

Question d'Europe
n°560
25 mai 2020

Des défis et contraintes d'une "Commission géopolitique" pour une souveraineté européenne

Pierre MIREL
Xavier MIREL

« Ce que nous faisons chez nous affectera notre place dans le monde et façonnera les relations avec nos partenaires et concurrents stratégiques. C'est pourquoi nous devons être une Commission géopolitique ». Pour ce faire, « les dimensions interne et externe de notre travail devraient être harmonisées (...) pour garantir que notre action extérieure devienne plus stratégique et cohérente ». C'est l'essence de la mission confiée par la présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen, le 10 septembre 2019, à Josep Borrell, le Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité/Vice-président de la Commission.

Chaque nouvelle Commission affiche toujours sa volonté de mieux coordonner ses actions extérieures. La Stratégie globale de 2016 avait d'ailleurs affirmé son « ambition de doter l'Union d'une autonomie stratégique », notamment par « une approche intégrée des conflits et des crises ». Pourtant, force est de constater que les actes n'ont pas toujours suivi les déclarations, alors que nous avons changé d'époque et que « l'Europe paraît ignorée, absente, dépassée (...) ». Elle voit bien qu'elle risque d'être le grand perdant entre l'Amérique qui a perdu sa vocation universelle et la Chine soucieuse de promouvoir les règles d'un ordre mondial en phase avec ses intérêts », pour reprendre [l'analyse](#) de Pierre Vimont.

« Il nous faut donc travailler à la construction d'une souveraineté européenne (...) sinon l'Europe disparaîtra avec l'effacement de ce moment occidental », comme le déclarait le président français Emmanuel Macron devant la conférence des ambassadeurs le 27 août 2019[1]. Depuis lors, les analyses fleurissent sur ce que devrait être une telle stratégie, combinant potentiel économique et vision géopolitique. Parmi les défis qu'elle pose, trois ont une forte composante géopolitique : technologique, économique et sécuritaire. Ils font partie des priorités de la Commission et du Conseil pour 2019-2024[2]. La pandémie du Covid-19 n'a fait qu'attiser encore plus les contradictions entre marché ouvert et sécurité, entre interdépendance et souveraineté, notamment dans le voisinage de l'Union et dans les Balkans occidentaux.

UNE FORTE DÉPENDANCE TECHNOLOGIQUE

L'achat en 2016 du fabricant allemand de robots Kuka par l'entreprise chinoise Midea fut un coup de tonnerre dans le ciel de l'Europe high-tech. Depuis, les investissements chinois en Europe dans des domaines stratégiques ont continué. Plus surprenant, la Chine a investi dans de nombreux pays européens pour créer le premier réseau électrique mondial par sa Global Energy Interconnexion Initiative, en parallèle à sa [Nouvelle Route de la Soie](#). Ce réseau a pour objectif de limiter sa propre consommation d'énergie fossile à 50% d'ici à 2050 et donc d'acheter le complément à l'extérieur. La domination chinoise est impressionnante sur l'ensemble des équipements pour énergies renouvelables : premier producteur et exportateur de panneaux solaires, position majeure sur l'éolien avec 52% des commandes mondiales et sur les batteries avec 61%, leader à 69% pour le recyclage des produits à lithium-ion et leader sur les terres rares.

L'Europe est donc en position de grande faiblesse face à la Chine pour l'une des voies importantes du Pacte vert promu par la Commission comme priorité de son mandat. Son plan d'action stratégique [sur les batteries](#), à l'instigation de l'Allemagne et de la France, devrait contribuer à redonner une place à l'Union dans ce domaine. Il devrait aussi servir de référence pour « construire des chaînes de valeurs stratégiques innovantes, durables et compétitives » dans d'autres secteurs.

[1] Ce qui était aussi le thème de la Conférence sur la sécurité de Munich en février 2020 : 'Westlessness'.

[2] Respectivement 'Une Union plus ambitieuse' et 'Un nouvel agenda stratégique'.

Mais qu'en sera-t-il demain sur le marché ouvert de l'Union européenne si les batteries importées de Chine sont plus compétitives que celles produites en Europe ? Faudra-t-il attendre une longue enquête pour déterminer un préjudice éventuel au risque de laisser mourir une industrie, comme avec les panneaux solaires ? Défi extérieur donc avec la Chine mais aussi interne pour assurer la pérennité d'une industrie naissante.

L'Europe est en outre dépendante des grands opérateurs du numérique (GAFAM), dont on connaît le quasi-monopole dans l'Union, ce qui induit un risque certain sur la sécurisation et l'utilisation de nos données numériques. Or, la pandémie du Covid-19 a encore renforcé le poids de ces opérateurs, qu'il s'agisse de télétravail, de connections de sécurité et d'échanges ou simplement de lien social. La dépendance de l'Union est criante alors que la contribution des GAFAM au bien-être public par l'impôt n'est pas du tout proportionnelle à leur position dominante. Et toute tentative d'imposition sur leurs activités se heurte non seulement à leur évidente objection mais surtout à celle du président américain Donald Trump. N'a-t-il pas déjà traité Jean-Claude Juncker « d'assassin brutal » après les amendes infligées par la Commission européenne aux géants de l'Internet ? Ce qui introduit un défi majeur dans la relation transatlantique déjà fortement perturbée depuis 2017, alors qu'une taxe numérique serait logique, souhaitable et équitable, tout en étant indolore pour les consommateurs.

SOUTENIR DES « PROJETS D'INTÉRÊT EUROPÉEN COMMUN »

La puissance réside dorénavant dans les nouvelles technologies couplées à l'innovation. Quand bien même la Commission obtiendrait l'augmentation de 50% du budget de R&D proposée pour 2021-2027, la dépendance technologique de l'Europe ne disparaîtrait pas de sitôt. C'est un véritable changement d'état d'esprit qui est nécessaire face aux marchés et recherches fragmentés et aux raisonnements purement nationaux.

Des propositions d'investissements massifs et d'utilisation des aides d'Etat et marchés publics existent pour éviter que des entreprises ne soient la proie de

prédateurs étrangers, creusant la [dépendance](#) de l'Union. Risque d'autant plus grand que la pandémie du Covid-19 a fait fondre la valeur boursière de nombreuses entreprises.

Il est heureux qu'un dispositif européen sur le contrôle des investissements étrangers soit entré en vigueur le 10 avril 2019[3]. Il laisse certes à chaque Etat membre la décision de l'investissement. Mais il constitue néanmoins un cadre commun indispensable pour apprécier si de tels investissements risquent de « porter atteinte à la sécurité, à l'ordre public et à l'autonomie stratégique de l'Union ».

L'exemple des batteries montre qu'un consensus européen peut se dégager sur une stratégie claire pour des investissements substantiels, y compris publics, pour soutenir un « projet important d'intérêt européen commun » au sens de l'article 107.3.b) du Traité[4]. Ce consensus existera-t-il dans d'autres projets dont les conséquences externes heurteraient la Chine et les Etats-Unis ? Est-il trop tard pour que l'Europe développe ses propres moteurs de recherche et systèmes réseaux ?

LES RISQUES D'UNE GUERRE COMMERCIALE AVEC LES ETATS UNIS

L'Union européenne a adopté un programme ambitieux de lutte contre le réchauffement climatique, à l'exception notable de la Pologne qui souhaite maintenir le charbon dans son économie. Cette difficulté, préjudiciable à la position de l'Union, s'ajoute au retrait des Etats-Unis de l'accord de Paris (COP 21). Le défi devient dès lors commercial : comment les entreprises de l'Union pourront-elles faire face à la concurrence des entreprises de pays appliquant des normes plus laxistes ? Dans le [Pacte vert](#), la Commission entend proposer un « mécanisme d'ajustement carbone aux frontières dans certains secteurs ».

Par ailleurs, le retrait de Washington de l'accord de Paris n'est qu'un signe parmi d'autres du changement profond opéré sous l'impulsion de Donald Trump, aux racines certes plus anciennes. Changement qui va au-delà de la rhétorique propre à son président: rejet du multilatéralisme, utilisation très agressive des mesures

[3] Sur base d'un document de réflexion sur « [la maîtrise de la mondialisation](#) » de la Commission, 18 mai 2017.

[4] 'Peuvent être considérées comme compatibles avec le marché intérieur (...) les aides destinées à promouvoir la réalisation d'un projet important d'intérêt européen commun'.

de rétorsion commerciales et tarifaires et hostilité envers les principes du projet européen.

On peut dès lors se demander s'il y a un risque que le président américain ne réagisse par des taxes douanières, alors qu'il avait déclaré le 15 juillet 2018 à Bruxelles : « L'Union est un désastre pour nous. C'est un ennemi avec ce qu'ils nous font sur le commerce. » D'autant plus que l'Union européenne a enregistré un surplus sur le commerce des marchandises avec les Etats-Unis de 153 milliards € en 2019, en augmentation de 10% par rapport à 2018. Et alors que les échanges en matière de véhicules à moteur sont en nette défaveur de l'industrie américaine avec 37,3 milliards € contre 5,5 en 2018. Ce qui souligne un problème interne à l'Union puisque l'Allemagne en est l'exportateur dominant, régulièrement menacée par le Donald Trump de rétorsion douanière. Ici encore, défi extérieur et contrainte interne.

Ces changements dans la politique extérieure américaine - qui risquent de se prolonger même en cas de victoire de Joe Biden en novembre 2020 - s'ajoutent à un autre litige à haute teneur géopolitique, le projet de gazoduc North Stream 2 (NS2). A tel point que Washington menace de sanctions les entreprises engagées. Ici, le consensus européen est difficile puisque la Pologne a pris la tête d'une campagne contre le NS2, son Premier ministre ayant même déclaré qu'il s'agissait d'une « nouvelle arme hybride »[5]. Le Conseil a trouvé un accord le 12 février 2019 en vertu duquel la Commission européenne devra se prononcer, le moment venu, sur une demande d'exemption par l'Allemagne à cette utilisation *a priori* exclusive par Gazprom.

Washington mettra-t-il sa menace à exécution, alors qu'il promet, par ailleurs, l'exportation de son gaz de pétrole liquide, produit par fracturation hydraulique ? Le premier méthanier américain a déchargé en Pologne en juin 2017. Il s'ensuit une double équation pour une Commission géopolitique : sa capacité à contrecarrer la législation extraterritoriale américaine - déjà mise à mal dans l'accord nucléaire avec l'Iran - alors que l'un des Etats membres se réjouirait de son application. Défi externe et contrainte intérieure à nouveau.

LA PANDÉMIE EXACERBE LA CONFRONTATION ENTRE DEUX MODÈLES

Avec un déficit de l'Union dans le commerce des marchandises avec la Chine de 164 milliards € en 2019, c'est bien cette dernière qui pose à l'Union européenne une question de compétitivité, puisqu'elle n'est plus seulement l'atelier du monde, ce que notre fracture technologique montre à l'envi. De plus, la conception post-1989 d'un développement politique libéral, qui aurait suivi de façon naturelle sa croissance économique, n'était qu'une douce illusion : sous le vernis d'un développement capitaliste exacerbé, la Chine applique en fait une stratégie économique dirigiste, alliant vision géopolitique à long terme et intérêts économiques dans un jeu de règles et de financements qui faussent les règles ouvertes de la concurrence et de l'OMC, dont son président se veut pourtant le chantre, comme à Davos en janvier 2017.

Face à ce « [rival systémique qui promeut des modèles de gouvernance alternatifs](#) », l'Union souhaite des conditions d'échange et d'investissement plus équilibrées et réciproques, notamment quant aux subventions, à l'accès aux marchés publics, aux transferts de technologies, à la propriété industrielle et aux normes sociales et environnementales. Vœu pieux ? L'exercice s'annonce difficile pour l'Union alors que la Chine a engagé une offensive économique en Europe centrale et orientale, que la Grèce a rallié en 2019 le groupe dit 17+1 (12 Etats membres et 5 pays candidats des Balkans occidentaux). Elle y multiplie les achats stratégiques et investit dans les infrastructures, de même qu'en Italie et au Portugal. Engagement économique avec retour politique sur l'investissement puisque la Hongrie s'est opposée à deux reprises à une position commune européenne mettant la Chine en cause.

Pékin vient d'ailleurs d'infliger une cruelle leçon à l'Europe *via* l'aide fournie face à la pandémie du Covid-19. Non pas que sa fourniture de matériel sanitaire soit surprenante puisqu'elle en assure 80% de la production mondiale. C'est bien plutôt sa « diplomatie des masques » qui choque. Conçue comme une campagne de relations publiques à l'échelle mondiale, elle est

[5] Lors de la session parlementaire de l'OTAN le 27 mai 2018.

destinée à faire oublier son impéritie et à promouvoir son système. Elle est de surcroît combinée à une campagne de désinformation visant à discréditer l'Union et plus généralement le modèle libéral occidental. Ce en quoi elle rejoint d'ailleurs la Russie - et paradoxalement aussi les Etats-Unis sur certains points - les trois pays utilisant les mouvements populistes et il-libéraux en Europe pour aggraver les divisions de l'Union européenne.

De façon plus générale, la crise du Covid-19 a mis en lumière la « dépendance morbide » de l'Union européenne envers la Chine et l'Inde pour la fourniture de médicaments, pour reprendre les mots de la Commissaire européenne Vera Jourova. Mise à mal, la souveraineté sanitaire de l'Union appellera nécessairement une remise en question et des réinvestissements. Faudra-t-il des règles communes, dérogoires au droit de la concurrence, pour en permettre la soutenabilité puisqu'il s'agit là encore d'« intérêt européen commun » ? Ici, c'est la contrainte interne qui dominera, entre Etats membres partisans d'un marché libre et ceux pour lesquels le soutien public sera déterminant.

Cette garantie sécuritaire ne saurait conduire à rejeter les mérites de l'échange bien tempéré. En effet, si l'Union est importateur net d'équipements de protection personnelle, elle reste l'un des leaders mondiaux pour [l'exportation de biens médicaux](#) high-tech, de vaccins et autres produits pharmaceutiques, y compris vers la Chine. C'est donc tout autant la « culture du stock » face à celle du « flux », [largement abandonnée par l'Etat](#), que l'Union pourrait promouvoir, comme elle l'a fait avec une directive de 2006 sur les stocks pétroliers stratégiques.

LA RUPTURE SÉCURITAIRE

La rupture provoquée par le retrait des Etats-Unis du traité sur les forces nucléaires intermédiaires (FNI), le 2 août 2019, s'ajoute à la fin du traité sur les forces conventionnelles en Europe, sans susciter d'ailleurs beaucoup d'émoi. Cette rupture pourrait pourtant mener à une nouvelle course aux armements et laisser l'Europe désemparée. L'Alliance atlantique est certes le garant de sa sécurité mais l'attitude pour le moins

ambiguë de Donald Trump, la volonté des Etats-Unis depuis Barack Obama de privilégier le pivot asiatique, ainsi que la dépendance excessive de l'Union, autant que l'expansionnisme de l'OTAN, créent une situation peu propice à la sérénité.

La relecture de l'histoire récente montre bien les opportunités manquées après la Chute du Mur de Berlin, la fin de l'URSS et la dissolution du pacte de Varsovie. George Kennan, ancien ambassadeur américain à Moscou, avait prévenu en 2000 : « L'élargissement de l'OTAN vers l'Est peut devenir la plus fatale erreur de la politique américaine depuis la guerre car cet élargissement n'est en rien justifié. Cette décision va porter un préjudice au développement de la démocratie russe, en rétablissant l'atmosphère de guerre froide. Les Russes n'auront d'autre choix que d'interpréter l'expansion de l'OTAN comme une action militaire »[6]. Nous y sommes, bien loin de la Charte de Paris pour une nouvelle Europe signée le 21 novembre 1990.

Autant l'OTAN a offert à l'Europe un rempart efficace durant la guerre froide, autant son expansion continue n'a pas toujours servi la paix. Le projet d'adhésion de l'Ukraine et de la Géorgie n'a pas été poursuivi au sommet de Bucarest en 2008, mais l'OTAN entretient l'ambiguïté en permanence. Son Secrétaire général, Jens Stoltenberg, pouvait ainsi déclarer le 5 décembre 2018 : « Nous avons décidé de continuer à travailler ensemble pour préparer la Géorgie à l'adhésion à l'OTAN. Nous reconnaissons les aspirations de l'Ukraine à rejoindre l'Alliance ».

La situation est donc propice à l'émergence d'une autonomie de l'Union à l'intérieur du pilier atlantique, car « [le temps où l'Union pouvait s'en remettre entièrement à d'autres pour sa sécurité est révolu](#) ». C'est ce que Arnaud Danjean, député européen, a exprimé au Parlement européen : « Sommes-nous, Européens, satisfaits de n'être que des spectateurs, des supplétifs ou même des mendiants de la sécurité internationale, face à des puissances globales et régionales sans complexes ? Ou voulons-nous être acteurs et nous en donner les moyens ? ».

[6] Cité par Andreï Gratchev :
'Un nouvel avant-guerre ? Des
hyperpuissances à l'hyperpoker',
Alma éd. 2017.

L'ÉMERGENCE D'UNE POLITIQUE EUROPÉENNE DE DÉFENSE

Le Conseil européen de juin et de décembre 2017 a consacré l'émergence d'une politique de sécurité et de défense : Coopération structurée permanente (PESCO), Programme européen pour une Industrie européenne de Défense et Fonds européen de défense sur budget communautaire ; quelle révolution !

Cette avancée majeure fait néanmoins face à trois écueils. Il y a, tout d'abord, la vieille suspicion d'une France recherchant la « puissance européenne » qu'elle dominerait, notamment après le départ des Britanniques. Ce que le ministre français de l'Europe et des Affaires étrangères, Jean-Yves Le Drian, a essayé de dissiper à Prague en affirmant que « la souveraineté européenne n'est ni le retour du Saint Empire, ni celui de la doctrine Brejnev à la mode bruxelloise (mais) la possibilité pour chaque Etat de rester indépendant dans un monde où la rivalité des puissances se fait sentir dans tous les domaines ».

Ensuite, comment passer aux décisions d'investissements conjoints alors que les industries d'armement se livrent à une concurrence féroce ? Les exemples franco-allemands (char de combat et avion du futur) sont encore trop rares. D'ailleurs, [le premier rapport sur la mise en œuvre](#) de la Coopération structurée permanente établit que les achats collectifs n'ont représenté que 14% des achats globaux, contre un objectif de 35%.

Le troisième écueil est redoutable, c'est l'opposition des Etats-Unis à cette politique européenne de défense, fort bien résumée lors d'une visite du COPS au département d'Etat : elle favorisera la Russie et représente en fait une politique industrielle cachée contre l'achat d'armement aux Etats-Unis, alors qu'il est faux de dire que les budgets américains ne favorisent que les entreprises américaines[7]. Washington mène une active campagne contre le Fonds européen de défense, qui rappelle celle lancée contre le système Galileo en 2007. On comprend bien que le fournisseur dominant de plusieurs armées d'Etats européens soit inquiet de l'émergence de cette politique. Les producteurs américains d'armement ont encore de beaux jours devant eux !

VERS UNE « NOUVELLE ARCHITECTURE DE SÉCURITÉ » EN EUROPE ?

L'Union se trouve aussi confrontée au poids de l'histoire des nouveaux membres. Libérés du joug nazi par l'armée rouge pour tomber sous l'oppression du Soviet suprême et de ses supplétifs nationaux, ils ont conservé le sentiment profond que la guerre froide a été « gagnée » par les Etats-Unis. Alors que les multiples abandons par les Européens, depuis les accords de Munich en 1938, restent profondément ancrés dans la mémoire collective. Dès lors, si l'Union est certes symbole de paix, à leurs yeux c'est l'OTAN qui l'a assurée. Les convaincre que la situation nécessite de considérer une « nouvelle architecture de confiance et de sécurité en Europe »[8] n'est donc pas chose facile.

Il est vrai que la Russie n'aide pas à s'extraire du passé. Sa volonté de protéger son « étranger proche », son système politique « hybride », sa réécriture de l'histoire, sa désinformation massive et sa négation du droit international plaideraient plutôt pour que l'Union attende des jours meilleurs. Mais l'Union peut-elle continuer à l'ignorer ? N'est-il pas temps de la considérer comme elle est et non pas comme nous voudrions qu'elle soit ?

L'histoire nous a aussi enseigné qu'humilier le « vaincu » est toujours néfaste. Or, la Russie est comme un animal blessé depuis trente ans : territoires perdus, démographie en baisse dramatique, économie qui a raté le virage numérique, baisse des cours de l'énergie, sans oublier la Chine en embuscade qui rêve de devenir le parrain de cet allié affaibli.

C'est donc en dépit du « système Poutine » que l'Union devrait engager un dialogue, sans complaisance, franc et exigeant, tant nous avons d'intérêts en commun : [sécurité, terrorisme, énergie, climat et commerce, entre autres](#). Le commerce devrait être un objectif partagé pour l'Union économique eurasiennne (UEE) et l'Union européenne, à travers des accords sectoriels, facilités par l'adoption des standards européens par l'UEE dans [trente secteurs économiques](#).

Un tel dialogue ne peut toutefois être lancé sans une véritable avancée de l'accord de Minsk sur le Donbass

[7] Rencontre des membres du Comité politique et de Sécurité de l'Union avec Michael Murphy, Deputy Assistant Secretary – Bureau of Europe and Eurasian affairs, Washington, mai 2019.

[8] Emmanuel Macron à la conférence des ambassadeurs, 27 août 2019.

puis pour résoudre les autres conflits séparatistes. Cela suppose que l'OTAN renonce à l'adhésion de la Géorgie et de l'Ukraine, dans le cadre d'une architecture à inventer, par exemple autour de l'OSCE. Le ministre russe des Affaires étrangères, Sergueï Lavrov a, en effet, maintes fois déclaré que ce n'est pas tant la relation étroite de pays avec l'Union européenne, y compris leur adhésion pour les Balkans occidentaux, qui heurte Moscou, mais bien l'expansion de l'OTAN.

Ce dialogue serait d'autant plus profitable à l'Union européenne et à la Russie que le grand jeu de la Chine en Asie centrale à travers sa nouvelle Route de la Soie perturbe la position des deux protagonistes. La Chine souhaite en effet « réorganiser l'Asie sur la base d'un système de partenariats politique et économique dont elle serait au cœur »[9]. Ce faisant, elle sape l'influence économique de la Russie et celle de l'Union. Dès lors, éviter que Moscou ne devienne par trop dépendante de Pékin devrait être un objectif pour l'Union, qui, avec l'UEE offrirait, à tout le moins, un marché à la mesure des attentes réciproques.

VERS UN NOUVEL ÉQUILIBRE ENTRE OUVERTURE ET INTERDÉPENDANCE, SOVERAINETÉ ET SÉCURITÉ[10]

En jetant une lumière crue sur la relativité de la souveraineté européenne, la crise en souligne encore plus les défis externes. Mais aussi les contraintes et contradictions internes, dont certains acteurs extérieurs se joueront pour annihiler les tentatives d'autonomie de l'Union par le jeu de leurs alliances internes et de la pression des lobbys. Son autonomie de décision en sera réduite d'autant. Rien de nouveau, dira-t-on. Sans doute, sauf que le monde a changé et que « [l'Europe doit donc retrouver le fil de sa souveraineté sinon elle aura à choisir entre les Etats Unis et la Chine](#) », alors même qu'elle risque d'être victime de la guerre commerciale que les deux pays se livrent depuis 2017.

Or, derrière la crise sanitaire, la crise climatique est en marche et d'une autre ampleur. Toute crise est propice à l'introspection pour un nouveau départ. De nombreuses idées fleurissent. Pour le président français, trois phénomènes sont liés qui nécessitent une

réaction : l'accroissement des inégalités, le retour de la souveraineté et le phénomène climatique. Mais il y a loin de la pensée à l'action dans une Europe divisée, où l'Allemagne – soutenue par des Etats membres partisans de l'orthodoxie budgétaire – reste fixée sur sa balance commerciale et les équilibres financiers sans une vision géopolitique partagée avec la France. Et la décision du Tribunal constitutionnel de Karlsruhe le 5 mai 2020 mettant des limites à l'action de la BCE et questionnant le pouvoir de la Cour de Justice de l'Union est un coup de tonnerre qui remet en cause, entre autres, les plans post-Covid-19.

Le risque est donc grand de voir l'Union réagir de façon *ad hoc*, ballottée par les événements, avec une Commission s'épuisant à convaincre le Conseil du bien-fondé de nouvelles initiatives. Avec cette crise sanitaire, après celle de 2008 et celle des migrants, « [l'Union entre à l'évidence dans une période charnière de son histoire](#) »[11]. Or, si le fossé avec l'opinion publique est profond en France, [les attentes le sont aussi](#).

Au moment du 70ème anniversaire de la déclaration de Robert Schuman, ne faut-il pas retrouver sa démarche en se demandant « quels sont l'acier et le charbon du temps présent et à venir » ? Et si l'instrument monétaire par la BCE est limité, il reste l'instrument budgétaire par une augmentation des ressources propres. Ce qui implique de considérer enfin les pistes envisagées de taxes numérique, carbone et sur les transactions financières.

On se plaît ainsi à rêver d'une mise à plat salubre où l'Union définirait des domaines stratégiques « d'intérêt européen commun », avec les règles nécessaires à sa souveraineté, intégrant leur dimension géopolitique. Et avec un comité de souveraineté économique.

La pandémie provoque en tout cas un nouvel état d'esprit puisque la Commission prépare une révision du cadre budgétaire pluriannuel 2021-2027 qui devrait aider à corriger le marché unique, y compris en soutenant des secteurs économiques essentiels, restaurer les systèmes de santé et renforcer la résilience. Celle-ci pourrait prendre la forme d'un fonds d'investissement en capital. Comme le propose d'ailleurs la France pour

[9] L'initiative Belt and Road, stratégie chinoise du grand jeu? E. Mottet et F. Lasserre, *Diplomatie*, janvier 2018.

[10] Josep Borrell: 'The post-Coronavirus is already here', *European Council on Foreign relations*, avril 2020.

[11] « [Rapport Schuman sur l'Europe, l'état de l'Union 2020](#) », (sous la direction de Pascale Joannin), Editions Marie B, Paris, mai 2020

soutenir les chaînes de valeur stratégiques et éviter des acquisitions hostiles. L'Union jouerait ainsi un [rôle d'actionnaire](#) pour sortir de la crise.

Sans compléter l'intégration économique toujours en chantier, sans se doter des règles et moyens de faire face aux crises pour éviter de convoquer des Conseils européens incapables de décider et qui finissent par discréditer l'Union, celle-ci ne pourra affirmer sa souveraineté, et ni la Commission devenir pleinement géopolitique. Car, si le destin stratégique de l'Union se joue à ses périphéries, la maîtrise de ce dernier se joue d'abord en son sein. Son *hard power* gagnera en crédibilité lorsque son *soft power* sera redevenu fort. Les citoyens européens sont demandeurs de protection et d'autonomie. Il faut en faire des alliés en politisant les débats au Conseil, en toute transparence.

L'Union va sortir affaiblie de la pandémie de Covid-19, alors que la Chine devrait apparaître comme gagnante, renforçant dès lors le pivot asiatique de l'innovation et de la croissance. D'autant que, contrairement aux acteurs et institutions occidentales, elle s'abstient de vouloir jouer un rôle sécuritaire pour privilégier, de façon plus subtile, les investissements sans aucune condition sur la règle de droit et la démocratie. Quelle aubaine pour tous les autocrates à la recherche d'un autre modèle de gouvernance loin des leçons dispensées par l'Union ! C'est un risque dans son voisinage comme dans les Balkans occidentaux, pourtant zones privilégiées pour l'approche géopolitique promue par la Commission.

LE VOISINAGE, ZONE NATURELLE POUR UNE COMMISSION GÉOPOLITIQUE

La politique européenne de voisinage a été lancée en 2003 pour établir stabilité et prospérité avec six pays de l'Est (Arménie, Azerbaïdjan, Biélorussie, Géorgie, Moldavie et Ukraine) et ceux de la rive sud de la Méditerranée, du Maroc à la Syrie. En 2009, le Partenariat oriental visait à leur association politique et à leur intégration économique à l'Union. Révisée en 2015 pour être plus flexible, ciblée et cohérente, cette politique de voisinage reste le cadre des relations différenciées de l'Union avec des accords d'association couplés à des accords de libre-échange complets et

approfondis- en discussion avec la Jordanie, le Maroc et la Tunisie – signés avec la Géorgie, la Moldavie et l'Ukraine en 2013-2014.

Cette politique n'a pu prévenir les conflits, qui de l'Ossétie au Donbass et de la Syrie à la Libye ont enflammé le voisinage de l'Union. On peut même s'interroger sur l'influence de l'accord avec l'Ukraine dans le conflit du Donbass, notamment parce que l'article 7 l'encourage à une « convergence progressive dans la politique étrangère et de sécurité, y compris la politique de sécurité et de défense commune » de l'Union. L'histoire de l'Ukraine et la géopolitique auraient-elles été ignorées ? En toute hypothèse, la Russie va manifestement entretenir ce conflit gelé du Donbass, comme ceux de Géorgie (Abkhazie) et de Moldavie (Transnistrie) tant qu'elle n'aura pas la garantie que l'OTAN ne s'y étendra pas. Ce qui rend le dialogue avec la Russie indispensable. Une première étape serait d'explorer quel type d'accord pourrait être envisagé entre l'Union européenne et l'UEE.

Face à la pandémie de Covid-19, le [Conseil](#) a adopté le 5 mai 2020 un paquet d'aides financières à des conditions favorables pour aider ces pays à faire face aux conséquences économiques. Par cette preuve de solidarité, l'Union souligne l'importance qu'elle attache au [Partenariat oriental](#). Ces pays recherchent l'onction du Conseil pour leur 'perspective européenne', c'est-à-dire leur adhésion possible à l'Union. Il est vrai que plusieurs Etats membres militent ouvertement en ce sens et que l'Union, sans ouvrir cette « perspective », n'a jamais clarifié cette ambiguïté.

QUELLES FRONTIÈRES POUR L'UNION EUROPÉENNE ?

Vaclav Havel expliqua un jour que la moitié de la tension entre l'Union européenne et la Russie disparaîtra le jour où l'on pourra convenir, dans le calme, où se termine la première et où commence la seconde ! Il n'est certes pas dans la nature du projet européen d'en limiter sa portée géographique. [Ce devrait pourtant être](#) le cas. Une Commission géopolitique se devrait de pousser l'Union à adopter un langage de vérité avec les pays du Partenariat

oriental : les frontières de l'Union s'arrêtent là où ce dernier commence.

Pour difficile qu'elle soit, cette clarification serait salutaire. Elle mettrait un terme aux demandes récurrentes d'adhésion qui ne font qu'entretenir une illusion et générer des frustrations, tout en alimentant les discours eurosceptiques dans l'Union. Les accords d'association, qui visent à une intégration au marché intérieur seraient au cœur des relations. Ils seraient progressivement étendus pour une participation complète à l'Espace économique européen.

Les conditions historiques, économiques et culturelles sont fondamentalement différentes avec la rive sud de la Méditerranée. Il eut été préférable d'approfondir le partenariat euro-méditerranéen – dit aussi « Processus de Barcelone » - lancé en 1995 après les accords d'Oslo sur un plan de paix entre Israël et la Palestine en 1993. La flexibilité introduite par la révision de 2015 lui a toutefois permis de s'adapter aux grandes différences entre pays. Mais les intérêts et interventions des « voisins de nos voisins », notamment du Moyen Orient, entravent souvent, et parfois à dessein, les relations avec l'Union.

L'Union contribue à stabiliser et à développer la Jordanie, le Maroc et la Tunisie. Et l'aide financière exceptionnelle que le [Conseil](#) vient d'octroyer à la Jordanie et à la Tunisie est une preuve de solidarité face aux conséquences de la pandémie. Sans doute peut-elle aussi faciliter le respect du cessez-le-feu en Libye par son [opération maritime IRINI](#) pour faire respecter l'embargo sur les armes. Mais elle n'a pas le pouvoir, ni le consensus interne, d'être l'arbitre pour une solution pérenne face aux multiples intervenants, en Libye comme en Syrie.

Il en va de même dans le conflit israélo-palestinien, où l'Union a été totalement exclue d'une possible solution depuis l'élection de Donald Trump. Le « plan de paix » présenté par le président américain contrevient au droit international mais n'a fait l'objet que de molles réactions. Le poids de l'histoire et de la Shoah reste – de manière compréhensible – très fort en Allemagne et dans une partie de l'Europe et accentue encore cette forme de paralysie diplomatique. Problème difficile pour

une Commission même géopolitique, où l'Union devra pourtant répondre à des violations répétées du droit international ?

LES BALKANS OCCIDENTAUX, RÉGION EXCLUSIVE POUR UNE COMMISSION GÉOPOLITIQUE

Le 24 novembre 2000, l'Union reconnaissait la « vocation européenne » des Balkans occidentaux au sommet de Zagreb. Trois ans plus tard, le 21 juin, celui de Thessalonique l'entérinait en « perspective européenne », à laquelle l'Union vient à nouveau d'apporter son « soutien sans équivoque » dans la [déclaration de Zagreb](#) le 6 mai 2020.

Depuis lors, seule la Croatie a adhéré à l'Union. Ouvertes respectivement en 2012 et 2014, les négociations d'adhésion avec le Monténégro et la Serbie piétinent, en l'absence de réformes sur l'Etat de droit et la gouvernance. [La méthode de négociation a été modifiée](#), à la demande de la France, comme condition à l'ouverture des négociations avec l'Albanie et la Macédoine du Nord qui ont finalement été entérinées par le Conseil européen le 26 mars 2020.

Cette méthodologie met l'accent, entre autres, sur des groupes de chapitres (clusters), sur une supervision politique accrue et introduit une clause de réversibilité dans l'assistance pré-adhésion au cas de stagnation et surtout de retour en arrière quant aux critères d'adhésion et aux valeurs de l'Union. Ces éléments positifs seront-ils suffisants pour progresser ? En fait, quelle que soit la méthode, seule la volonté politique peut faire la différence. Des deux côtés. Celui des pays candidats pour engager les vraies réformes. Celui de l'Union pour accepter d'avancer lorsque les conditions fixées sont remplies.

Jusqu'alors, la plupart des leaders balkaniques ont privilégié leurs intérêts à court terme pour se maintenir au pouvoir, y compris par la « captation d'Etat », sur les avantages à long terme de l'adhésion de leurs pays ; les réformes dures risquant fort de scier la branche sur laquelle ils sont installés. C'est le « paradoxe Monténégro », résumé en trois

chiffres : 32-3-8 ; 32 chapitres ouverts à la négociation, seulement 3 fermés en 8 années ! Aucune négociation n'a jamais été aussi lente. Etrange retournement du processus où l'Union se retrouve régulièrement blâmée pour cette lenteur alors que ses partenaires n'apportent pas la preuve des réformes, dont la charge repose pourtant sur eux.

On constate un [recul démocratique inquiétant](#) dans les Balkans occidentaux. Le dernier rapport sur les « [nations en transition](#) » de Freedom House vient ainsi de déclasser le Monténégro et la Serbie en « régimes hybrides » pour leur régression sur les normes en matière de justice, d'élections et de liberté des médias. Il est vrai qu'ils sont en bonne compagnie avec la Hongrie, contre-modèle que certains regardent pourtant avec envie.

Quant à la réconciliation, c'est la grande oubliée alors que fleurissent, depuis quelques années, glorification de criminels de guerre, discours de haine et réécriture de l'histoire. Les leaders des Balkans devraient méditer le [discours du président allemand F.W. Steinmeier le 8 mai dernier](#) : « Sans mémoire, nous perdons notre histoire (...) Ce qui est honteux, ce n'est pas de reconnaître sa responsabilité, c'est de la nier ».

Un tel environnement favorise une émigration massive qui appauvrit les Balkans occidentaux mais profite grandement à certains Etats membres. Selon Eurostat, 228.000 habitants ont émigré en 2018, principalement en Allemagne et en Autriche. On constate notamment une véritable hémorragie dans le secteur hospitalier.

LA GÉOPOLITIQUE A HORREUR DU VIDE

Mais alors, pourquoi maintenir cette perspective européenne, situation incongrue face aux polycrises de l'Union ? La géographie offre un début de réponse : les Balkans occidentaux sont « enchâssés » dans l'Union. Il ne s'agit donc pas tant d'élargissement de l'Union avec eux que de leur « intégration » dans celle-ci. Ensuite, l'histoire nous a enseigné que des économies vacillantes et des litiges entre minorités conduisaient à l'instabilité et aux conflits.

En outre, la géopolitique a horreur du vide. Les fragilités internes de l'Union ont réduit son influence sur cet espace que des puissances ré-émergentes essaient de remplir. Si l'influence de la Russie est surestimée, celle de la Turquie et de certains pays du Golfe est indéniable. C'est surtout la Chine qui développe sa présence économique par des prêts aux infrastructures de transport et d'énergie et des rachats d'entreprises. Sa « diplomatie des masques » en Serbie pourrait avoir marqué un tournant pour les relations entre les deux pays.

C'est donc dans son propre intérêt que l'Union doit arrimer les Balkans occidentaux. Il est une autre raison, au cœur même du projet initié par Robert Schuman il y a 70 ans : « C'est avec l'entrée des Balkans occidentaux que ce processus touchera à son terme, lequel ne représentera pas moins [que l'unification historique](#) du continent européen ». C'est d'ailleurs bien cet objectif qui continue à les guider et à maintenir leur stabilité. Et tant l'Albanie que la Macédoine du Nord ont démontré qu'elles avaient le courage de lancer des réformes profondes, ce que le Conseil européen a reconnu.

Pour autant, les difficultés des Balkans occidentaux à se réformer et les dérives post-adhésion de la Hongrie et de la Pologne pourraient inciter à des [adhésions en deux étapes](#). La première viserait à l'intégration des candidats au marché intérieur, accompagnée du bénéfice partiel des fonds structurels, dont l'amplitude serait fonction de leurs progrès sur l'état de droit et la gouvernance économique. La seconde conduirait à l'adoption des autres politiques et à l'intégration dans l'Union avec bénéfice complet des fonds structurels. Elle servirait aussi de 'période probatoire' pour garantir la mise en œuvre des engagements, le respect des valeurs souscrites et des accords bilatéraux, tout manquement étant sanctionné financièrement. Cette approche flexible arrimerait les Balkans occidentaux à l'Union et faciliterait l'adhésion de l'opinion publique.

Il est temps, par contre, d'engager une discussion franche avec la Turquie pour mettre un terme aux négociations d'adhésion tant il est manifeste qu'elle ne peut pas devenir membre de l'Union. Un [partenariat privilégié](#) devrait se substituer à sa perspective

européenne. Ce qui réduirait fortement les critiques sur la « politique d'élargissement » et faciliterait d'autant les projets d'adhésion des Balkans occidentaux.

L'UNION ACCORDE LA PRIORITÉ À L'ÉCONOMIE

Une Commission géopolitique doit donc s'engager sans réserve dans cette région pour y préparer une souveraineté européenne partagée. C'est ce qu'elle avait commencé à faire au sommet de Sofia en mai 2018 avec six domaines prioritaires d'action, notamment sur les infrastructures. A ce jour, 880 millions € d'aide budgétaire ont levé 3,2 milliards de prêts des institutions financières internationales pour financer 39 projets dans les transports et l'énergie. Ce qui soutient la comparaison avec les prêts de la Chine, aux conditions totalement opaques.

Elle est toutefois insuffisante alors que la région souffre d'un manque cruel d'investissements depuis plus de trente ans. C'est un vaste plan, type plan Marshall, que l'Union aurait dû mettre en œuvre dès la fin des guerres récentes. Il est heureux qu'elle ait maintenant placé l'économie au cœur de ses relations selon trois axes :

- Octroyer « une aide budgétaire accrue en fonction des progrès tangibles accomplis en matière notamment d'Etat de droit et de réformes socio-économiques », selon le principe du « plus pour plus ». C'est ce qu'a annoncé l'Union dans sa déclaration de Zagreb.
- Mettre l'accent sur le marché intérieur (cluster 2 des négociations), comme « composante clé pour la prospérité et la résilience » ; ensemble avec la mise en place de la zone économique régionale sous la supervision du Centre régional de Coopération (RCC, Sarajevo). C'est ce que prévoit [le plan de l'UE](#) face à la Covid-19.
- Augmenter fortement l'assistance pour réduire la fracture socio-économique des Balkans occidentaux. Fracture qui risque de s'accroître en raison de la récession européenne annoncée et alors que leurs économies sont intégrées à l'Union à 70% en moyenne. Par la déclaration de Zagreb, l'Union a invité la Commission à présenter « un plan économique et d'investissement robuste pour la région ».

Le plan Covid-19 de 3,3 milliards € inclut notamment 38 millions d'aide d'urgence déjà alloués pour les besoins sanitaires, 455 millions pour les PME dans une approche innovatrice à travers 70 banques locales, 750 millions en soutien macro-financier avec le FMI, 1,7 milliard de prêts à taux préférentiels et 12,5 millions pour les migrants dans des camps de transit. Il s'agit donc d'un solide réengagement économique de l'Union qui [devrait renforcer sa crédibilité](#), notamment face aux puissances qui tentent d'en saper l'influence.

LE DIALOGUE KOSOVO-SERBIE ET LA BOSNIE-HERZÉGOVINE, TESTS GÉOPOLITIQUES

Une Commission géopolitique se doit aussi de regagner le terrain perdu dans le dialogue Kosovo-Serbie, non plus face à la Chine mais aux Etats-Unis. En effet, l'ambassadeur Richard Grenell, envoyé spécial du président américain, a tenté d'obtenir un accord, négocié secrètement avec les présidents serbe A. Vucic et kosovar H. Thaci, et qui aurait comporté un échange de territoires. Or, un tel échange est loin de faire l'unanimité au Kosovo. On a alors vu Richard Grenell et Hacim Thaci organiser une opération, que d'aucuns ont baptisé « coup », qui a conduit à la chute du gouvernement le 23 mars dernier.

Le président kosovar s'est ouvertement prononcé contre la facilitation du dialogue par l'Union et contre la nomination de Miroslav Lajcak, son envoyé spécial pour ce dialogue et les questions bilatérales dans les Balkans. Or, cette « facilitation » est née de la résolution des Nations Unies 64/298 du 10 septembre 2010. Le dialogue a produit plus de trente accords techniques depuis 2011, hélas partiellement mis en œuvre jusqu'alors, mais dans une étroite collaboration avec Washington. Or, le coup de force de Richard Grenell a visé à évincer l'Union pour permettre au président américain d'afficher une victoire diplomatique avant la campagne pour sa réélection. Défi externe sérieux pour l'Union. Et double défi interne puisque cinq Etats membres ne reconnaissent pas le Kosovo indépendant et qu'il n'y a pas de consensus sur les termes d'un accord, échange de territoires ou non, lequel échange tout en contrevenant à l'intangibilité des frontières, pourrait remettre en cause d'autres situations, notamment en Bosnie-Herzégovine.

La Bosnie-Herzégovine, où les accords de Dayton en 1995 ont certes mis fin à la guerre, possède une Constitution qui a instauré un système politique hyper-décentralisé, basé sur l'ethnicité, et qui ne perdure que par la corruption, le clientélisme et une rhétorique nationaliste et populiste qui fleurit à chaque élection. Au point que sur un territoire de 3,3 millions d'habitants, on compte trois présidents, 700 députés, 14 Premier ministres et 180 ministres, ce qui absorbe une part importante des faibles ressources budgétaires. La situation économique et l'absence de perspective sont telles que 173.000 citoyens ont émigré depuis 5 ans, soit près de 6% de la population.

Les tentatives de réforme, autonomes ou sur initiative de l'Union européenne et des Etats-Unis, ont jusqu'alors échoué. Le parti majoritaire bosniaque, le SDA, maintient que le pays devrait être unitaire, comme il l'a réaffirmé lors de son congrès en septembre 2019, refusant que la ligne de front de 1995 ne soit pérennisée par l'existence de la République Srpska. Laquelle s'accroche aux accords comme garantie de son autonomie. Et chacun des trois groupes ethniques – Bosniaque, Croate et Serbe – paralyse régulièrement le système en invoquant son « intérêt national vital », prévu par la Constitution, face à des réformes qu'il estime préjudiciable à son 'identité'.

La Commission européenne a élaboré une feuille de route en réponse à la demande d'adhésion formelle de Sarajevo. Le négociateur principal des accords de Dayton, Richard Holbrooke, avait été clair : « la Bosnie-Herzégovine est un Etat fédéral et doit continuer à être organisée comme tel. Elle ne peut avoir un gouvernement unitaire, sinon le pays retournerait à la guerre ».

L'amorce d'un processus de règlement pourrait dès lors reposer sur quatre éléments : le pays restera un Etat fédéral, l'intérêt national ne sera pas invoqué pour les domaines qui touchent à son processus d'adhésion, la République Srpska acceptera le transfert de compétences au niveau fédéral lorsque nécessaire pour ce processus et le bureau du Haut-Représentant international (OHR) sera fermé. Mais tout règlement doit rallier trois parties majeures, les Etats-Unis, la Russie et la Turquie, ce qui le rend difficile. La dimension géopolitique est donc essentielle dans toute solution à la paralysie.

Qu'il s'agisse de son retard technologique, de la rupture sécuritaire ou des litiges dans son voisinage, la Commission européenne est donc confrontée à un ensemble de défis externes et de contraintes intérieures. Dans les Balkans occidentaux, c'est à l'aune de son soutien à leur résilience et de son engagement dans le dialogue Kosovo-Serbie et en Bosnie-Herzégovine que l'on mesurera si l'Union a pleinement utilisé les atouts géopolitiques prônés par la Commission pour s'y affirmer comme efficace, crédible et souveraine.

Pierre MIREL

Directeur à la Commission européenne 2001-2013
(DG Elargissement), chargé d'enseignement à Sciences Po-Paris

Xavier MIREL

Ancien assistant au Parlement européen

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

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

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