

Covid-19 et autres crises : quelles leçons ?

Jim Cloos

DANS **POLITIQUE ÉTRANGÈRE 2021/4 Hiver** , PAGES 51 À 63

ÉDITIONS **INSTITUT FRANÇAIS DES RELATIONS INTERNATIONALES**

ISSN 0032-342X

ISBN 9791037303127

DOI 10.3917/pe.214.0051

Date de mise en ligne : 10/12/2021

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-politique-etrangere-2021-4-page-51?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Institut français des relations internationales.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur [cairn.info/copyright](https://shs.cairn.info/copyright).

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

page 49 dossier

EUROPE, SORTIES DE CRISES



Covid-19 et autres crises : quelles leçons ?

Par **Jim Cloos**¹

Jim Cloos a été, ces dix dernières années, à la tête de la Direction générale Politiques générales et institutionnelles au Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne. Il est aujourd'hui secrétaire général de la Trans European Policy Studies Association (TEPSA).

L'Union européenne a traversé une série de crises existentielles depuis 2008. Elle a fait preuve de résilience et a su s'adapter, en improvisant et en innovant. L'Union est aujourd'hui plus intégrée dans de multiples domaines. Mais le temps est venu pour une approche plus structurelle, plus volontariste, qui doit permettre à l'Union de renforcer son autonomie stratégique. C'est le seul moyen d'être un véritable acteur global, pouvant exister face aux autres grandes puissances.

politique étrangère

Depuis 2008, l'Union européenne (UE) a fait face à une série de crises existentielles : dette souveraine², Ukraine, migrations, Brexit, Covid-19... Chacune a éclairé des faiblesses dans son dispositif et suscité des tensions entre États membres : entre le Sud et le Nord sur la crise financière, entre les pays d'Europe centrale et orientale et les pays plus directement affectés par l'arrivée des migrants. Toutes ont confirmé que si l'Union est une formidable machine législative et réglementaire, elle est moins bien outillée pour la gestion de crises requérant une action forte et rapide.

Certaines politiques de l'Union sont conçues pour le beau temps. L'intégration monétaire en est un exemple. Pour convaincre les Allemands d'abandonner le Deutsche Mark, il a fallu faire des concessions lors de la création de l'euro : un Pacte de stabilité et de croissance (PSC) assez rigide, une clause de *no bail-out*³ ainsi qu'une approche restrictive du rôle

1. L'auteur s'exprime à titre personnel, ses propos n'engagent ni le SGC ni TEPSA.

2. Aussi appelée *subprime crisis* d'après son origine aux États-Unis, ou *crise de l'euro* dans la mesure où l'action de l'UE était présentée comme un sauvetage de l'euro.

3. Chaque État membre étant en fin de compte responsable de sa propre dette : article 125 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

de la Banque centrale européenne (BCE), chargée essentiellement de juguler l'inflation. Tout cela était gérable tant que la conjoncture était bonne – les premières années de l'euro furent un succès mais la gestion de la crise des *subprimes* s'avéra difficile. Quant au système dit « de Dublin », consistant à confier la gestion des procédures d'asile au pays de l'UE où entre le demandeur, il peut fonctionner en temps normal mais s'est montré inopérant alors que la Grèce et l'Italie étaient confrontées à des arrivées massives de migrants en 2015.

Trois facteurs expliquent la difficulté pour l'Union de gérer de telles crises :

- L'Union n'a que les compétences que les États membres lui ont transmises par les traités. Elle n'a, par exemple, pas de véritable compétence en matière de santé...
- La prise de décision dans l'Union implique de nombreux acteurs : le Conseil européen fixe le cadre, la Commission fait des propositions, le Conseil et le Parlement adoptent les textes législatifs. On doit par ailleurs gérer les divergences de vues et les sensibilités diverses des États membres. Tout cela prend du temps.
- Il n'y a pas d'exécutif central. La Commission exerce un certain nombre de compétences exécutives mais n'est pas un gouvernement européen. Même pour la Politique agricole commune, le suivi des décisions de Bruxelles est fait par les organes nationaux. Dans un système décentralisé, les tensions entre ceux qui souhaitent renforcer le centre et ceux qui plaident pour une action plus décentralisée sont naturelles.

La gestion de crise de l'Union

L'Union fait face aux crises en improvisant dans l'urgence, comme l'exprime le titre de l'édition française du dernier livre de Luuk van Middelaar sur l'Europe⁴.

La crise de la dette souveraine

Cette crise a d'abord confirmé l'effet potentiellement déstabilisateur de la juxtaposition, dans l'Union économique et monétaire, d'un pilier monétaire très centralisé et d'un pilier économique très décentralisé. Lors de la création de l'euro, il y eut un débat sur la question de savoir si la convergence économique était une précondition pour la création de la monnaie (dans une « stratégie de couronnement »), ou si la mise en place de l'euro

4. L. van Middelaar, *Quand l'Europe improvise*, Paris, Gallimard, 2017.

allait entraîner une plus grande convergence (stratégie « de locomotive »)⁵. Le compromis consista à l'époque à exiger des critères fiscaux précis pour l'entrée dans la troisième phase, tout en maintenant une gestion décentralisée de l'économie.

C'est au moment où les marchés ont compris que l'économie grecque n'était pas l'économie allemande qu'ils ont ciblé la Grèce en lui fermant l'accès au marché financier global. La crise a également mis à mal l'interprétation rigide par les autorités européennes de la clause de *no bail-out*. Et elle a, enfin, révélé que le carcan imposé à la BCE n'était plus tenable à un moment où le système avait besoin d'un prêteur en dernière instance. Tout cela rend compte de la lenteur de la réaction européenne initiale, qui a sans doute aggravé la situation.

L'Union a toutefois reconnu très tôt le besoin d'une plus forte coordination des politiques économique et fiscale et réagi assez rapidement, d'autant qu'elle se trouvait ici sur un terrain familier : celui de l'adoption de textes réglementaires et de législation⁶. En même temps, les États membres de l'euro, auxquels se sont joints la plupart des « *outs* », se sont mis d'accord sur un nouveau Traité de stabilité, de coordination et de croissance obligeant les États membres à inclure une règle d'équilibre budgétaire dans leurs législations nationales. L'accord politique sur ces mesures a joué un rôle clé dans la résolution de la crise.

Le deuxième obstacle dressé sur la voie d'une action énergique était la clause de *no bail-out*. Une intervention plus rapide de l'Union pour aider la Grèce aurait sans doute permis de juguler la crise plus vite et à un moindre coût, mais aurait fait exploser le principe selon lequel les États membres sont responsables de leur propre dette. L'insistance, surtout allemande, de n'intervenir qu'en dernier ressort, c'est-à-dire quand l'avenir de l'euro en tant que tel serait en danger, a eu l'effet paradoxal d'aggraver le risque d'une remise en cause de l'euro... C'est le dos au mur que l'Union a mis en place d'abord un mécanisme provisoire d'assistance aux États membres en difficulté, avant de créer un Mécanisme européen de stabilité (MES) doté de 750 milliards d'euros.

5. M. Chang, *Economic and Monetary Union*, Londres, Palgrave, 2016 ; K. Dyson et K. Featherstone, *The Road to Maastricht*, New York, Oxford University Press, 1999 ; L. Tsoukalis, *The Politics and Economics of European Monetary Integration*, Londres, Allen & Unwin, 1977.

6. L'Union européenne a adopté un ensemble de six mesures législatives pour réformer le Pacte de sécurité et de croissance, et renforcer la surveillance macroéconomique (*Six-Pack*), suivi de deux règlements complémentaires en vue de renforcer la transparence des décisions budgétaires nationales (*Two-Pack*).

Le troisième obstacle à surmonter était la limitation du rôle de la BCE. Sous l'effet de la crise, cette dernière a finalement mis en place un dispositif qui lui permettait d'acheter des obligations émises par les États membres. Elle ouvrit aussi les vannes des crédits, par une politique agressive de taux d'intérêt très bas. L'accord politique sur le renforcement de la coordination économique a ici joué un rôle fondamental. À l'issue d'une négociation très difficile, conclue aux aurores du 29 juin 2012, Mario Draghi pénètre dans le bureau du président Van Rompuy et lui dit : « Herman, prends-tu la mesure de ce que vous avez fait la nuit dernière ? C'est le déclic pour lancer le changement dont on a besoin.⁷ » À peine un mois plus tard, Draghi prononce la fameuse phrase conduisant à la sortie de la crise : « La BCE est prête à faire tout ce qui est nécessaire pour préserver l'euro. Et croyez-moi, ce sera suffisant.⁸ »

Les crises de Géorgie et d'Ukraine

Les limitations de l'action de l'Union en matière de politique étrangère sont bien connues. Celle-ci reste très largement une compétence souveraine nationale. Dans le cadre de l'Union, elle fonctionne sur le mode intergouvernemental et à l'unanimité. Par ailleurs, il n'y a pas de « président de l'Europe » mais plusieurs présidents d'institutions séparées. Cela ne signifie pas que l'Union soit sans moyens ou influence. Elle est une vraie puissance économique et commerciale ainsi qu'un acteur clé dans le domaine du développement. Avec la volonté politique nécessaire et en s'appuyant sur ses forces propres, elle pourrait devenir un acteur international important.

En 2008, lors de la guerre entre la Russie et la Géorgie, le président Sarkozy a habilement utilisé sa présidence du Conseil européen pour peser sur les événements, obtenant un cessez-le-feu suivi de la mise en place, sous vingt jours, d'une mission européenne d'observateurs. Concernant l'Ukraine, l'Union a accepté de donner un rôle de *lead* à la France et à l'Allemagne dans le groupe de Minsk, ce qui, dans la mesure où les États membres continuent d'être les acteurs clés en matière de politique étrangère, était une façon intelligente d'impliquer l'Union. Enfin, forte de son poids économique, l'Union a imposé et continue d'imposer à la Russie des sanctions, et cela en dépit de l'existence de désaccords internes sur l'efficacité de cette approche.

7. Cité dans L. van Middelaar, *Quand l'Europe improvise*, op. cit., p. 93.

8. Discours de Mario Draghi, président de la Banque centrale européenne, à la Global Investment Conference à Londres, le 26 juillet 2012, disponible sur : www.ecb.europa.eu.

La crise migratoire

En 2015, l'Union a perdu le contrôle de ses frontières extérieures. Près de deux millions de migrants les ont franchies sans véritable contrôle. Le système de Dublin s'est vite révélé inopérant, et l'absence d'une politique globale des migrations a conduit à beaucoup d'improvisation et de désaccords. La combinaison du « *Wir schaffen das*⁹. » d'Angela Merkel et du vote – à la majorité qualifiée – d'un texte très controversé poussé par la Commission, sur des quotas obligatoires de migrants, a profondément divisé l'Europe. Les plaies de l'époque demeurent ouvertes, empêchant toujours une refonte du système de Dublin. Il reste que, sur le terrain, l'Union a su juguler la crise, notamment par un resserrement des contrôles aux frontières extérieures (y compris par un net renforcement de l'assistance donnée aux États membres par l'agence Frontex) et un accord de *Realpolitik* avec la Turquie pour juguler les arrivées de migrants en provenance de ce pays.

Le Brexit

Le vote britannique sur le Brexit fut un choc pour les Européens. Puis l'arrivée au pouvoir de Trump a encore compliqué la situation. Nombre d'observateurs voyaient là le dernier clou sur le cercueil de l'Union. En réalité, ces bouleversements ont conduit à un sursaut des 27.

Face au Brexit, l'UE a fait preuve d'unité et de détermination. Elle a voulu démontrer que l'Union était là pour rester. Les chefs d'État et de gouvernement ont lancé à Bratislava en 2016¹⁰ une « feuille de route » ambitieuse avec une série de mesures opérationnelles, avant de charger le président du Conseil européen Donald Tusk de développer de façon plus structurelle un Programme des dirigeants permettant au Conseil européen de suivre régulièrement les grands dossiers. Un nouveau Programme stratégique, adopté par le Conseil européen en juin 2019, reflète une approche plus volontariste, qui se traduit par un langage plus assertif et ambitieux dans beaucoup de domaines, y compris les relations extérieures. On ose enfin parler de réciprocité en matière de commerce, et de la nécessaire autonomie sur le plan numérique par exemple¹¹.

9. La phrase « *Wir haben so vieles geschafft – wir schaffen das.* » [Nous avons beaucoup accompli – Nous y arriverons.] fut prononcée par la chancelière allemande au moment de la crise migratoire lors d'une conférence de presse le 31 août 2015, disponible sur : www.faz.net.

10. « Bratislava Declaration and Roadmap », Conseil de l'Union européenne, 16 septembre 2016, disponible sur : www.consilium.europa.eu.

11. « Un nouveau programme stratégique 2019-2024 », Conseil européen, 20 juin 2019, disponible sur : www.consilium.europa.eu.

Le Covid-19

L'Union, comme la plupart des régions du monde, a été prise de court par la crise du Covid-19. En l'absence de règles communes pour la gestion de la santé, les pays de l'Union ont commencé à agir dans un certain désordre. Les Européens ont d'autre part été surpris d'apprendre que l'Europe dépendait de façon excessive de pays comme la Chine ou l'Inde pour la production de médicaments de base. Pourtant, si l'on dresse aujourd'hui un bilan, il apparaît que l'Union n'a pas failli à sa tâche, en dépit des cafouillages initiaux. Il est intéressant de rappeler brièvement la manière dont elle a géré cette crise : cela en dit beaucoup sur la façon dont fonctionne l'Union.

Covid-19 : l'Union n'a pas failli à sa tâche

Les crises mettent à l'avant-plan les gouvernements et il n'y a pas de gouvernement européen. Le Conseil européen est ce qui ressemble le plus à une forme conjointe de gouvernement, ou plutôt de gouvernance. C'est donc à ce niveau qu'on s'accorda sur les premières mesures de crise : instaurer des « lignes vertes » pour assurer les approvisionnements des populations ; demander à la Commission de flexibiliser les règles des aides d'État ; traiter le problème posé par la pénurie de masques et d'autres équipements médicaux ; rapatrier le demi-million d'Européens bloqués à l'étranger. Dans un deuxième temps, le Conseil européen a fixé le cadre d'ensemble de la lutte contre la pandémie, adoptant à cet effet une déclaration importante dès le 26 mars¹². Dans le même temps, il lançait une réflexion commune sur le thème – très controversé – d'un Fonds européen de relance et de résilience (FRR), demandant d'abord à l'Eurogroupe d'y travailler puis à la Commission de faire des propositions concrètes.

Le Conseil européen s'est réuni physiquement en juillet 2020 pour aboutir, au terme d'un marathon de cinq jours et quatre nuits, à un accord politique¹³ sur un nouveau cadre financier pour 2021 et un FRR pour 2021-2023, l'ensemble représentant un volume de 1,8 trillions d'euros (auquel il faut ajouter 540 milliards d'euros pour des filets de sécurité au profit des États, des travailleurs et des entreprises, sans parler des injections nationales de fonds dans l'économie ni de l'action massive de la BCE). Cet accord est historique par son amplitude financière et par son côté novateur (des emprunts pourront être faits sur les marchés financiers

12. « Déclaration commune des membres du Conseil européen », Conseil européen, 26 mars 2020, disponible sur : www.consilium.europa.eu.

13. « Réunion extraordinaire du Conseil européen (17, 18, 19, 20 et 21 juillet 2020) – Conclusions », Conseil européen, 21 juillet 2020, disponible sur : www.consilium.europa.eu.

par la Commission au nom de l'Union, et transférés aux États membres *via* des prêts et des dons), ainsi que par son impact, à terme, sur les ressources propres de l'Union.

Autre innovation majeure : la décision de la Commission d'organiser un système d'approvisionnement commun pour les vaccins anti-Covid. Après un début difficile, causé par le scandaleux comportement d'Astra-Zeneca, ce système a fait ses preuves et conduit à une situation où l'Union jouit – aujourd'hui – d'un des taux de vaccination les plus élevés au monde. L'Union a également réussi à créer en un temps record un certificat de vaccination paneuropéen.

L'Union européenne a ainsi, face aux crises, su surmonter les fortes divergences initiales entre États membres, à la malheureuse exception de la refonte de la politique de migration et d'asile, qui reste à faire. Tout n'a certes pas été parfait. Mais pour juger rétrospectivement l'action de l'Union, il convient de se demander ce qu'eût été l'effet de ces crises sur l'Europe en son absence... On n'ose imaginer l'état de l'Europe et les relations entre États européens sans le cadre de dialogue, de coopération et d'action que constitue l'Union.

Le débat sur l'autonomie stratégique

Au bilan de ces dernières années, l'Union est aujourd'hui plus intégrée et plus forte dans un certain nombre de domaines. Mais cela s'est fait dans l'improvisation, et le dos au mur. Le temps est venu d'une réflexion plus structurelle sur notre avenir commun. Cette réflexion est d'autant plus nécessaire que ce ne sont pas seulement les crises récurrentes qui exigent de l'Union plus de résilience et de capacité à agir. Le monde géopolitique évolue rapidement, et pas forcément dans le sens souhaité par les Européens. C'est dans ce contexte difficile qu'est né le débat sur l'autonomie stratégique.

Le terme peut prêter à confusion. Il fait penser au domaine militaire et est interprété par certains comme une machine de guerre contre l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN), d'où les objections soulevées dans une grande partie de l'Europe. Il faut interpréter ce terme de manière beaucoup plus large, comme traduisant la volonté de disposer des moyens d'agir, et donc de ne pas être réduit à s'aligner systématiquement sur des acteurs extérieurs¹⁴. Cette capacité d'agir devant s'appliquer à toutes les politiques de l'Union, internes et externes.

14. Voir les travaux de Daniel Fiott de l'Institut d'études de sécurité de l'Union européenne. Voir aussi N. Tocci, « European Strategic Autonomy ; What is it ? Why we Need it ? How to Achieve it ? », Istituto Affari Internazionali, 2021.

Une question d'état d'esprit

Avant d'être une affaire de moyens et de ressources, la recherche d'une plus forte autonomie stratégique est une question d'état d'esprit. L'Europe a besoin de trois choses :

- Une vision réaliste de ce qu'est le monde réel. L'Europe a développé au fil des décennies un modèle politique post-moderne privilégiant la coopération, les échanges, le droit et les valeurs. C'est tout à son honneur. Mais cela n'a été possible que parce que l'Europe bénéficiait, dans le monde bipolaire de l'après-guerre, de la protection militaire américaine. Plus près de nous, l'Europe a trop longtemps cru à la chimère de « la fin de l'histoire », et au triomphe du modèle libéral occidental. Le monde d'aujourd'hui ne se conforme pas à cette vision optimiste. La trajectoire future de l'Amérique est incertaine ; la puissance de la Chine ne cesse de grandir ; les relations avec la Russie sont exécrables ; la Turquie connaît une évolution inquiétante ; l'Amérique latine déçoit les espoirs qu'on pouvait nourrir à son égard ; l'Afrique ne réussit pas vraiment à occuper la place qui devrait être la sienne. Sans oublier bien sûr un Royaume-Uni sorti de l'Union, et qui se montre peu coopératif.
- Une réflexion stratégique concernant sa place sur l'échiquier global. Où se situer entre les États-Unis et la Chine, dont les relations prennent une tournure de plus en plus inquiétante ? Sans doute plus près de Washington que de Pékin, mais doit-elle s'aligner sur une Amérique qui, même sous Biden, fait assez peu cas de ses alliés et dont les intérêts ne correspondent plus automatiquement aux nôtres ? Comment se comporter par rapport à une Chine aux allures totalitaires à l'intérieur et revendicative à l'extérieur ? Que faire avec la Russie, proche voisin et source d'énergie, mais au comportement inacceptable en Ukraine et ailleurs ? Il faudra pourtant y arriver si on veut exister et jouer un rôle. L'Europe ne pourra pas faire l'économie d'un débat sérieux sur ces questions¹⁵.
- Un équilibre raisonnable entre intérêts et valeurs. La vision postmoderne de l'Union a conduit beaucoup d'Européens à penser que la politique étrangère pouvait être essentiellement fondée sur nos propres valeurs. On devrait, là comme ailleurs, relire Tocqueville : « La politique extérieure n'exige l'usage de presque aucune des qualités qui sont propres à la démocratie. » Heureusement, il y a quelques signes encourageants : l'accord sur les migrations avec la Turquie

La place de l'Europe sur l'échiquier global

15. H. Kribbe, *The Strongmen: European Encounters with Sovereign Power*, Newcastle, Agenda Publishing, 2020. On peut aussi rappeler Hobbes : « The reputation to have power is power ».

procède d'une logique de *Realpolitik*. Vu la situation géographique et le nombre de migrants en Turquie, qui donnent à ce pays un moyen de pression sur l'UE, c'était le seul moyen de résoudre le problème. Ajoutons que la contrepartie financière payée par l'Union ne constituait pas un financement au profit de la Turquie, mais une contribution à l'assistance aux migrants présents sur le territoire turc. En matière commerciale, il existe aussi une volonté plus forte de doter l'Union de moyens d'action autonomes, face à des partenaires ne jouant pas le jeu sur le plan multilatéral. Le chemin à faire reste long : une puissance impuissante à défendre ses intérêts ne réussira pas longtemps à imposer ses valeurs.

Une question de méthode

L'idée d'autonomie stratégique concerne toutes les politiques de l'Union. Une analyse systématique des forces et faiblesses de l'Union dans tous les grands domaines s'impose, qui pourrait s'inspirer des enseignements des crises et des mesures adoptées dans l'urgence. On évoquera ici rapidement les principales politiques de l'Union et les défis qu'elles ont à relever.

- Le changement climatique. Il s'agit à la fois d'une menace existentielle pour l'humanité et d'un facteur éminemment géopolitique. L'UE est bien placée dans ce contexte grâce à son rôle de leadership dans le passé, l'adhésion d'une grande majorité de sa population à la lutte contre le réchauffement climatique, et l'accord réalisé entre les 27 pour consacrer 30 % du paquet *MFF + Relance* à cet objectif. Suite à l'accord politique au Conseil européen sur un objectif de moins de 55 % d'émissions de gaz à effet de serre (GES) en 2050¹⁶, la Commission vient de mettre sur la table du Conseil et du Parlement un paquet de mesures législatives et réglementaires très ambitieux, intitulé *Fit for 55*. La négociation sera dure, car il s'agit de s'accorder sur qui fera quoi et sur la répartition des charges : premier défi. Le deuxième défi est de réussir à susciter une vaste alliance internationale pour le combat contre le réchauffement climatique. Sans l'implication active de la Chine et des États-Unis, ce combat sera perdu, l'Europe ne représentant plus que 9 % des émissions globales de gaz à effet de serre.
- La révolution numérique. Elle va modifier de fond en comble nos façons de vivre, de communiquer, de produire. Elle ouvre certes des

16. « Réunion du Conseil européen (12 décembre 2019) – Conclusions », Conseil européen, 12 décembre 2019, disponible sur : www.consilium.europa.eu.

possibilités enthousiasmantes, mais fait aussi craindre des développements cauchemardesques. Les Européens sont fiers de leur Règlement général sur la protection des données (RGPD), cité en exemple à travers le monde. Mais si l'Europe continue de dépendre totalement des grands groupes américains (les GAFAs – Google, Apple, Facebook, Amazon) et chinois (les BATX – Baidu, Alibaba, Tencent et Xiaomi), elle finira par n'avoir que la protection, quand Chinois et Américains contrôleront les données et leur usage. Ce n'est pas ainsi qu'elle réussira à fixer les règles du jeu. Ajoutons que sur les vingt premières compagnies d'Intelligence artificielle, plus aucune n'est européenne. Il nous faut une véritable politique numérique d'ensemble.

- Le marché unique. C'est là un succès incontesté de l'Union européenne, qui fait d'elle une puissance économique. Elle est aussi une puissance réglementaire, par « l'effet de Bruxelles » décrit par Anu Bradford¹⁷. Mais le marché unique est loin d'être parfait. Il comporte des trous considérables, notamment en matière de services et dans le domaine numérique. Concernant ce dernier, on a parfois le sentiment que certains États membres se montrent très frileux par rapport aux autres Européens, alors que les Américains profitent sans problème de notre marché. La crise du Covid-19 a révélé des faiblesses réelles en termes de chaînes de valeur. La Commission est en train d'établir le bilan des dépendances dans des secteurs comme les médicaments ou les métaux rares. L'Union doit absolument investir dans une politique industrielle sérieuse, pour accompagner le marché intérieur. L'expression a longtemps été taboue, mais les mentalités sont en train de changer : aucune puissance sérieuse ne peut se passer d'une politique industrielle.
- Le commerce. L'UE est une superpuissance commerciale grâce à une forte intégration (politique commune), une gouvernance qui fonctionne et l'appui du marché intérieur. C'est d'ailleurs là une raison de s'opposer à une éventuelle transformation de l'autonomie stratégique en instrument protectionniste : ce serait suicidaire pour l'Europe. Mais revoir certaines chaînes de valeur est parfaitement compatible avec la poursuite d'une politique commerciale ouverte. L'Europe privilégie les accords multilatéraux et l'Organisation mondiale du commerce (OMC) – ce qui est une bonne chose. Mais l'OMC est en difficulté. L'Europe doit faire preuve de lucidité et se donner les moyens de riposter quand d'autres puissances ne jouent pas le

17. A. Bradford, *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*, Oxford, Oxford University Press, 2020.

jeu. Elle doit, enfin, se pencher sur la question de sa représentation extérieure, et de l'utilisation de l'euro dans les transactions internationales.

- Les migrations. Elles continueront de peser sur l'Europe dans les décennies à venir. On a vu en 2015 à quel point des événements extérieurs – comme en Syrie – peuvent avoir un impact sur l'Europe.

Il est malheureux que l'Union n'ait pas encore réussi à s'accorder sur une refonte de sa politique de migration et d'asile. Il le faut pourtant, car il y aura d'autres crises.

Défense : intensifier les efforts

Il faudra aussi continuer à renforcer le contrôle de nos frontières, travailler avec les pays d'origine et de transit, faire respecter les décisions judiciaires d'expulsion. Mais, en même temps, il faut un débat plus sérieux et dépassionné sur les migrations comme facteur économique et démographique positif. C'est un fait que l'Europe a besoin de migrants si elle veut, à terme, garder son dynamisme économique¹⁸.

- La santé. Cette politique restera pour l'essentiel une compétence nationale, mais des voix s'élèvent pour renforcer le rôle de l'Europe par la création d'une Union pour la santé. L'approvisionnement en commun est certainement une voie à poursuivre. On peut aussi penser à la constitution en commun de stocks de médicaments.
- Les questions de sécurité et de défense. Dans ce domaine, l'Union n'est pas un acteur fort, en raison de son histoire. Depuis le rejet par l'Assemblée française de la Communauté européenne de défense (CED) en 1954, la sécurité « dure » des Européens est assurée par les Américains et l'OTAN. Cela ne changera pas de sitôt. L'Europe doit pourtant intensifier les efforts entrepris depuis quelques années : CARD (Coordinated Annual Review on Defence) pour évaluer sans complaisance les moyens de défense des États membres, dans la situation de morcellement du paysage militaire européen ; PESCO, ou Coopération structurée permanente selon les termes de l'article 46 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui vise à développer une cinquantaine de projets concrets en matière de capacités militaires ; mise en œuvre du Fonds européen de Défense qui, avec 8 milliards sur sept ans, reste modeste mais permet pour la première fois d'utiliser des fonds européens pour les besoins de la défense ; « Boussole stratégique », qui devrait sous présidence française déboucher sur une analyse commune des menaces et des défis, suivie d'un dialogue stratégique sur la gestion de crise, les capacités

18. Voir G. Merritt, *People Power: Why We Need More Migrants*, Londres, I.B. Tauris, 2021.

militaires, la résilience et les partenariats. Il faudra aussi clarifier les relations avec l'OTAN. Sven Biscop appelle à une division du travail plus claire entre l'OTAN et l'UE, avec un recours plus efficace à leurs ressources respectives¹⁹. Tout cela renforcera la défense commune avec les Américains. Mais, à plus long terme, il s'agira aussi d'une forme de réassurance pour le cas où l'Amérique se détournerait de plus en plus de l'Europe, ou si les intérêts entre l'Europe et les États-Unis divergeaient par trop.

Une question de gouvernance

L'UE est un mille-feuille institutionnel, ce qui soulève des problèmes de gouvernance. Il faudra travailler sur l'idée d'une *Team Europe*, fédérant les actions des États membres et des institutions tout en renforçant les synergies entre le niveau européen et les niveaux nationaux. On a trop souvent l'impression que les États membres utilisent l'Europe pour se donner bonne conscience en mettant en avant la défense des valeurs européennes, alors qu'ils font leur vrai business dans leurs relations bilatérales avec leurs partenaires étrangers.

Autre aspect à développer : l'interaction entre les différentes politiques, qui se développent trop souvent en silos. L'UE est très forte sur le plan de la politique d'aide au développement par exemple, mais celle-ci est souvent traitée comme une branche à part de l'action extérieure plus générale.

Enfin, il faudrait réfléchir à la capacité exécutive et faire preuve de plus d'imagination, par exemple en développant le concept de *lead nations*, comme on l'a fait sur les dossiers ukrainien et iranien. Une idée plus ambitieuse pourrait consister à mettre en place une sorte de Conseil de sécurité interne à l'Union pour les grandes questions stratégiques. Tout ceci pourrait se faire à l'intérieur du cadre actuel des traités, qui reflète la nature même de l'Union : une union d'États et de peuples.

Une dernière réflexion, peut-être, dans le contexte de la problématique de la gouvernance. Pour faire démissionner la Commission Santer en 1999 – avatar d'une lutte d'influence entre institutions –, le Parlement européen a accusé celle-ci d'irrégularités et d'« affaires » diverses. On a malheureusement tiré de cet épisode la conclusion – erronée – qu'il fallait instaurer un contrôle comptable tatillon, dans un climat de défiance et de mise en

19. S. Biscop, « EU and NATO Strategy: A Compass, a Concept, and a Concordat », *Security Policy Brief*, n° 141, Egmont, mars 2021.

avant du concept de « risque zéro ». Ceci entrave l'efficacité de l'Union, notamment sur le plan des relations extérieures. Il serait bon de mener entre les institutions une réflexion d'ensemble concernant la manière de mieux concilier les contrôles nécessaires et la bonne utilisation des fonds.

* * *

Les crises successives ont, depuis 2008, mis à rude épreuve la capacité d'agir de l'Union. Elles ont obligé celle-ci à colmater des brèches, à rectifier le tir, à innover. En dépit des contraintes liées à sa nature, l'Union s'est montrée plus résiliente que beaucoup ne pouvaient l'imaginer. Elle a fait preuve de volonté politique et d'imagination, trouvé des réponses certes imparfaites mais qui lui ont permis de survivre, et de se renforcer. Tout cela s'est fait dans la douleur et dans un climat d'improvisation. Le temps est venu de passer à une approche plus structurée et plus volontariste, à un effort systématique pour tirer les leçons de la gestion des crises, avec pour objectif une plus grande autonomie et une meilleure capacité d'agir.



Mots clés

Union européenne
Gestion des crises
Gouvernance européenne
Autonomie stratégique