement sur cette perspective d'adhésion. C'est aussi le premier parlement au monde où le Président Zelensky a été invité après le déclenchement de la guerre. Roberta Metsola a été la première Présidente d'une institution européenne à se rendre à Kiev, encore sous les bombardements russes. Le Parlement européen n'a pas tremblé quand d'autres hésitaient.

Je pense que les Ukrainiens méritent la perspective de l'adhésion à l'UE, une perspective qu'ils payent de leur vie. Il est clair que ce sera un processus long, qui prendra sûrement une décennie et plus. Mais c'est aussi l'occasion de repenser le processus européen d'adhésion. Celui-ci est trop long, trop ambitieux puisqu'il contraint les pays candidats à digérer l'ensemble de l'acquis communautaire avant d'entrer dans l'UE. Il faudrait penser un

processus d'adhésion graduel : nous sommes en accord total avec les Ukrainiens sur la politique étrangère et de défense, pourquoi ne pas faire immédiatement adhérer l'Ukraine dans ces champs précis ? Cette accélération sectorielle permettrait de donner du contenu politique à une situation de fait : nous avons aujourd'hui une armée européenne qui nous protège de l'Empire, c'est l'armée ukrainienne.

Pour ce qui est de l'après-guerre, l'Histoire nous enseigne qu'il ne faut jamais considérer qu'un pays est condamné pour toujours (y compris la Russie). Il faut toutefois mettre un terme à l'idée d'Empire, c'est la condition de la paix. L'Allemagne l'a fait après la Seconde guerre mondiale et c'est la réaction que nous attendons de la Russie. Aussi longtemps qu'ils pensent « Empire », soumission de leurs voisins et non-respect de leur droit à établir leur propre État-nation, la paix sera toujours en danger. La fin de l'Empire implique la défaite de la Russie. C'est la défaite de l'Allemagne en 1945 qui a ouvert le chemin pour une réflexion en profondeur sur nos comportements dans le temps.

T.D. : Sommes-nous enfin entrés dans l'ère de l'Europe géopolitique ?

K.W. : Qu'est-ce que la géopolitique ? La transformation de l'espace ! En ce sens, je crois que l'UE a toujours été un projet géopolitique. L'Europe des Six était déjà un projet de transformation de l'espace, qui a eu pour effet de gommer la frontière du Rhin. Les élargissements ont également structuré l'espace, faisant par exemple du Danube un fleuve « appartenant » pleinement à l'Union européenne et créant une frontière entre l'Union et la mer Noire. C'est de la pure géopolitique, mais avec des moyens pacifiques. C'est la proposition majeure du projet géopolitique européen : une transformation de l'espace sans arme, ni violence.

T.D. : L'autonomie stratégique ou la souveraineté européenne est le concept politique clé des débats bruxellois depuis la crise de la Covid-19, quel regard portez-vous sur ce concept ? Comment peut-il éclairer le positionnement à trouver pour l'UE entre le modèle chinois et américain ?

K.W. : Je crois que c'est une ambition que l'UE doit avoir, mais il faut démystifier le mot. De mon point de vue, l'essentiel est de

► développer la capacité à absorber les chocs externes. Pensons par exemple à une potentielle agression de la Chine contre Taïwan : les conséquences pour les flux commerciaux seraient énormes, comparées à ce que nous voyons aujourd’hui avec la guerre en Ukraine. Il ne faut pas oublier que les semi-conducteurs les plus développés sont presque intégralement élaborés à Taïwan. Si cette agression devient un scénario possible, et je pense que c’est le cas, comment pouvons-nous nous préparer dès maintenant ?

De la même manière, cette préparation aux chocs concerne aussi le domaine de l’énergie. Dans ce secteur, il est clair que les intérêts américains et européens divergent. Les États-Unis sont maintenant autonomes dans leur production énergétique, ayant pleinement développé le gaz de schiste chez eux. C’est pourquoi le Moyen-Orient s’oriente de plus en plus vers la Chine. Nous le constatons très clairement quand l’Arabie Saoudite refuse de baisser les prix du pétrole pour mettre la pression sur la Russie dans le contexte actuel. Là-aussi, le monde a changé et l’UE doit être en capacité de défendre ses intérêts. Ce sera d’ailleurs également bénéfique pour les États-Unis. Après cette guerre, ils vont se concentrer beaucoup plus sur le Pacifique et la Chine, ils ont besoin que leur principal allié soit capable de se défendre contre une agression militaire conventionnelle. C’est pourquoi je crois que le concept d’autonomie stratégique européenne ne s’oppose pas à une relation transatlantique forte, les deux s’articulent et se complètent parfaitement comme l’Union européenne et l’OTAN.

T.D. : Dans notre numéro précédent, Thierry Breton, Commissaire européen au marché intérieur, qualifiait la situation politique actuelle de « permacrise » caractérisée par un rééquilibrage des pouvoirs au sein des démocraties européennes, souvent au profit des exécutifs, réputés plus à-même d’agir dans l’urgence. Dans ce contexte, comment voyez-vous l’évolution des pouvoirs du Parlement européen ? Craignez-vous un recul de ses pouvoirs parlementaires alors que votre mandat a été marqué par les renforcements significatifs de son rôle ?

K.W. : J’ai toujours plaidé pour une capacité exécutive complémentaire au niveau européen. C’est pourquoi je ne critique pas

le renforcement des pouvoirs exécutifs. Je suis complètement d’accord avec le fait que, par exemple, la protection des frontières ait une composante exécutive importante au niveau européen. C’est d’ailleurs une nécessité objective. De la même manière, je crois que la défense doit avoir une composante exécutive importante au niveau européen. La seule question, c’est celle du contrôle de l’action de l’exécutif par le Parlement.

Concernant le Spitzenkandidat qui m’a beaucoup été reproché, c’est une innovation majeure et très positive. Le citoyen doit avoir le droit lors des élections pour le Parlement européen de s’exprimer, pas seulement sur la composition du Parlement, mais de donner aussi son avis sur le mandat de la Commission européenne. Il faut garder à l’esprit que l’Union n’est pas un simple système parlementaire. C’est un système bicaméral, composé d’une chambre des peuples, c’est le Parlement européen, et d’une chambre d’État, c’est le Conseil. On est construit sur deux instances légitimes qui doivent se respecter. Il faut donc deux majorités qualifiées pour élire le Président de la Commission. Cela veut dire que quand on fait la nomination des candidats, il faut bien réfléchir à quel candidat peut avoir cette double majorité qualifiée.

T.D. : Parmi les évolutions démocratiques notables de ces dernières années, nous comptons notamment la multiplication des consultations citoyennes à l’échelle nationale ou européenne. Comment voyez-vous le rééquilibrage des pouvoirs entre démocratie représentative et démocratie délibérative ? Quelle place pour les grandes consultations citoyennes comme la Conférence sur l’Avenir de l’Europe dans la prise de décision politique au niveau de l’UE ?

K.W. : Je crois tout d’abord que nous sommes trop focalisés sur les traités. Les traités servent très souvent d’excuses au manque de volonté politique. Nous avons pu constater pendant la crise financière que, soudainement, ce qui était impossible, même impensable, devenait possible, pensable et faisable en un week-end. Je crois que les traités nous donnent encore beaucoup de possibilités et il ne faut pas trop se focaliser trop là-dessus. Il faut plutôt utiliser toutes les possibilités d’intégration et de progrès quand elles sont là, via une volonté politique qui s’exprime.

“LES TRAITÉS SERVENT TRÈS SOUVENT D’EXCUSES AU MANQUE DE VOLONTÉ POLITIQUE.”

Concernant la question spécifique des consultations citoyennes, le Parlement s’est fortement investi sur le sujet en contribuant par exemple au financement et à l’organisation de la Conférence sur l’Avenir de l’Europe. Toutefois, il faut être clair sur le fond : la démocratie n’a pas besoin de procédures principalement consultatives, mais de procédures qui mènent à des décisions. Il est clair que les exécutifs préféreraient des rencontres avec des représentants qui sont seulement là pour être consultés. Mais une vraie démocratie a besoin d’une capacité décisionnelle et d’un fonctionnement professionnel des organes politiques, avec un Parlement fort qui constitue un véritable contre-pouvoir à l’exécutif.

T.D. : Selon l’Eurobaromètre, environ 50% des européens estiment avoir « confiance » dans les institutions de l’UE. La confiance dans les institutions, même nationale, s’effrite plus largement sur l’ensemble du continent. Par ailleurs, l’arrivée au pouvoir de l’extrême droite en Suède et en Italie, leur forte présence en France ou en Allemagne, sont des indicateurs du malaise politique et social d’une partie des Européens. Comment revitaliser le sentiment d’appartenance des Européens à leur Union, quel rôle la démocratie européenne peut-elle exercer ?

K.W. : Je crois qu’avec ces 15 ans de crise, les citoyens mais aussi les chefs de gouvernement ont compris que les enjeux les plus importants doivent être traités ensemble au niveau européen. Nous avons mis plusieurs années à coordonner une réaction européenne à la crise financière, seulement six semaines pour agir ensemble contre la pandémie de COVID-19 et deux jours pour élaborer une première réponse à l’invasion de l’Ukraine par la Russie.

Je crois que le sentiment des citoyens vis-à-vis de l’Union européenne s’est amélioré fortement. On a prouvé qu’on peut créer une Europe qui protège dans différents domaines : le social, la santé et aussi la défense. Même les forces anti-européennes et nationalistes sont en train de modérer leurs opinions. Les conséquences économiques et sociales terribles du Brexit pour le peuple britannique ont été très éducatives. Après l’agression contre l’Ukraine, la Russie ne peut plus servir de modèle et de partenaire préféré, ni à l’extrême gauche ni à l’extrême droite. Il faut toutefois rester vigilant. Aucun État membre ne doit se sentir délaissé si nous voulons atteindre nos objectifs. ■

L'ÉVOLUTION DE LA RÉSILIENCE DE LA ZONE EURO EN TEMPS DE CRISE

Par Paschal Donohoe,
Président de l'Eurogroupe



Alors que les deux premières décennies de l'euro en remplacement des monnaies nationales ont été difficiles, les niveaux de revenu et le niveau de vie dans la zone euro ont continué de s'améliorer avec un niveau élevé de convergence économique. C'est un signe concret de la façon dont l'euro, en tant que projet politique, a réussi à résister à des tempêtes très différentes tout au long de son existence et à tenir son engagement à construire un avenir commun qui nous aide à accomplir beaucoup plus collectivement qu'individuellement. En janvier, nous avons accueilli la Croatie en tant que vingtième membre, prouvant une fois de plus l'attrait et la résilience de notre monnaie commune, même en cette période de grande incertitude et de grande difficulté.

L'impact humanitaire de l'invasion de l'Ukraine par la Russie est au premier plan de nos préoccupations, et l'UE et de nombreux autres pays fournissent une aide vitale à l'Ukraine. La zone euro est également confrontée aux impacts économiques importants de la guerre. Il s'agit notamment de la menace de niveaux d'inflation toujours plus élevés, des répercussions sur le coût de la vie et de l'incertitude, ainsi que des risques amplifiés associés à l'énergie et à d'autres enjeux plus généraux de la chaîne d'approvisionnement. Cependant, les antécédents récents de la zone euro et sa rési-

lience face aux chocs importants signifient que les États membres sont bien placés pour rebondir après celui subi par l'activité économique. La preuve en est que, malgré les défis liés à la guerre, et avant cela à la pandémie, l'économie de la zone euro s'est bien comportée en 2022, avec une croissance de 3,5 %, dépassant ainsi les attentes.

La guerre en Ukraine marque le quatrième bouleversement majeur de la zone euro en deux décennies. Les deux premiers - la crise financière mondiale et la crise de la dette souveraine de la fin des années 2000 - ont souligné le fait que la zone euro n'était au départ pas entièrement équipée en cas de crise importante. Cela a entraîné une série de changements d'envergure dans l'architecture de la zone euro. De nouvelles institutions ont été créées pour renforcer les marchés des capitaux et le secteur bancaire européens. Le mécanisme européen de stabilité a été établi en tant que prêteur de dernier recours. Des structures de surveillance bancaire nouvelles et améliorées ont été introduites par le biais du Mécanisme de surveillance unique (MSU) et du Conseil de résolution unique (CRU). Il y a eu également plusieurs réformes du cadre de gouvernance économique visant à renforcer la surveillance macroéconomique et à améliorer la coordination des politiques dans la zone euro. Grâce à ces améliorations, la zone euro était

beaucoup mieux placée pour faire face à la menace représentée par le troisième grand choc - la pandémie de Covid-19, ainsi que les conséquences de la guerre.

COVID-19 ET RÉPONSE DE LA ZONE EURO

Cette pandémie a entraîné des coûts immédiats et inimaginables pour la santé publique et la vie quotidienne. Elle a remis en question les libertés les plus fondamentales de l'UE - la liberté de circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux. Cette crise sanitaire, qui est devenue une crise économique, a représenté un immense défi pour l'Europe étant donné son ampleur et sa nature sans précédent. Au départ, lorsque la pandémie s'est propagée au début de 2020, un certain nombre de mesures d'urgence à court terme ont été adoptées par les États membres, principalement pour limiter les mouvements. Inévitablement, des erreurs ont été commises, avec des frustrations liées aux restrictions et à la rapidité des vaccinations. Cependant, après réflexion, les gouvernements et les institutions européennes ont agi rapidement et, contrairement aux crises précédentes, de manière coordonnée et unifiée.

La décision rapide de l'UE de suspendre les règles fiscales et de faciliter les aides d'État aux entreprises a clairement indiqué que la réponse à cette crise serait très différente de celle de la crise financière mondiale et de la crise de la dette souveraine. Les systèmes fiscaux et de protection sociale des États membres ont été pleinement déployés pour protéger les revenus. Il y a également eu une série de nouvelles aides temporaires au revenu (principalement des régimes de subventions salariales) ainsi que des aides plus larges aux entreprises. Celles-ci ont été conçues et mises en œuvre pour protéger davantage les moyens de subsistance et rassurer les citoyens dans un moment de grande incertitude. En outre, trois nouveaux grands filets de sécurité à l'échelle de l'UE ont été dévoilés, pour un montant de 540 Mds d'euros : l'instrument SURE de la Commission européenne visant à maintenir l'emploi via des programmes de subventions salariales, le nouveau fonds de garantie paneuropéen de la

Banque européenne d'investissement pour les entreprises et la nouvelle ligne de crédit de soutien dans le cadre de la crise pandémique du Mécanisme européen de stabilité.

La politique budgétaire dans la zone euro a été exceptionnellement favorable, avec des niveaux sans précédent de dépenses et d'emprunts alors que les pays géraient leurs réponses à la pandémie. Les dépenses de santé ont augmenté très rapidement pour atteindre des sommets historiques, afin de contrer la hausse des infections et de mettre au point des vaccins. Il y a également eu un accord sur une large panoplie de garanties et d'aides de trésorerie pour le secteur des entreprises.

De même, la politique monétaire a été extraordinairement favorable. La BCE a agi rapidement et de manière décisive, en utilisant à la fois des outils normaux et de nouveaux instruments, tels que le programme d'achats d'urgence face à la pandémie (PEPP) temporaire, pour protéger le mécanisme de transmission de la politique monétaire. Par conséquent, les conditions de financement sont restées favorables pour les entreprises et les États souverains, ce qui a grandement facilité la réponse de la politique budgétaire à grande échelle au Covid-19.

Une autre innovation clé a été la conception et l'accord sur un plan de relance de 750 Mds d'euros pour l'Europe - « NextGenerationEU » (NGEU). Ce vaste plan de relance visait à donner la priorité aux réformes structurelles et aux investissements axés sur les projets verts et numériques. Il a été accepté rapidement (en juillet 2020) après une série de longues discussions au Conseil européen. Cette situation a été comparée au « moment hamiltonien » de l'Europe, qui a permis à la Commission d'emprunter au nom des États membres. Cela a créé un actif sans risque européen hautement coté, qui a enrichi les marchés des capitaux européens. Une caractéristique principale du NGEU est qu'une grande partie de son financement (près de 50 %) est assurée par des subventions, ce qui ajoute au cadre européen de gestion de crise.

Ces actions ont donné aux États membres la marge de manœuvre nécessaire pour lutter contre la pandémie. L'Europe et ses institutions ont travaillé en étroite collaboration, et les mesures politiques ont été bien coordonnées et ►

- de ces bornes particulières s'inscrivait en revanche dans une unité plus large : l'Empire romain, dont la citoyenneté s'arrêtait où commençait sa périphérie barbare, le long de la frontière tangible du limes.

De la répression de la Vendée pendant la Révolution française à l'impérialisme anglais en Grande-Bretagne et en Amérique, la construction d'une culture et d'une identité nationale homogènes fut pourtant souvent le fruit d'une violence elle-même barbaresque. Car dès lors que l'enfer, c'est les autres, les attributs choisis pour marquer la différence deviennent toujours plus qu'accessoires. Umberto Eco en examine les ressorts dans des pages classiques : dès lors qu'un impératif d'unité se fait jour, une implacable mécanique se met en branle par laquelle se construit un ennemi tantôt réel, tantôt imaginaire, mais qui apparaît toujours sous la forme d'un miroir déformant ou inversé. C'est ainsi que s'unirent Athènes et Sparte, aux prémices de l'Europe, pour faire face à l'Empire perse. L'Europe finit par inventer l'État-nation comme forme par défaut de la communauté humaine au XVII^e siècle. Mais il naquit de même dans le sang, et grâce à une conjonction contingente et inédite entre les notions de souveraineté, de territoire, de peuple et de gouvernement.

ÊTRE GÉOPOLITIQUE OU NE PAS ÊTRE ?

Andrew Hurrell⁴ identifie environ 15 000 groupes culturels distincts de par le monde. Et de citer Boutros Boutros-Ghali, en 1994 : « Si chaque groupe ethnique, religieux ou linguistique revendiquait son État, il n'y aurait aucune limite à la fragmentation du monde ». En l'absence d'empire ou d'État-nation pour la figer, où s'arrêter en effet dans la détermination à produire de la limite ? Il n'est pas impossible, après tout, que le XXI^e siècle finisse par se résoudre à ce que tous les individus soient différents, que leurs préoccupations soient incommunicables et que la véritable frontière soit celle qui sépare un être humain d'un autre.

Le temps long est toutefois parsemé aussi de cas contraires. La puissance et la gloire des souverains perses qui succédèrent à Cyrus le Grand, par exemple, ne reposaient pas sur

l'imposition d'un système juridique, religieux ou culturel unique. Elles se mesuraient à l'inverse au nombre et à la diversité des sujets de l'empire, dans une forme de rapport à l'altérité qui semblait faire fi de la limite. Hérodote rapportait ainsi que les rois perses ne se contentaient pas de tolérer diverses coutumes et religions, mais adoptaient celles qu'ils jugeaient désirables, comme le plastron égyptien et la robe courte de combat. Le Moyen Âge, avec ses multitudes de souverainetés qui s'imbriquaient sur un territoire unique, était d'ailleurs peut-être mieux équipé que la modernité pour résoudre la contradiction, et éviter à ces identités en palimpseste de finir par s'exclure mutuellement.

Ainsi, Rousseau ne voyait-il pas de contradiction à écrire que le « sentiment d'humanité » n'est susceptible de naître qu'au sein d'une communauté limitée et cohérente, et que pourtant « le patriotisme et l'humanité sont, par exemple, deux vertus incompatibles dans leur énergie, et surtout chez un peuple entier ». Cicéron parlait, lui, de « l'infinité de degrés de proximité et de séparation dans la société humaine ». En procédant « à partir du lien universel de l'humanité commune, l'on arrive aux liens plus particuliers » et un peu plus fermes entre la famille, la tribu, la cité ou la nation. Il considérait donc parfaitement légitime que les obligations éthiques soient plus fortes entre ceux « qui partagent cité, forums, temples, colonnades, rues, statuts, lois, cours de justice, droits de vote ; sans parler des divers cercles commerciaux, sociaux et amicaux »⁵.

Le CONTINENT PALIMPSESTE

Reste qu'il est une distinction drastique entre une mondialisation qui tend à uniformiser et une mise en rapport qui multiplie les relations en préservant leur singularité. L'Europe est-elle la plus mal placée pour comprendre et s'adapter à cette anarchie normalisée ? Cela suppose de ne pas dissoudre ce cercle d'identité restreint au sein duquel les peuples sont ancrés et se sentent écoutés et en contrôle. C'est même sans doute la condition de possibilité de la délégation vers un pouvoir supranational, comme de la création de cercles d'identité plus larges. Cela nécessite aussi cependant un travail certain car,

comme a coutume de le rappeler Zadie Smith à propos des identités hybrides, «la flexibilité est quelque chose qui nécessite du travail si elle doit être maintenue»⁴. En somme, la limite serait la condition de possibilité de son propre dépassement. Le poète Seamus Heaney rappelait ainsi que dans le temple dédié à Jupiter au Capitole, la stèle du dieu Terminus était placée sous une percée du toit, et donc ouverte à tous les cieux. Le gardien des bornes lui-même ne voulait pas de toit au-dessus de sa tête, peut-être car la limite a ses limites.

Il ne s'agit pourtant pas uniquement de renouveler les réponses: elles abondent déjà, péremptoires et définitives, sur les réseaux et dans les quotidiens. Il s'agit surtout de poser les questions différemment. Imaginer un futur européen figé dans une alternative entre nationalisme et fédéralisme, c'est se fermer par avance toute possibilité d'invention d'un futur dont le modèle n'existe pas encore. Renvoyer dos à dos les grands totalitarismes collectifs du XX^e siècle et les petits individus libres, insatisfaits et tyranniques du XXI^e permet certes de se dissocier d'un passé et d'un présent qui paraissent tous deux à bout de souffle, mais n'aide que modérément à échafauder l'avenir ou penser l'Europe à nouveaux frais – et peut-être contre elle-même – qui comme un continent palimpseste, qui comme un laboratoire au sein duquel les hybrides contemporains ne cessent de refabriquer de concert l'individu et la communauté, la nation et le continent, l'identité et la république, le village et l'horizon. Une Europe qui

cherche moins à bricoler un pot-pourri d'identités fixes, introverties et réactives qu'elle ne découvre son fond commun, quoique changeant toujours et perpétuellement à façonner. Cette œuvre, le Vieux Continent n'en a pas encore mesuré l'ampleur. ■

(4) Voir Hurrell, A. (2007). *On Global Order Power, Values, And the Constitution Of International Society*. Oxford, Oxford University Press.

(5) Voir Cicéron, *De Officiis*, livre I ainsi que l'analyse de Hurrell à ce propos (2007), Ibid.

(6) Voir Vanessa Guignery «Zadie Smith's NW or the art of line-crossing». *Revue électronique d'études sur le monde anglophone*, Laboratoire d'Études et de Recherche sur le Monde Anglophone, 2014.

“IMAGINER UN FUTUR EUROPÉEN
FIGÉ DANS UNE ALTERNATIVE ENTRE
NATIONALISME ET FÉDÉRALISME,
C'EST SE FERMER... TOUTE POSSIBILITÉ
D'INVENTION D'UN FUTUR DONT
LE MODÈLE N'EXISTE PAS ENCORE.”

COMMENT PENSER LE RÉVEIL GÉOPOLITIQUE DE L'UNION EUROPÉENNE ?

Par Olivier de France,
Directeur de recherche à l'IRIS (Institut de Relations
Internationales et Stratégiques à Paris)



L'histoire est passée à la postérité. À la suite d'interminables fouilles entamées en 1868 pour mettre au jour la mythique cité de Troie, l'artefact principal qu'un architecte amateur du nom d'Heinrich Schliemann finira par découvrir sous le mont turc d'Hissarlik est... un mur fortifié. Quelque quatre millénaires après l'érection de la fortification d'Hissarlik, le quarante-cinquième président des États-Unis brandissait l'ordre exécutif 13767 devant les caméras massées dans le bureau ovale. Il ordonnait à son gouvernement d'ériger en janvier 2017 un mur de 800 kilomètres entre les États-Unis et le Mexique¹.

À quelques brefs millénaires d'intervalle, ces exemples semblent faire affleurer l'un des invariants apparents de l'histoire humaine. L'existence même d'une communauté politique n'a-t-elle pas, après tout, toujours reposé sur la distinction qu'elle opère entre elle-même et l'extérieur ? Sur un *limes* matérialisé ici par une poterne fortifiée, là un poste-frontière ? C'est l'un des archétypes les plus anciens du politique : la souveraineté d'une population sur un territoire donné a toujours paru se définir au regard d'un environnement externe dépeint comme hostile, barbare, à civiliser ou à soumettre. Chez certains auteurs, cet archétype est fondateur. La distinction entre ami et ennemi, chez Carl Schmitt, est moins un attribut du politique que son critère et son principe. Comme le suggère Luuk van

Middelbaar, l'idée européenne est pourtant fondée précisément sur le postulat inverse qui consiste à abolir la frontière².

N'est-ce pas en effet une expression fondamentalement impropre que celle d'« Europe géopolitique » ? Le « Vieux Continent » n'est-il pas, après tout, cette minuscule partie du globe qui s'enorgueillit chaque jour d'avoir aboli les catastrophes de la géopolitique passée, pour façonner à la place un monde post-historique ? Sa singularité ne dépend-elle pas de l'invention d'un monde nouveau qui ne soit ni celui des sphères d'influence, ni celui des jeux à somme nulle, ni celui de la « *realpolitik* » de l'intérêt bien compris ? Son honneur, enfin, n'est-il pas de brandir, aux yeux de tous, les oripeaux d'un idéal de paix que la marche contemporaine du monde ne cesse de tourmenter ? En somme, l'Europe n'est-elle pas l'acteur anti-géopolitique par excellence ?

L'EUROPE OU L'ANTI-GÉOPOLITIQUE ?

Dans ces conditions, le réveil géopolitique de l'Europe ne peut lui être imposé que de l'extérieur, et contre son gré. Cela ressort, cette fois, de l'un des invariants les plus anciens du

géopolitique : ce que John Herz définissait dès 1951 comme le dilemme international de sécurité. Ce dilemme veut qu'un ensemble politique ne peut défendre ses intérêts sans mettre en danger, ou paraître mettre en danger, ceux d'un autre ensemble politique. Le principe opère dans un système doté d'au moins deux caractéristiques. D'une part, le système doit être clos, c'est-à-dire qu'il n'admet pas d'échappatoire. D'autre part, il doit être anarchique, c'est-à-dire qu'il doit être dénué de mécanisme contraignant qui impose à une pluralité d'entités politiques de coexister de manière pacifique. Cela se trouve être le cas du système international contemporain. Aucun État n'est en mesure de s'en extraire entièrement : même la Corée du Nord est insérée dans un filet minimal de normes de comportement international qui dicte ses relations avec d'autres pays. L'ordre international est dénué en revanche de gouvernement mondial ou d'instance effective de régulation des rapports entre États.

Il s'ensuit que le projet de paix européen n'a aucune raison objective ou téléologique de s'étendre par capillarité hors des frontières européennes. Il en résulte, à l'inverse, que ce projet de paix n'a aucune raison structurelle d'exister sans être menacé - ou à tout le moins sembler être menacé - par des acteurs extérieurs. C'est le cas aujourd'hui lorsque la vulnérabilité de l'Europe à la Chine apparaît aux populations européennes à la faveur de la pandémie de coronavirus. Le système international est bâti en effet de manière que les États soient des bourreaux les uns pour les autres, comme l'exprimaient Inès, Garcin et Estelle dans le célèbre *Huit Clos* de Jean-Paul Sartre.

Dans un ordre clos et international où les États sont des bourreaux les uns pour les autres, les Européens n'ont guère que commencé à digérer que leur projet de paix ne fera pas fatalement tache d'huile à l'extérieur. Comme le suggère Luuk van Middelaar, il s'agit bien d'un réveil à contrecœur : « la pandémie a provoqué une prise de conscience fondamentale par les Européens, et plus largement par les opinions, de ce que j'appellerais leur vulnérabilité et leur solitude géopolitiques en temps de crise ». À l'inverse, les Européens ont dû se réconcilier avec le fait qu'ils soient aussi de moins en moins prophètes en leur pays. C'est la réalité nue d'un système interdépendant dans lequel les capi-

taux américains peuvent décider de l'avenir du football européen, et dans lequel ce qui se passe sur un étal de marché en Chine peut provoquer la faillite d'une compagnie aérienne britannique et celle de commerces de rue à Santiago du Chili.

La LIMITE à ses LIMITES

Le destin européen se réduirait-il donc, au fond, à devoir choisir entre l'obsession à produire de la limite, et l'obsession à l'abolir ? À hésiter entre le carambolage tragique d'identités fixes et préalables, et l'idéal cosmopolitique de les dissoudre dans une paix perpétuelle ? À trancher entre Schmitt et Kant ?

L'histoire européenne, en réalité, est faite d'oscillations perpétuelles entre les deux. Les Romains étaient fort critiques de l'habit non romain : le port de la culotte par les barbares venant du Nord était un important marqueur social et culturel. Les discriminations portaient aussi sur les différences de coutumes, de religion, de manières et surtout de langage. À l'inverse, la couleur de peau y importait beaucoup moins. De même qu'à Athènes ou à Alexandrie, avoir la peau noire à Rome n'était ni un signe d'infériorité, ni un obstacle à l'intégration sociale, comme le rappelle Edward Keene³. Dans les campagnes, c'est la figure masculine du dieu Terminus qui servait de limite nette entre une propriété et une autre : une stèle pyramidale le représentait invariablement dénué de pieds et de bras, pour incarner l'immobilité. Le lacies ►

(1) *Border Security and Immigration Enforcement Improvements*, The White House, 25 January 2017.

(2) « L'Union européenne, par ses origines - et c'est bien compréhensible -, a été pensée et construite pour surmonter, abolir les frontières, qui étaient considérées comme des reliques d'un passé douloureux de guerres et d'États souverains. Elle en a même tiré son énergie mobilisatrice. L'idée d'une Europe sans frontières est ainsi très profonde dans l'imaginaire du projet économique et civilisationnel européen. Cela se traduit, d'une part, dans la législation et les normes, mais aussi, d'autre part, par un appel, un idéal, parfois une quasi-théologie. Or, il se trouve que cela prépare mal à la géopolitique. [...] L'Europe géopolitique, ou le passage à l'âge adulte », Grand entretien avec Luuk van Middelaar, *Revue internationale et stratégique* 2021/2 (N° 122), pp. 63-73.

(3) Keene, E. (2005). *International Political Thought: A Historical Introduction*. Cambridge, Polity, p. 27.

- décisives. Les cicatrices économiques à long terme, caractéristiques de la crise financière mondiale, ont été évitées, l'emploi se maintient malgré une réduction marquée de la production. En outre, les revenus se sont rapidement redressés lorsque les restrictions ont été assouplies et que les vaccinations ont pris de l'ampleur, le PIB de la zone euro revenant aux niveaux d'avant la crise dès la fin de 2021.

La réponse stratégique coordonnée de la zone euro au Covid-19 a été en grande partie un succès, ce qui a entraîné une reprise économique plus rapide que prévu. Cela permet d'établir des comparaisons prévisibles avec les crises précédentes, en particulier la crise de la dette souveraine de 2010-2012, qui a été le premier véritable test de la solvabilité de la zone euro, avec un certain nombre d'États membres, y compris l'Irlande, nécessitant une aide financière formelle assortie de longues périodes d'assainissement et de réformes structurelles. Elle a souligné que la zone euro était devenue plus résiliente et mieux à même de réagir.

GUERRE EN UKRAÏNE ET RÉPONSE DE LA ZONE EURO

L'invasion de l'Ukraine par la Russie, qui a entraîné le déclenchement de la guerre en février 2022, a marqué un nouveau choc pour la zone euro. Il est rapidement apparu que, à court terme, la croissance dans la zone euro serait nettement plus lente et l'inflation nettement plus élevée. Ces impacts découlent d'un certain nombre de canaux, mais principalement de l'augmentation des prix de l'énergie et de celle des prix à l'importation (notamment des produits énergétiques) ainsi que de la baisse des niveaux de dépenses et d'échanges. Le climat économique s'est également affaibli, reflétant l'incertitude liée à la guerre.

Dans toute l'UE, les gouvernements ont annoncé diverses mesures pour contrer les conséquences de la guerre, en particulier en ce qui concerne l'inflation. Cela comprend un large éventail de modifications fiscales temporaires visant à limiter l'augmentation des prix de l'énergie. D'autres mesures de soutien plus générales

ont également été mises en œuvre pour alléger le fardeau des ménages et des entreprises. Malgré cela, les pressions inflationnistes ont continué à s'accroître sous l'effet de la hausse des prix de l'énergie, de la nourriture et des services, qui ont été affectés par les difficultés de la chaîne d'approvisionnement. Les pays ont également dû faciliter le mouvement de masse de millions de personnes déplacées en provenance d'Ukraine, ainsi que les coûts budgétaires qui en résultent.

Avant la guerre, la zone euro avait adopté à l'unanimité une politique budgétaire favorable tout au long de 2022 et une position budgétaire globalement neutre pour 2023. Avec la guerre qui ralentit la croissance et fait monter les prix, l'évaluation de la politique budgétaire est devenue plus difficile. D'une part, il faut protéger les plus vulnérables contre les effets de la hausse des prix de l'énergie, de l'inflation et de la croissance plus faible. Parallèlement, la politique monétaire s'est resserrée au cours de l'année écoulée, notamment depuis juillet 2022, avec une série de hausses du taux d'intérêt par la BCE pour faire face aux pressions sur les prix. Du point de vue de la politique budgétaire, les mesures fiscales et de dépenses devraient être mieux ciblées à l'avenir, les aides au revenu offrant la meilleure façon de se protéger contre l'inflation tout en préservant les incitations à utiliser des carburants plus propres.

LES FUTURS DÉFIS POUR LA ZONE EURO

Grâce aux leçons tirées de la crise de la dette souveraine, la zone euro était beaucoup mieux équipée pour intervenir de façon coordonnée et faire face à la pandémie et à la guerre de la Russie en Ukraine. Et si la résilience des économies de la zone euro a été remarquable, il n'y a pas de place pour la complaisance. La guerre a également réaffirmé les domaines dans lesquels la zone euro doit faire davantage pour approfondir l'Union économique et monétaire.

En ce qui concerne la politique budgétaire, il y a quatre besoins fondamentaux :

- un meilleur ciblage des aides destinées aux

- citoyens et aux entreprises ;
- des politiques qui ne renforcent pas les pressions inflationnistes ;
- le rétablissement des amortisseurs budgétaires afin de préserver la viabilité de la dette ;
- l'augmentation des niveaux d'investissement.

Malgré la nécessité à court terme d'un soutien budgétaire continu pour protéger les plus vulnérables, les États membres devront passer à des niveaux d'endettement plus faibles. Le stock de la dette publique a augmenté d'un cinquième au cours des deux dernières années pour atteindre 100% de la production nationale. Bien que le fardeau des intérêts soit resté faible et ait en fait diminué, il faut faire la transition vers des niveaux d'endettement plus faibles à mesure que la part de la population en âge de travailler diminue.

Plus généralement, en termes de croissance, la zone euro doit investir plus et mettre en œuvre des réformes structurelles. La zone euro souffre depuis trop longtemps de niveaux de dépenses d'investissement trop faibles. L'Europe doit faire davantage pour encourager et faciliter l'innovation et l'investissement. Le NGEU a un rôle essentiel à jouer dans ce contexte, et il doit être pleinement utilisé. Il montre comment la solidarité peut se transformer en instrument économique et comment nous travaillons ensemble pour soutenir le changement générationnel.

La nécessité de progresser dans le domaine de l'union bancaire et de l'achèvement de l'union des marchés de capitaux demeure une priorité. L'Europe a besoin de marchés des capitaux plus renforcés, plus riches et plus liquides. Le secteur financier européen doit être capable de faciliter et de financer la reprise ainsi que les importants besoins d'investissement découlant de la transition climatique et de la transition numérique. Pour la première, les objectifs climatiques de l'UE nécessiteront des niveaux d'investissement sans précédent. Il convient de noter que le financement vert est un domaine dans lequel la zone euro est déjà solidement implantée, étant donné son statut de leader mondial en termes de titres de créance verts. En ce qui concerne la numérisation, de nombreux changements sont déjà en cours, en partie en raison de la pandémie. La perspective d'un euro numérique est particulièrement pro-

metteuse. La BCE et la Commission européenne sont activement engagées dans ce projet, et d'importants travaux techniques sont en cours. Cela pourrait également offrir à l'euro une occasion supplémentaire de consolider fermement sa place en tant que principale monnaie mondiale.

Pour conclure, si l'on considère l'avenir, la zone euro doit faire plus, en particulier compte tenu des menaces qui ont surgi de la guerre, et des défis inflationnistes et énergétiques qui en résultent. Les niveaux de revenu réel souffrent et il y a une limite à ce que les gouvernements peuvent faire pour contrer les chocs de cette ampleur sur le plan de l'offre. Cela souligne la nécessité d'accélérer les investissements à moyen terme pour améliorer l'efficacité énergétique et élargir nos sources d'approvisionnement. Le NGEU et le plan «REPowerEU», qui vise à réduire la dépendance vis-à-vis des combustibles russes, y contribueront.

Des réformes sont également nécessaires pour moderniser et simplifier le cadre budgétaire. Il est impératif que la politique budgétaire reste souple, tout en protégeant les plus vulnérables et la viabilité de la dette. Au fur et à mesure que les politiques deviendront plus équilibrées, il sera de plus en plus nécessaire de se concentrer sur la qualité et la composition des dépenses publiques tout en encourageant l'investissement du secteur privé, directement lié aux besoins d'investissement pour les deux transitions du climat et de la numérisation.

La zone euro a considérablement évolué en termes de résilience et de capacité de gestion de crise depuis sa création, en tirant des leçons de l'expérience et grâce à une plus grande agilité, une meilleure coordination et l'utilisation de l'interdépendance comme atout essentiel. Je suis convaincu que l'Eurogroupe peut réaliser les objectifs et les défis interdépendants qui l'attendent dans le même esprit de coopération, de coordination et de détermination. ■

AGENDA DES ÉVÉNEMENTS

Retrouvez le programme prévisionnel des événements organisés par Confrontations Europe au cours des prochains mois. Inscrivez-vous à notre Newsletter pour plus d'informations et recevoir les détails sur www.confrontations.org

AVRIL

HOW TO ADDRESS ENERGY POVERTY AT THE EU LEVEL?

Conférence organisée par Confrontations Europe, le 11 avril de 10h30 à 12h30, au Comité Economique et social européen à Bruxelles avec **Sarah Coupechoux**, Chargée d'étude Europe, Fondation Abbé Pierre; **Erkki Maillard**, Vice-Président en charge des affaires européennes, EDF; **Kim van Sparrentak**, membre du Parlement européen, Groen Links, Greens/EFA; **Jorgo Riss**, Directeur du département Europe, Greenpeace.

QUELLE INFLUENCE POUR LA FRANCE AUPRÈS DES INSTITUTIONS EUROPÉENNES?

Petit-déjeuner organisé par Confrontations Europe, le 13 avril de 9h30 à 11h, à la Représentation permanente de la France auprès de l'UE à Bruxelles, autour de **Philippe Légglise-Costa**, Représentant permanent de la France auprès de l'UE.

RÉCONCILIER LES PEUPLES EUROPÉENS AVEC L'UNION EUROPÉENNE

Conversation avec **Bernard Cazeneuve**, organisée à La Maison de l'Europe de Paris, le 18 avril de 18h à 20h.

MAI

QUELLE PLACE POUR LES GAZ RENOUVELABLES DANS LE MIX ÉNERGÉTIQUE EUROPÉEN À L'HORIZON 2050?

Conférence organisée par Confrontations Europe, le 25 mai prochain, au Comité européen des Régions (Bruxelles) avec **Alexis Masse**, Délégué stratégie, GRDF; **Harmen Dekker**, DG Association européenne du biogaz (EBA); **Cristian Busoi (PPE/RO)**, Président de la Commission ITRE, suppléant ENVI et affaires économiques et monétaire; **Aleksandra Tomczak**, cabinet de F. Timmermans; **Rafał Kazimierz Trzaskowski**, Président de la Commission Environnement du Comité des Régions; Maire de Varsovie (EPP); **Catherine Banet**, CERRE Research Fellow, Université d'Oslo, autrice de l'étude Building Europe's Hydrogen and Renewable Gas Markets, CERRE, 10/02/2023.

FÊTE DE L'EUROPE

Retrouvez toute l'équipe de Confrontations Europe sur le parvis de l'Hôtel de Ville de Paris le 13 mai prochain, pour une série de conférences, débats et concerts dédiés à la construction européenne.

JUIN

LE NUCLÉAIRE DE 4^e GÉNÉRATION, UN CONTRIBUTEUR INCONTOURNABLE AUX OBJECTIFS DU PACTE VERT EUROPÉEN

Tables rondes organisées par Confrontations Europe, le 7 juin à Bruxelles

Table ronde n°1 : Le nucléaire de 4^e génération, une technologie en rupture: enjeux et défis

Avec **Maxence Cordiez**, Responsable des affaires européennes, CEA; **Michel Belakhovsky**, G2E TERE & ancien Président CCSTI - CEA; **Hans Holger Rogner**, International Institute for Applied Systems Analysis (IIASA) et AIEA; **Greg de Temmerman**, Directeur du think tank Zenon Research et chercheur associé à Mines Paris PSL.

Table ronde n°2: Comment permettre un déploiement industriel rapide de la 4^e génération de nucléaire au sein de l'Union?

Avec **Nicolas Mazzucchi**, Directeur de recherche au CNEM & à la Fondation pour la recherche stratégique; **Jean-Luc Alexandre**, Président-Directeur Général de Naarea (FR); **Michel Battistin**, Chief Program Management Officer, Newcleo (IT); **Troels Schønfeldt**, Co-founder and CEO of Seaborg (DK); Prof. **Ahmed Hussein**, Director, Chief Research Officer, Dual Fluid (DE); **Antoine Féral**, Vice-President EU Affairs, Rolls-Royce.

FINANCER LA TRANSITION ENVIRONNEMENTALE DANS LES TERRITOIRES

Petit-déjeuner organisé par Confrontations Europe, à la Maison de la Chimie, la 2^e semaine de juin autour de **Nicolas Namias**, Président du directoire de BPCE.

FORUM EUROPÉEN DU NUMÉRIQUE

organisé en collaboration avec **Synopia**, le 21 juin à l'Université Catholique de Lille.

ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DE CONFRONTATIONS EUROPE

à la Maison de l'Europe de Paris, le 29 juin.

Ce programme prévisionnel est susceptible d'évoluer et de s'étoffer au cours du trimestre. Retrouvez toutes les informations sur notre site Internet www.confrontations.org

BULLETIN D'ABONNEMENT



Confrontations Europe n°133



Confrontations Europe n°134
Spécial 30 ans



Confrontations Europe n°135



Bulletin d'abonnement

CONFRONTATIONS LA REVUE EUROPE

Je souhaite m'abonner à *Confrontations Europe La Revue*

Nom, Prénom :

Profes. qualité :

Adresse :

Code Postal : [][][][][] Ville :

Tél. : Fax :

E-mail :

Confrontations Europe La Revue (4 numéros par an) 30 €

Bulletin à envoyer avec votre règlement à l'ordre de *Confrontations Europe* à l'adresse suivante :
Confrontations Europe, 29 avenue de Villiers, 75017 Paris

CONFRONTER
Les idées,
CONSTRUIRE
L'EUROPE.

