



EUROTEMIS

Les Journées sur l'Union européenne



13 ÈME ÉDITION

VERS UNE SOUVERAINETÉ EUROPÉENNE ?

**Les Jeudi 16 & vendredi 17 novembre 2023 |
Sciences Po Bordeaux, AMPHI Siegfried**

**CONFÉRENCE INAUGURALE PAR
François RIVASSEAU**

*Professeur à la Kedge Business School
Ancien ambassadeur de France*



Pour plus de détails, consultez : <https://edap-na.fr> et
<https://eurotemisciencespobordeaux.wordpress.com>



Sciences Po
Bordeaux

CRDEI
Centre de recherche et de
documentation européennes
et internationales

université
de BORDEAUX



RÉGION
Nouvelle-
Aquitaine

LA NOTION DE SOUVERAINETÉ EUROPÉENNE



Dans son discours du 26 septembre 2017 à la Sorbonne, Emmanuel Macron a plaidé « pour une Europe souveraine, unie et démocratique »¹ en relevant que « il y a une souveraineté européenne à construire, et il y a la nécessité de la construire »². Dans le même discours, le président de la République a plaidé également pour construire « les six clés de la souveraineté indispensables » : la sécurité (et la défense) comme « fondement de toute communauté politique » ; la protection des frontières et la préservation des valeurs européennes ; une politique étrangère avec des priorités claires et une politique accélérée d'aide au développement ; la transition écologique ; la transformation numérique ; la puissance industrielle économique et monétaire.

Cette référence à l'expression « souveraineté européenne » nous amène à s'interroger sur le concept de souveraineté lui-même puisqu'au regard du droit international, l'UE est une organisation internationale alors que ce droit réserve l'attribut de la souveraineté aux Etats en tant que sujets « classiques » de droit international.

Historiquement, le concept de souveraineté est attribué au juriste français Jean Bodin qui a considéré que « la souveraineté n'est limitée, ni en puissance, ni en charge, ni à un certain temps »³. Rappelons que les Six livres de la République ont été publiés en 1576 alors que la France sombrait dans les guerres de religion. Un détail qui n'est pas si anodin puisqu'on pourrait avancer que Jean Bodin, comme l'affirmait William Archibald Dunning, avait ressenti le besoin d'un système qui devrait incarner une source claire et incontestable d'autorité⁴. Pour Bodin, la souveraineté incarne l'exercice de l'autorité suprême dans les relations entre un supérieur et un inférieur (entre l'État et ses sujets) ainsi que dans les relations entre États distincts. Il s'agit ainsi des dimensions interne et externe de la souveraineté.

Le politologue américain Stephen Krasner distingue entre quatre attributs de la souveraineté basée sur l'autorité et la capacité de contrôler les activités au sein de l'État et/ou les activités transfrontalières⁵. Il s'agit ainsi de :

¹ E. Macron, 'Initiative pour l'Europe, Discours du Président de la République à la Sorbonne. Paris, 26 septembre 2017', (https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/26.09_-_discours_du_president_de_la_republique_-_initiative_pour_l_europe_transcript_cle0cfdbe.pdf)

² *Ibid*

³ Jean Bodin, *Les six livres de la république*, Paris, Fayard, 1986, I, VIII, p. 181.

⁴ William Archibald Dunning, "Jean Bodin on Sovereignty", *Political Science Quarterly* 86, 1896.

⁵ Krasner S.D. (1999), *Sovereignty: Organized Hypocrisy*, Princeton, Princeton University Press.

- 1) la souveraineté intérieure comprenant à la fois la structure d'autorité légitime et la capacité du gouvernement de préserver le monopole de la violence et du contrôle effectif sur son territoire ;
- 2) la souveraineté d'interdépendance en tant que capacité du gouvernement de réguler et de contrôler les différents mouvements (de personnes, de biens, de capitaux et d'idées) ;
- 3) la souveraineté internationale légale en tant que reconnaissance internationale par d'autres entités territoriales souveraines et indépendant
- 4) la souveraineté westphalienne en tant qu'autonomie des structures intérieures, les acteurs extérieurs étant exclus du territoire de l'État en vertu du principe de non-ingérence.

Pour Krasner, la souveraineté westphalienne et la souveraineté internationale légale impliquent l'autorité et non le contrôle effectif. Ainsi, il apparaît que, pour Krasner, la souveraineté est un concept d'ensemble (umbrella concept) subdivisé en différentes significations.

En effet, rappelons que, historiquement, la souveraineté a été élaborée conceptuellement dans un cadre étatiste. Avec l'avènement de nouveaux acteurs internationaux, notamment les organisations internationales qui sont considérées comme des sujets du droit international⁶, le besoin de réinventer ou revisiter le concept de souveraineté est apparu comme une évidence.

Joseph Camilleri a recensé plusieurs propositions de la doctrine sur le concept de souveraineté et les a regroupées en trois catégories. La première, intitulée la « fin de la souveraineté » (the end of sovereignty), fait référence au fossé entre les prétentions absolutistes du concept et les complexités de la vie économique et politique contemporaine. La deuxième catégorie, intitulée « la centralité de la souveraineté » (the centrality of sovereignty), considère l'État souverain comme le fondement idéal et juridique de la société des États. La troisième catégorie, portant l'intitulé de la « qualification de la souveraineté », reconnaît les limites du concept dans le discours juridique et politique international, mais reste néanmoins persuadée de l'utilité résiduelle et de la résonance du concept. Pour sortir de ce dilemme, les auteurs associés à cette dernière catégorie cherchent à nuancer, mettre à jour ou, d'une manière ou d'une autre, reconceptualiser le sens et la pratique de la souveraineté étatique. Camilleri relève également que cette dernière catégorie se caractérise par trois qualifications de la souveraineté : la souveraineté partagée faisant allusion à l'exercice d'une autorité souveraine divisible entre différents niveaux de gouvernement ; la souveraineté conditionnelle soumettant cet exercice à des conditions ; et la souveraineté post-étatiste détachant complètement ou partiellement cet exercice de l'État. De ce fait, dans un système de gouvernance à plusieurs niveaux, la souveraineté ne peut être centralisée au sein d'un de ces niveaux.

Ainsi, il apparaît clairement de l'examen de la doctrine que cette dernière n'est pas unanime sur la définition uniforme de ce qu'est la souveraineté. Dans le cadre de notre sujet, il ne sera pas question d'aborder la question de la souveraineté européenne sous un prisme westphalien. On conservera les deux dimensions externe et interne de la souveraineté tout en les envisageant sous l'angle des compétences. Pour ce, on partira du postulat que l'exercice des compétences est l'une des manifestations d'une souveraineté. Or, vu que l'UE est dotée de compétences d'attribution, et non d'une compétence de droit commun, il importera ainsi de voir l'articulation entre les compétences

⁶ Voir l'avis consultatif de la CIJ du 8 juillet 1986 sur la licéité de l'utilisation des armes nucléaires en cas de conflit armé

de l'Union et celles des États membres, considérant que cela permettra de mettre en exergue la dialectique entre les souverainetés nationales et la souveraineté européenne.

Ainsi, nous essayerons d'aborder ce sujet sous l'angle de la problématique suivante : De quelle manière est-il possible de parler de souveraineté européenne ?

L'appréhension du concept de la souveraineté sous le prisme du droit international westphalien ou celui du droit national ne permet pas de comprendre sa place et son fonctionnement dans le cadre de l'UE. Partant de la prémisse selon laquelle la question de l'existence d'une souveraineté de l'UE ne remet nullement en cause l'existence des souverainetés nationales et que l'existence des compétences est une expression de la souveraineté, on s'aperçoit que l'exercice effectif des compétences s'opère suivant une approche de fédéralisme coopératif. Il s'agit d'une logique de coexistence et d'hétérarchie et non de contestation et de hiérarchie. En outre, au niveau externe, une souveraineté de l'UE est matérialisée à travers le renforcement des souverainetés nationales face à l'urgence et à la nécessité d'agir ensemble face à des défis transnationaux.

Ainsi, avant de pouvoir aborder la question des compétences de l'Union et de leur exercice comme expression d'une souveraineté européenne (II), il importe de saisir la dialectique et la coexistence entre une souveraineté européenne et les souverainetés nationales des États membres (I).

I. Le rapport dialectique entre souveraineté européenne et souverainetés des États membres

Le rapport entre la souveraineté européenne et celle des États membres se manifeste par une délégation des droits souverains à l'Union (A) et une coexistence des souverainetés saisie par le pluralisme constitutionnel (B)

A) La délégation des droits souverains à l'Union en tant qu'expression de la souveraineté nationale

Les États expriment leur souveraineté par la conclusion de conventions internationales : le principe *Pacta sunt servanda* constituant une obligation pour les États souverains. Créer une organisation internationale et lui conférer des droits souverains n'est en aucune manière incompatible - au contraire - avec la souveraineté nationale. Il s'agit plutôt de l'exercice même de cette souveraineté. À ce titre, la Convention de Vienne sur le droit des traités entre États et organisations internationales de 1986,

explique dans son article 2 que *“l’expression « organisation internationale » s’entend d’une organisation intergouvernementale”*⁷. Cela signifie qu’une organisation internationale se comprend par le regroupement des gouvernements des États membres autour *“d’objectifs communs”*⁸. Une organisation internationale relève donc de la participation de l’État qui, par son adhésion et sa volonté, contribue à la réalisation des visées pour lesquelles elle a été créée. L’essence même d’une organisation internationale tient dans le principe de spécialité. Cela signifie qu’elles ne sont compétentes pour intervenir ou agir que dans les domaines qui leurs sont attribués dans les traités constitutifs. La Cour de justice rappelle, à ce titre, que *« les organisations internationales ne jouissent pas, à l’instar des États, de compétences générales, mais sont régies par le “principe de spécialité”, c’est-à-dire dotées par les États qui les créent de compétence d’attribution dont les limites sont fonction des intérêts communs que ceux-ci leur donnent pour mission de promouvoir »*⁹. À contrario, l’Union européenne n’est dotée que d’une compétence d’attribution : son champ d’action est limité aux compétences attribuées par les Traités. Ces compétences apparaissent sous la forme de catalogue qui peuvent néanmoins être étendues.

Toutefois, l’exemple de l’Union européenne peut apparaître comme particulier. Pour la Cour de justice, l’adhésion des États ne correspond pas à une participation dite *“traditionnelle”*, répondant à des objectifs précis d’une organisation internationale. En effet, par leur adhésion à la Communauté, puis à l’Union, les États ont accepté *“une mutation de la structure constitutionnelle de leur État faisant partie intégrante de l’Union”*¹⁰. Le juge de l’Union, dans l’affaire Costa contre Enel, a affirmé que *“Le transfert opéré par les États, de leur ordre juridique interne au profit de l’ordre juridique communautaire, des droits et obligations correspondant aux dispositions du Traité entraîne donc une limitation définitive de leurs droits souverains.”*¹¹. L’État n’est donc plus un sujet de droit qui participe à l’accomplissement des missions de l’organisation, mais le membre d’une Union d’autres États souverains, ayant adhéré à un projet commun. Se faisant, par leur choix et leur volonté, les membres de l’Union, à l’échelle internationale ne seraient plus simplement des États souverains, mais des États membres d’un regroupement d’autres États. C’est grâce à cette

⁷ Convention de Vienne sur le droit des traités entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales 198G

⁸ Chan-Tung, Ludovic. « Organisation internationale », Nicolas Kada éd., Dictionnaire d’administration publique. Presses universitaires de Grenoble, 2014, pp. 3G0-3G1.

⁹ Avis consultatif de la Cour International de Justice du 8 juillet 199G, Licéité de l’utilisation des armes nucléaires par un État dans un conflit armé

¹⁰ Francesco Martucci, “Droit de l’Union européenne”, 2ème ed., Lefebvre Dalloz, 2019, pp. 140.

¹¹ Arrêt de la Cour du 15 juillet 1964 ; Flaminio Costa contre E.N.E.L. , Demande de décision préjudicielle: Giudice conciliatore di Milano - Italie ; Affaire G-4.

imbrication des ordres juridiques nationaux et européen, que l'Union existe, fonctionne et avance, pour « créer une union sans cesse plus étroite entre les peuples d'Europe »¹².

Certes, contrairement aux organisations internationales de coopération, l'UE répond au « concept de l'organisation d'intégration ». Cependant, il n'y a eu aucune disparition de souveraineté nationale, puisque les Etats membres conservent leur pleine souveraineté. Ainsi, par exemple, les États membres sont libres de quitter l'Union à tout moment. L'article 50 du traité sur l'Union européenne prévoit à ce titre, un mécanisme de retrait volontaire et unilatéral d'un pays membre de l'Union. Les États Membres eux-mêmes qui sont les rédacteurs des Traités constitutifs de l'Union, peuvent ainsi décider souverainement de s'en retirer. L'exemple du Brexit est le seul exemple d'application de cet article : le Royaume Uni suite à un référendum populaire quitte l'Union Européenne. En effet, la justification de ce retrait était une «volonté de préserver sa souveraineté». En effet, l'État britannique considérait que la construction européenne et le partage des conséquences qui en font son essence, venait nuire à sa souveraineté nationale. Ainsi, le Royaume Uni a considéré que le retrait était le moyen le plus efficace pour sa souveraineté. A ce titre, la Cour de Justice s'est prononcée sur la principale illustration du pouvoir souverains des États : leur possibilité de se retirer de l'Union.

En effet, elle explique dans le considérant 50 de l'affaire Wightman que *“L'article 50, paragraphe 1, TUE énonce que tout État membre peut décider, conformément à ses règles constitutionnelles, de se retirer de l'Union. Il en découle que l'État concerné n'est pas tenu de prendre sa décision en concertation avec les autres États membres non plus qu'avec les autres institutions de l'Union. La décision de retrait relève de la seule volonté de cet État membre, dans le respect de ses règles constitutionnelles, et dépend donc de son seul choix souverain »*¹³

¹² Article 1 du Traité sur l'Union européenne

¹³ Arrêt de la Cour (assemblée plénière) du 10 décembre 2018, *Andy Wightman e.a. contre Secretary of State for Exiting the European Union*, Affaire C-G21/18

Cela signifie que même si la Cour de Justice avait considéré que les États avaient eux même limité leur droits souverains, ces derniers conservent quand même un moyen d'expression de leur souveraineté : le retrait de l'Union. Cette expression ne nécessite aucune concertation avec les autres membres ou les organes de l'Union et témoigne simplement de la volonté de la nation membre. En ce sens, l'article 50 est l'illustration même de l'ambiguïté autour de la notion de souveraineté dans l'Union : entre limitation et plein exercice de la souveraineté. La nation britannique ne désirait plus participer aux buts fixés par l'Union. En effet, l'accession à ce but commun est possible par la collaboration des États souverains au profit d'une union supérieure, faisant donc évoluer la notion de souveraineté. A ce titre, Robert Schuman expliquait que « *La dilution de la notion classique de souveraineté ne signifie pas la disparition de la volonté de puissance, mais la mutation du concept de puissance et de ses enjeux* »¹⁴

Les États membres n'étaient en effet pas prêts à renoncer, au profit d'un État fédéral européen, à la structure de leur État nation récemment retrouvée et consolidée après la Seconde Guerre mondiale. Ils sont donc parvenus à un compromis qui, sans devoir ériger un État fédéral européen, allait toutefois plus loin qu'une simple coopération entre États. Se faisant, les États membres ont "européisé" les principes de souveraineté et de nation, par la création et l'évolution de l'Union Européenne¹⁵. Progressivement le concept de nations œuvrant collectivement pour des objectifs communs s'est transformé en une "fédéralisation des États membres"¹⁶ ayant consenti à obtenir ce statut de membre, leur conférant des droits et des devoirs. Cet esprit de fédéralisation était déjà imaginé par les pères fondateurs et notamment par Robert Schumann, lequel expliquait en 1950 que : « *La mise en commun des productions de charbon et d'acier assurera immédiatement l'établissement de bases communes de développement économique, première étape de la Fédération européenne, et changera le destin de ces régions longtemps vouées à la fabrication des armes dont elles ont été les plus constantes victimes* ». Dès 1957, avec la signature du Traité de Rome qui revient sur de nombreuses avancées institutionnelles prévues par la CECA, la construction européenne s'écarte progressivement de cet objectif prospectif.

Ainsi la notion de souveraineté a subi des mutations au cours de l'évolution et l'élargissement de la

¹⁴ Schuman Papers n°410 : L'Europe et la souveraineté : réalités, limites et perspectives

¹⁵ Vayssière, Bertrand. « Europe et souveraineté. La notion d'État, des penseurs classiques aux réalités actuelles », Vingtième Siècle. Revue d'histoire, vol. 95, no. 3, 2007, pp. 151-166.

¹⁶ Barroche, Julien. « Théories fédéralistes et Union européenne », Civitas Europa, vol. 38, no. 1, 2017, pp. 337-367.

construction communautaire. Comme le rappelle l'ancien diplomate Pierre Buhler, *“les pays fondateurs du projet européen ont choisi la voie singulière de la « déconstruction » de la notion de souveraineté portant vue comme une prérogative intangible de l'État-nation. L'histoire de l'aventure européenne peut être lue à travers la tension entre la voie fédérale qu'elle traçait et le principe de souveraineté des États membres”*¹⁷ Cette “déconstruction” a notamment été permise par le pluralisme constitutionnel des États membres, permettant une coexistence tant du droit communautaire que des droits nationaux (B).

B) La coexistence des souverainetés saisie par le pluralisme constitutionnel :

Le concept du pluralisme constitutionnel est attribué principalement à Neil MacCormick¹⁸ et Neil Walker¹⁹. Pour MacCormick, il s'agit d'envisager l'espace normatif européen comme un espace sans véritable détenteur de l'autorité ultime permettant de hiérarchiser, à la lumière d'une norme suprême, différentes normes qui appartiennent à des ordres juridiques différents. Ainsi, entre ordre juridique national et ordre juridique de l'Union, il n'existe pas un lien hiérarchique mais plutôt hétérarchique favorisant de ce fait la logique intégrationniste de l'Union. A cet égard, il convient de mettre en place des mécanismes coopératifs comme seul outil pour résoudre un éventuel « conflit de souverainetés ». Par « conflit de souverainetés », on entend la contestation sur le détenteur de la souveraineté normative attribuant un titre à agir, selon le cas, à l'Union ou aux États membres dans un domaine déterminé. Au niveau de l'Union, un tel mécanisme de coopération est concrétisé par la procédure du renvoi préjudiciel par laquelle les juges nationaux, notamment les juges constitutionnels, peuvent poser des questions à la CJUE sur la validité d'un acte de l'Union à l'égard du principe d'attribution. Le principe de subsidiarité, auquel on a consacré tout un protocole (Protocole n° 2), permet également aux parlements nationaux d'exercer un contrôle sur le respect de ce principe par un acte législatif de l'Union. Les parlements nationaux peuvent même, à travers leurs gouvernements, saisir la CJUE d'un recours en annulation contre un acte ne respectant pas le principe de subsidiarité.

¹⁷ Pierre Buhler, “Souveraineté européenne : en attendant Godot ?”, G juillet 2023

¹⁸ Neil MacCormick, ‘Beyond the Sovereign State’ (1993) 5G The Modern Law Review 1.

¹⁹ Neil Walker, ‘Constitutional Pluralism Revisited’ (2016) 22 European Law Journal 333.

En droit primaire, la logique du pluralisme constitutionnel est traduite par l'article 4, §2 TUE en vertu duquel « [l']Union respecte l'égalité des États membres devant les traités ainsi que leur identité nationale, inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles ». Il ressort clairement de cette disposition que l'Union est tenue de respecter l'« identité constitutionnelle » des États membres dans son action, notamment lors de l'exercice de ses compétences. En outre, la Cour de justice s'est forcée de construire les caractéristiques de l'ordre juridique de l'Union à travers sa jurisprudence²⁰ sur le principe d'autonomie de cet ordre sui generis²¹.

Les exemples d'un pluralisme constitutionnel de contestation sont nombreux mais on retient le plus « féroce », à savoir l'affaire PSPP²². Dans cette affaire, la Cour constitutionnelle allemande a considéré, dans une première décision²³ que le Bundestag et le gouvernement fédéral allemand ont violé l'article 38 de la Loi fondamentale (le principe de l'autodétermination démocratique) en omettant de prendre les mesures appropriées afin de remédier à la carence alléguée de la part de la BCE de conduire un test de proportionnalité afin de déterminer sa compétence pour adopter le PSPP.

De plus la Cour de Karlsruhe a développé la doctrine de l'acte ultra vires pour avancer que la BCE et la CJUE ont agi en dehors des compétences qui leur sont conférées par les traités, la première pour l'adoption du PSPP et la dernière pour son arrêt Weiss e.a.. Comme réponse à cette décision, la Commission a envoyé, le 9 juin 2021, une lettre de mise en demeure²⁴ à l'Allemagne pour violation des principes fondamentaux du droit de l'Union, en particulier les principes d'autonomie, de primauté, d'effectivité et d'application uniforme du droit de l'Union, ainsi que le respect de la compétence de la Cour de justice de l'Union européenne en vertu de l'article 267 du TFUE. Or, la Commission avait décidé de ne pas saisir la Cour de justice d'un recours

²⁰ Voir notamment l'Avis 2/13 sur l'adhésion de l'UE à la CEDH, points 164-167

²¹ L'expression *sui generis* renvoie à l'idée que l'ordre juridique de l'Union est un ordre spécifique. L'article premier du Protocole n°1 annexé au traité de Lisbonne parle des « caractéristiques spécifiques de l'Union et du droit de l'Union ».

²² Acronyme de Public Sector Purchase Programme.

²³ Affaire PSPP1 BVerfG, Judgment of the Second Senate of 5 May 2020 - 2 BvR 859/15 -, paras. 1-237, https://www.bverfg.de/e/rs20200505_2bvr085915en.html, consulté le 05/10/2023.

²⁴ Communiqué de presse de la Commission européenne, 9 juin 2021, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/inf_21_2743, consulté le 5 nov. 2023

en manquement.

En revanche, le raisonnement de la Cour constitutionnelle allemande s'avère contredit par la lettre même de l'article 88 de la Loi fondamentale, qui dispose que « *les missions et pouvoirs [de la Banque fédérale] peuvent, dans le cadre de l'Union européenne, être transférés à la Banque centrale européenne, qui est indépendante et est tenue d'assurer prioritairement la stabilité des prix* ». En outre, rappelons qu'en vertu de l'article 130 TFUE, que l'Allemagne est tenue de respecter en vertu même du principe général du droit international *Pacta sunt servanda*, « ni la Banque centrale européenne, ni une banque centrale nationale, (...) ne peuvent solliciter ni accepter des instructions (...) des gouvernements des États membres ou de tout autre organisme. [L]es gouvernements des États membres s'engagent à respecter ce principe et à ne pas chercher à influencer les membres des organes de décision de la Banque centrale européenne ».

En effet, l'affaire PSPP montre que le pluralisme constitutionnel de contestation est inhérent à l'architecture constitutionnelle de l'Union où les deux ordres juridiques sont autonomes, interdépendants, fondés sur les mêmes valeurs mais avec des contestations de souveraineté indépendante. De surcroît, ladite affaire illustre qu'aucune réponse juridique ne peut être fournie à la question de savoir qui détient l'ultime autorité pour apprécier, en tant qu'arbitre, l'existence d'une allégation de transgression des compétences.

Ainsi, l'exercice par l'Union de sa souveraineté normative interne lui permet de consolider son marché intérieur, lequel servira en conséquence d'outil participant à affirmer l'existence de l'Union comme acteur international, dotée d'une capacité d'agir à l'extérieur.

II. L'exercice des compétences de l'Union comme manifestation d'une souveraineté européenne

L'Union européenne manifeste sa souveraineté européenne notamment par l'exercice de compétence interne malgré le fait que les États membres puissent avoir un statut différencié (A). Elle possède également des compétences externes qu'il est nécessaire de concilier avec le renforcement de la souveraineté nationale des membres (B).

A) Les compétences internes de l'Union entre préemption et statut différencié de l'État membre

;

Le principe ou la doctrine de préemption trouve son origine dans le système fédéral américain. La doctrine américaine de la préemption fédérale a émergé au début du XX^e siècle²⁵. La version classique de cette doctrine est basée sur l'idée que dès que le Congrès exerce son pouvoir de réglementer un certain sujet, le caractère exclusif de la compétence fédérale sous-jacente devient manifeste, empêchant ainsi les États d'adopter toute autre législation dans ce domaine, y compris des dispositions annexes visant à compléter la législation du Congrès ou adoptées pour les mêmes finalités.

Dans le cadre de l'Union européenne, le principe de préemption, pour les compétences internes, s'applique aux compétences partagées. Si l'Union exerce sa compétence dans un domaine, les États membres ne peuvent plus l'exercer après elle. Peut-on parler de souveraineté nationale dans le cas des compétences partagées ? La réponse est autant négative que positive. D'une part, il est possible d'admettre qu'on ne peut plus parler de souveraineté nationale, car l'État membre est privé d'une partie de sa compétence dans la mesure où l'Union a déjà agi. D'autre part, il est acceptable de considérer que les États membres conservent une part de souveraineté nationale même si l'Union a déjà exercé une compétence, dans la mesure où on peut constater une action parallèle des membres à celle de l'Union en tant que personnalité juridique. Cette préemption confère donc un droit particulier à l'Union, toutefois les États membres bénéficient aussi d'un avantage : celui du statut différencié par rapport à celui des autres États, pour lequel le droit de l'Union s'applique.

En effet, même si l'Union tend à une harmonisation des législations de ses membres, certains États ont la possibilité de conserver un statut spécifique et ainsi une part de souveraineté nationale dans un domaine normalement régi par l'Union. L'exemple de l'Irlande est particulièrement illustrateur en la matière. Cet État conserve un pouvoir souverain par rapport à l'ELSJ en vertu du protocole n° 21. L'Irlande conserve donc sa compétence souveraine dans des domaines en théorie propre à l'Union, grâce à son statut différencié. Néanmoins, il est important de préciser que ce n'est pas parce que certains États conservent une part de souveraineté dans un domaine propre de l'Union qu'il n'existe pas de souveraineté européenne en la matière. En d'autres

²⁵ Voir l'arrêt de la Cour suprême des États-Unis: *New York Central R. Co. v. Winfield*, 244 U.S. 147, 153-54 (1917)

termes, ce n'est pas parce que l'Irlande refuse la compétence de l'Union en matière d'espace de sécurité et de justice ou de monnaie, que l'Union n'en possède pas une. Ainsi, ces compétences exclusives de l'Union lui confère un monopole d'action, de décision et d'adoption de règles s'imposant aux Etats membres, ayant consenti à lui donner cette capacité. En effet, les compétences exclusives de l'Union n'existent que parce que les Etats ont accepté de transférer et déléguer leur compétences. Cela signifie que les membres ont consenti à donner le pouvoir à l'entité supérieure que représente l'Union d'agir en leur nom dans des domaines précis. A ce titre, il apparaît primordial de rappeler l'intérêt de la délégation de compétences exclusives en l'Union. Cela permet en effet une en capacité d'action justifiée par une volonté tant de l'Union que des Etats membres d'harmonisation du droit communautaire. Par exemple, il est plus commode et pertinent de transférer la compétence monétaire à la Banque Centrale Européenne, organe de l'Union, pour favoriser l'essor du marché commun. Il est en ce sens plus pratique pour les Etats membres de commercer en utilisant la même monnaie régie par une seule entité dépendant de l'Union à laquelle ils ont adhéré.

L'article 5§1 TUE dispose que « *L'Union n'agit que dans les limites des compétences que les Etats membres lui ont attribuées dans les traités pour atteindre les objectifs que ces traités établissent. Toute compétence attribuée à l'Union dans les traités appartient aux États membres* ». Cette disposition illustre l'idée selon laquelle les Etats-membres cèdent volontairement leur compétence à l'Union pour qu'elle remplisse les tâches qu'ils lui ont confiées en l'instituant. La question qui se pose alors est quelles sont les limites de ses tâches. En effet, bien que ce principe soit une variante du principe de spécialité attribuées aux organisations internationales, l'Union européenne a un facteur très souple à ce niveau-là qui sont ses compétences implicites. Celles-ci permettent à l'Union européenne d'étendre ses compétences faisant perdre aux Etats-membres leur compétence en la matière. Cette crainte est relevée dans le traité de Lisbonne où le principe d'attribution des compétences y est rappelé. Cependant, ce transfert des compétences de la communauté est présent depuis le traité de Rome, avec son article 308 qui permet de donner des compétences supplémentaires à la Communauté si cela permet d'atteindre des objectifs fixés par le Traité.

Enfin, l'article 352 TFUE permet également à l'Union européenne d'étendre son champ d'action, notamment lorsque cette action est "nécessaire pour accomplir un objectif des Traités" et qu'elle n'étend pas la compétence de l'UE au delà de ce qui est prévu par les Traités". Ainsi lorsque l'Union manque de compétence dans un domaine, elle peut quand même agir, sur proposition de la Commission et après approbation du Parlement européen. En effet, même si l'article 352 apparaît comme un moyen pour l'Union d'étendre son champ d'action, ses conditions d'application doivent respecter une procédure stricte et répondre à une unanimité au sein du Conseil. L'idée est que la communauté puisse agir dans un domaine où il n'y est pas prévu qu'elle le fasse, sous respect de conditions cumulatives. Cette action doit s'inscrire dans le cadre de la réalisation de la politique de mise en œuvre des traités et doit s'avérer être nécessaire aux objectifs de l'Union. Cet article 352 ou clause de flexibilité, permet donc "*aux institutions communautaires d'agir pour réaliser un des objectifs du traité alors même que celui-ci n'a pas prévu les pouvoirs d'action à cet effet*"²⁶; notamment grâce au principe de subsidiarité. Pierre angulaire de l'exercice des compétences en droit de l'Union, le principe de subsidiarité s'entend par "*la protection de la capacité de décision et d'action des États membres légitime l'intervention de l'Union si les objectifs d'une action ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres, mais peuvent mieux l'être au niveau de l'Union,*"²⁷

Ce système de compétence implique donc une coordination de l'action des Etats membres à celle de l'Union, dans la mesure où ils ne peuvent agir dans les domaines internes de cette dernière. Ils peuvent par contre mener des actions parallèles venant compléter celle de l'Union. Par exemple dans le domaine budgétaire, les Etats ayant consenti à faire partie de la zone euro doivent respecter le Pacte de stabilité et de croissance. Ce dernier met en place des règles relatives au budget, en donnant notamment une compétence à la Commission européenne pour examiner l'adéquation des budgets nationaux à la discipline budgétaire fixée dans ledit Pacte. Cette coordination a pour but de maintenir une cohérence de la politique communautaire dans les ordres juridiques nationaux, en harmonisant les actions des Etats membres autour des objectifs communs.

A titre d'exemple, la Commission a récemment publié une communication²⁸ à destination des États membres, donnant des orientations pour leur politique budgétaire de 2024. Effectivement, elle y explique que « *La présente communication définit, à l'intention des États membres, des orientations sur les politiques budgétaires à conduire et leur coordination* ».

²⁶ Oliva, Anne-Marie. « Fiche 8. Les compétences de l'Union européenne », Les indispensables du droit des institutions européennes. sous la direction de Oliva Anne-Marie. Ellipses, 2016, pp. 52-56.

²⁷ [Le principe de subsidiarité | Fiches thématiques sur l'Union européenne | Parlement européen](#)

²⁸ COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL : Orientations en matière de politique budgétaire pour 2024, 8 mars 2023, COM/2023/141 final

L'intérêt de cette communication est qu'elle vient redéfinir les contours de la notion de gouvernance économique des Etats membres, en venant l'adapter au contexte de crise lié au conflit en Ukraine et à la montée des prix de l'énergie. A ce titre, la Commission précise que *“Les États membres disposent ainsi d'une plus grande marge de manœuvre pour définir leur trajectoire d'ajustement budgétaire, dans les limites d'un cadre commun de l'UE qui s'accompagnerait d'une application plus stricte des règles. [...] par un engagement des États membres à respecter un plan budgétaire et structurel à moyen terme, propre à chacun et fondé sur les orientations données par la Commission”*²⁹. Se faisant, la Commission accepte de laisser une marge de manœuvre aux Etats membres dans leur politique budgétaire, seulement s'ils respectent des orientations qu'elle aura préalablement données. Ainsi, elle respecte sa mission accordée par les États de stabilité et de convergence économique de l'Union. En effet, en donnant des orientations globales à tous les membres, elles veillent à ce qu'il n'y ait pas de déséquilibre économique trop important au sein du marché commun et particulièrement dans la zone euro. Elle n'impose pas une politique spécifique en la matière, mais donne des indications aux Etats qui devront les appliquer en fonction de leur situation économique interne.

L'idée pour la Commission est de maintenir et de garantir une cohésion au sein de l'Union Européenne en laissant aux Etats membres leur souveraineté dans la constitution du budget. En ce sens, il apparaît intéressant d'observer la manière dont les Etats membres auront appliqué les orientations données par la Commission et auront respecté les engagements fixés dans sa communication dans la mise en place de leur budget pour l'année 2024.

En plus de devoir concilier sa compétence interne avec la souveraineté des Etats membres, l'Union européenne doit également le faire dans le cas de son action externe où il apparaît un renforcement des souverainetés nationales (B).

²⁹ *Ibid*

B) L'action externe de l'Union et le renforcement des souverainetés nationales

Le recours à la notion d'action externe et non pas celle de relations internationales ou de relations extérieures se justifie par les cas où l'Union agit unilatéralement en dehors de tout instrument conventionnel exprimant la convergence de consentements avec d'autres acteurs internationaux.

Au niveau de l'action externe de l'UE, le souci pour l'Union est de construire et de consolider son autonomie à l'égard des autres acteurs internationaux. Comme la Boussole stratégique le précise, l'Union se considère comme « *un défenseur fervent d'un multilatéralisme effectif* » et exprime sa vocation à chercher « *à mettre en place un ordre international ouvert fondé sur des règles, sur la base des droits de l'homme et des libertés fondamentales, des valeurs universelles et du droit international* ». L'idée d'un ordre mondial fondé sur les règles se trouve présente également dans la communication de la Commission, portant sur le réexamen de la politique commerciale³⁰. Les deux documents identifient principalement la Chine et la Russie comme une menace à cet ordre fondé sur les règles mais aussi les mesures extraterritoriales étrangères et les tentatives de contrainte économique ayant une incidence sur les intérêts stratégiques et l'industrie de l'Union. Ainsi, l'action de l'Union à l'égard de ces défis et menaces constitue non seulement une expression et une volonté d'exister sur la scène internationale, mais aussi un objectif de renforcer les souverainetés des Etats membres. En effet, face à de tels défis transnationaux, l'action individuelle de la part de chaque Etat membre risque non seulement d'être moins efficace mais aussi de menacer le fonctionnement même du marché intérieur. L'action externe de l'Union se fonde sur plusieurs compétences dont les bases juridiques pertinentes prévoient des procédures différentes, et ainsi, un mode de gouvernance distinct permettant de conjuguer exclusivité de la compétence de l'Union et « action parallèle » dans le cadre de la PESC.

A cet égard, l'Union ne s'est pas contentée d'adopter une rhétorique politique. Sur le plan pratique, l'Union européenne adopte des mesures restrictives dans différents domaines et pour différents objectifs. Dans le domaine des droits de l'homme, l'Union s'est dotée de sa propre « loi Magnitsky » permettant ainsi de sanctionner des personnes physiques ou morales, y compris des Etats tiers, qui auraient violé les droits de l'homme. A cet égard, le Conseil a adopté une décision PESC et un règlement : la décision (PESC) 2020/1999 du Conseil et le règlement (UE) 2020/1998 du Conseil du 7 décembre 2020 concernant des mesures restrictives en réaction aux graves violations des

³⁰ Commission européenne, « *Communication de la Commission Réexamen de la politique commerciale – Une politique commerciale ouverte, durable et ferme* », COM/2021/GG 1nal, 18 févr. 2021.

droits de l'homme et aux graves atteintes à ces droits. D'autres mesures restrictives ont été adoptées comme réaction à divers conflits et enjeux internationaux³¹.

Dans le cadre de la politique commerciale commune, compétence exclusive de l'Union, cette dernière détient un titre juridique à agir dans ce domaine afin de renforcer les souverainetés des Etats membres et de consolider la souveraineté extérieure de l'Union à travers l'exercice de sa compétence normative. A cet égard, deux instruments juridiques primordiaux sont à mentionner.

Le premier instrument, déjà en vigueur, est le règlement « blocage »³². Il a été adopté en réaction aux sanctions extraterritoriales américaines adoptées contre l'Iran, Cuba et la Libye. Son article premier prévoit que ledit règlement « a pour but d'assurer une protection contre l'application extraterritoriale des lois citées en annexe, (...) et contre les actions fondées sur elles ou en découlant, ainsi que d'en contrecarrer les effets »³³. Il s'agit véritablement d'un mécanisme défensif visant la protection de l'ordre juridique établi, les intérêts de l'Union et ceux des personnes physiques ou morales exerçant des droits sous le régime du TFUE³⁴. Ledit règlement a été refondu par le règlement n° 37/2014 du 15 janvier 2014, à la suite de l'adoption de la « seconde génération »³⁵ des sanctions extraterritoriales américaines.

Or, malgré le titre juridique disponible pour agir, la Commission n'en a pas fait plein usage pour assurer la souveraineté européenne à cet égard. Comme le professeur Daniel Ventura l'indique³⁶, il est regrettable que la Commission n'ait pas inclus dans le nouveau règlement, par les législations étrangères extraterritoriales, le Countering America's Adversaries Through Sanctions Act, lequel a établi des régimes de sanctions contre l'Iran, la Russie et la Corée du Nord.

³¹ Pour plus de détails sur l'ensemble des mesures restrictives adoptées par l'Union, voir : <https://www.sanctionsmap.eu/#/main>, consulté le 06/11/2023.

³² **Règlement (CE) n° 2271/96** du Conseil du 22 novembre 1996 portant protection contre les effets de l'application extraterritoriale d'une législation adoptée par un pays tiers, ainsi que des actions fondées sur elle ou en découlant.

³³ Parmi les législations citées en annexe du règlement blocage, on trouve : « *National Defense Authorisation Act for Fiscal Year 1993* », *Title XVII* — « *Cuban Democracy Act 1992* », *sections 1704 and 1705* ; « *Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act of 1995* » ; « *Iran and Libya Sanctions Act of 1995* ».

³⁴ Voir le considérant 5 du règlement.

³⁵ La professeure Joy Gordon distingue entre la « première génération » et la « seconde génération » des sanctions extraterritoriales américaines ; pour une analyse détaillée, voir : J. Gordon, 'Extraterritoriality: Issues of Overbreadth and the Chilling Effect in the Cases of Cuba and Iran' (2016) 57 *Harvard International Law Journal*, 1.

³⁶ D. Ventura, 'Contemporary Blocking Statutes and Regulations in the Face of Unilateral and Extraterritorial Sanctions' in Beaucillon, *Research Handbook on Unilateral and Extraterritorial Sanctions* (Cheltenham, Edward Elgar, 2021).

Quant au second instrument, il s'agit de la proposition du règlement « anti-coercition »³⁷. L'objectif de cet instrument est de « protéger les intérêts de l'Union et de ses États membres en permettant à l'Union de faire face à la coercition économique ». La proposition du règlement définit la coercition économique comme « une situation dans laquelle un pays tiers cherche à faire pression sur l'Union ou sur un État membre pour l'inciter à opérer un choix stratégique particulier, en appliquant ou en menaçant d'appliquer, à l'égard de l'Union ou de l'État membre, des mesures qui affectent le commerce ou les investissements ». Ainsi, il ressort de cette définition que l'intention d'adopter un tel acte législatif est de doter l'Union d'une capacité d'action à l'extérieur et de lier cette capacité à son pouvoir matériel relatif au marché intérieur.

Plus qu'une notion ou qu'un concept, la souveraineté dans l'Union européenne est une construction qui ne cesse d'évoluer. Le regroupement d'États souverains dans la cadre d'une organisation à qui ils ont délégué des compétences a donné une forme plus que singulière au principe de souveraineté. L'émergence d'éléments de fédéralisme additionnée à l'extension du champ d'action de l'Union ont transformé de manière significative l'essence même de la souveraineté. En effet, au fil du temps, les pays européens se sont dégagés du concept de nation au profit d'une fédéralisation des États membres ayant consenti à adhérer au projet de l'Union. Le partage de compétences a permis une coopération plus étroite entre les membres, renforçant une intégration de ces derniers non seulement en matière économique mais aussi en dans d'autres domaines tels que la sécurité par exemple. Au-delà des débats publics quant à la légitimité de l'Union concernant des préoccupations considérées comme relevant de la compétence nationale, force est de constater que la coordination des États membres par les institutions de l'Union ne cesse de s'étendre.

Ainsi la définition westphalienne correspondant à « une situation internationale dans laquelle les États exercent les fonctions régaliennes, sont souverains, et dont les limites correspondent, au moins théoriquement, à celles des nations »³⁸, ne peut s'appliquer à l'exercice de la souveraineté dans l'Union européenne.

A ce titre Vlad Constantinesco s'est demandé : « La souveraineté est-elle soluble dans l'Union européenne ? »³⁹, illustrant l'ambiguïté autour de la notion de souveraineté dans l'Union. Pour comprendre l'analogie de Constantinesco, il est nécessaire de comprendre que le phénomène de solubilité s'entend comme la dissolution d'une substance dans une solution. En ce sens, est-il

³⁷ Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL relatif à la protection de l'Union et de ses États membres contre la coercition économique exercée par des pays tiers, 2021/040G (COD), 8 déc. 2021.

³⁸ Westphalien (État, diplomatie, frontière...), post-westphalien ; Géococonfluences, mai 2019

³⁹ Constantinesco, Vlad. « La souveraineté est-elle soluble dans l'Union européenne ? », L'Europe en Formation, vol. 368, no. 2, 2013, pp. 119-135.

possible de considérer que les souverainetés nationales se sont dissoutes dans la “solution de l’Union européenne”⁴⁰ pour créer un mélange homogène ? Ou au contraire, est-il plus pertinent de parler de mutation de la notion de souveraineté ? Même si l’Union Européenne n’est pas un Etat fédéral, le renforcement des ses institutions et ses compétences crée une balance délicate entre les souverainetés nationales et la nécessité de coordonner une action collective pour assurer les objectifs communs des Traités. En ce sens, il faut comprendre la notion de souveraineté dans l’Union européenne comme un modèle interdépendant des Etats membres avec les institutions européennes nourries par un partage de compétence, une coordination et des politiques communes. Le dé1 de l’Union repose sur le maintien de l’équilibre alors qu’il existe des volontés pouvant apparaître contradictoires avec, d’un côté, l’approfondissement de l’intégration régionale et, de l’autre, la préservation de la souveraineté nationale des États membres.

⁴⁰ L’idée est de reprendre la réflexion de Constantinesco et de faire l’analogie entre une solution chimique classique venant dissoudre une substance ; avec les souverainetés nationales dans l’Union européenne.

SOUVERAINETÉ EUROPÉENNE ET MÉDICAMENTS

Bignet Cléo, Buisson Léa, Durand Lilian, Flajoulot Léna, Louvel Apolline & Munoz Esteban
UNIVERSITÉ DE POITIERS | MASTER 1 DROIT INTERNATIONAL ET EUROPÉEN PARCOURS CONTENTIEUX INTERNATIONAL

TABLE DES MATIÈRES

Introduction.....

I. Les défis perpétuels en matière de médicaments au sein de l'Union européenne....

 A. Une compétence exclusivement étatique réfutant la souveraineté européenne en matière de médicaments

 B. Une pluralité d'obstacles matériels impactant une possible souveraineté européenne en matière de médicaments.....

II. Les perspectives limitées d'une souveraineté européenne en matière de médicaments

 A. L'extension progressive des compétences de l'Union européenne en matière de médicaments.....

 B. Une souveraineté européenne illusoire face à la résistance des États membres.

Bibliographie

 Sources juridiques.....

 Articles de doctrine.....

 Site internet.....

Lorsque l'on évoque le sujet de la souveraineté européenne dans le domaine du médicament, on pense rapidement à la crise de la COVID-19 à laquelle les autorités nationales autant que les autorités européennes ont dû faire face. Lors de cette crise, des difficultés majeures se sont révélées et le 10 juillet 2020, le Parlement européen a adopté une résolution concernant les stratégies de santé publique de l'Union européenne post-COVID-19. Les députés européens appellent « *les institutions européennes et les États membres à tirer les bonnes leçons de la crise de la COVID-19 et à s'engager dans une coopération beaucoup plus forte dans le domaine de la santé ; demande donc un certain nombre de mesures pour créer une Union européenne de la santé* »⁴¹. La COVID-19 a refait surgir des débats concernant l'existence d'une souveraineté européenne en matière de médicaments au sein de l'Union européenne. Ce débat n'est pas nouveau mais fait une réapparition à la suite de cette pandémie mondiale qui a montré les défauts du système déjà mis en place dans l'Union européenne.

Ce secteur est très large et donne lieu à de nombreuses définitions. Le Parlement européen est venu récemment poser une définition en estimant qu'« *un médicament est une substance ou une composition destinée au traitement ou à la prévention des maladies humaines* »⁴². Cette définition posée par le législateur européen doit être commune à l'ensemble des États membres pour une certaine unité au sein de ces derniers. Pour mieux saisir cette notion de souveraineté européenne, il convient de revenir à la définition même de la souveraineté. La souveraineté est le « *caractère suprême d'une puissance qui n'est soumise à aucune autre* »⁴³. C'est ainsi que la souveraineté, selon Jean Bodin, est « *la puissance illimitée de faire les lois et de les faire appliquer* »⁴⁴.

En d'autres termes, à l'échelle européenne, l'Union dispose d'une souveraineté dans la limite des compétences qui lui sont conférées par les États membres. La souveraineté européenne en matière du médicament reviendrait donc à dire que l'Union dispose de compétence suffisante pour être soumise à aucune entité dans ce secteur. Pour Bernard Bonno, conférencier de la Commission européenne, se poser la question d'une souveraineté européenne dépasse la notion classique précédemment définie et « *nous oblige aujourd'hui à nous poser*

⁴¹ Parlement européen (10 juillet 2021) 2020/2691/RSP.

⁴² Directive 2001/83/CE du Parlement Européen et du Conseil du 6 novembre 2001 instituant un code communautaire relatifs aux médicaments à usage humain, art 1.

⁴³ G. Cornu, *Vocabulaire juridique* (Quadrige, PUF, 14e édition) 989

⁴⁴ J. Bodin, *Les six livres de la République* (Paris Fayard 1986) 179.

d'autres questions telles que celles de citoyenneté, d'identité, de frontière et même d'État au sein de notre ensemble européen »⁴⁵.

D'après l'un des pères fondateurs de l'Union européenne, Jean Monnet, la souveraineté européenne pouvait être considérée comme une notion évolutive avec un transfert progressif de compétences des États membres à l'Union européenne.

Alors, avec le contexte de la pandémie de la Covid-19, le débat de la souveraineté européenne dans le secteur du médicament a été soulevé à nouveau et a fait surgir de nouveaux débats. Ce secteur touche tous les États membres et concerne directement tous les citoyens européens. Ainsi, l'Union européenne a pour perspective de placer ce secteur comme un de ses objectifs majeurs. En effet, dans ce domaine, elle n'a pas la compétence exclusive. Elle a ainsi pour volonté d'acquiescer une certaine indépendance par rapport aux États membres dans ce secteur en mettant en place des stratégies pharmaceutiques à l'échelle européenne et non plus à l'échelle nationale. Cependant, la réticence des États membres à déléguer cette compétence freine l'action de l'Union européenne, pourtant volontaire dans ce domaine crucial. Comme il a été observé pendant la pandémie mondiale, les problèmes qui avaient pu être rencontrés auparavant, mais, qui n'avaient pas forcément été résolus, se sont intensifiés. Les États membres se sont retrouvés face à des problèmes d'approvisionnement en raison de pénuries mais aussi face à un manque de communication entre ces derniers et l'Union européenne. Pendant cette crise sanitaire, l'Union européenne a tenté de gagner en pouvoir dans ce domaine en adoptant des mesures et des stratégies pour pallier les problèmes de pénuries, d'approvisionnement ou encore de communication.

Ici, l'enjeu est de taille pour l'Union européenne. En effet, cette volonté de souveraineté européenne dans ce domaine n'est pas tâche facile face à la délocalisation massive qu'elle a connue avant la pandémie mondiale. Les coûts de production et de main d'œuvre ont conduit les entreprises des États membres à délocaliser dans des États tiers ayant une main d'œuvre plus attrayante et un coût de production plus rentable. Ce *dumping social* s'est ressenti pendant la crise et même post-Covid. Effectivement, en plus de ce phénomène, les États membres se sont placés comme un frein à cette volonté d'élargissement des compétences de l'Union européenne dans ce domaine du médicament. Ils sont un obstacle à la réelle effectivité d'une souveraineté européenne en raison de leur position protectionniste. La France fait partie de ses États qui empêchent l'action de l'Union. Selon le Président de la République française, Emmanuel Macron, les médicaments sont « *un secteur dans lequel la perte de souveraineté est la plus*

⁴⁵ B. Bonno, « *Souveraineté européenne* », une notion bien comprise ? (Eu ! Radio 29 mars 2021).

Mais alors, si cette crise a permis de mettre en lumière certaines lacunes, il n'en demeure pas moins que les aspects liés à la souveraineté européenne étaient déjà présents et qu'il est désormais question de savoir si l'Union européenne doit bénéficier d'une compétence exclusive en matière de médicaments ou s'il convient plutôt de laisser les États membres établir leurs politiques. Aussi étonnant que cela puisse paraître, ce sont les États qui ont commencé à répondre à cette question. Leurs volontés respectives au lendemain de la crise ont montré un sentiment d'interdépendance sur la question de la santé et particulièrement sur la question de la production et la distribution des médicaments dans l'Union. Mais alors, l'Union est-elle dorénavant dans une dynamique complète d'harmonisation des législations nationales dans ce domaine ou bien les prémices d'une souveraineté européenne dans le médicament sont déjà remises en question par des difficultés profondément ancrées dans le système ?

Les défis qui touchent l'Union européenne sont ainsi facteurs d'absence de souveraineté européenne (I). En revanche, cette époque serait peut-être révolue avec des perspectives sur la voie d'une souveraineté européenne en matière de médicaments (II).

⁴⁶ E. Macron (discours présidentiel, 13 juin 2023).

I. LES DÉFIS PERPÉTUELS EN MATIÈRE DE MÉDICAMENTS AU SEIN DE
L'UNION EUROPÉENNE

L'Union européenne est au cœur de multiples débats dans plusieurs domaines. Dans le secteur du médicament, la volonté de l'Union d'étendre sa compétence et le refus des États membres de déléguer cette compétence, en fait un réel défi pour cette dernière. Ainsi, les États membres réfutent une souveraineté européenne dans ce secteur (A) et l'Union se retrouve face à une pluralité d'obstacles matériels empêchant une possible souveraineté européenne (B).

A. UNE COMPÉTENCE EXCLUSIVEMENT ÉTATIQUE REFUTANT LA SOUVERAINÉTÉ EUROPÉENNE
EN MATIÈRE DE MÉDICAMENTS

L'Union européenne n'est pas dotée d'une compétence exclusive⁴⁷ dans le secteur du médicament mais, les traités lui ont attribué des compétences d'appui⁴⁸ et partagées⁴⁹ dans le domaine de la santé.

En premier lieu, l'article 6, alinéa 1er du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne⁵⁰, prévoit une compétence d'appui en matière de protection et l'amélioration de la santé humaine. Elle se voit donc attribuer la possibilité d'appuyer et de coordonner l'action des États membres au sein de l'Union. En revanche, de cet article est assortie une limite : l'Union ne peut pas émettre des actes juridiquement contraignants portant sur l'harmonisation des dispositions des États membres. Elle possède également une compétence d'appui selon l'article 168 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne⁵¹, concernant l'amélioration de la complémentarité des services de santé. Mais, comme pour la disposition précédente, une limitation de la compétence de l'Union est prévue. Effectivement, ce sont les États membres qui coordonnent entre eux leur action.

De plus, l'Union possède une compétence partagée en vertu de l'article 4 alinéa 2 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne⁵². Il y est prévu que l'Union européenne peut encourager et mener des actions en matière de politique de santé, puis, d'organisation et fourniture de services de santé ainsi que de soins médicaux.

⁴⁷ Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne [2012] OJ C 326/47 art. 3.

⁴⁸ Ibid, art. 6.

⁴⁹ Ibid, art 4.

⁵⁰ Ibid, art. 6.

⁵¹ Ibid, art 168.

⁵² Ibid, art 4.

Enfin, au niveau extérieur, l'Union et les États membres favorisent la coopération avec les pays tiers et les organisations internationales compétentes en matière de santé publique. Enfin, l'article 35 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne⁵³ prévoit que l'Union européenne doit apporter « *un niveau élevé de protection de la santé humaine est assuré dans la définition et la mise en œuvre de toutes les politiques et actions de l'Union* ».

Autrement dit, elle n'a pas la pleine compétence dans ce domaine mais dispose de certaines marges de manœuvres pour mettre en place des stratégies et des mesures pour faire évoluer le secteur. Il convient de rappeler que l'Union européenne n'a pas la compétence de sa compétence et que celle-ci relève d'une volonté commune des États membres de lui attribuer, conformément au principe d'attribution⁵⁴. Il revient alors à l'Union, de les articuler pour rendre ce domaine effectif en matière de droit de l'Union européenne, en reconnaissant par exemple des crédits européens consacrés à la recherche et au développement en matière de santé, et à la coordination des politiques entre les États membres, comme dans son projet « Horizon Europe » par exemple.

Cependant, il ne faut pas oublier qu'un des principes fondamentaux du droit de l'Union est le principe de subsidiarité⁵⁵. Ce dernier permet de réguler la compétence normative de l'Union, qui ne pourra agir que dans l'hypothèse où les États membres ne parviendraient pas à régler efficacement une situation. La limitation des compétences prévue dans les traités fondateurs et la réticence des États membres de déléguer des compétences ralentissent la consécration d'une réelle souveraineté de l'Union européenne dans ce secteur. L'Union va devoir, par le biais d'autres compétences qui lui sont conférées de légiférer des mesures. Par exemple, en 1965⁵⁶, l'Union consacre la libre circulation des médicaments et garantit une protection élevée de la santé publique, en obligeant les États membres à disposer d'une autorisation pour que le produit soit mis en vente sur le marché intérieur. Le législateur européen a donc la volonté d'établir un équilibre au sein de l'Union européenne avec l'encouragement de l'innovation des laboratoires pharmaceutiques et de garantir une protection des données cliniques nécessaires à la production

⁵³ Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne [2000] OJ C 364/1 art. 35.

⁵⁴ Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne [2012] OJ C 326/47 art. 5

⁵⁵ V. définition du Parlement Européen « dans le cadre des compétences non exclusives de l'Union, le principe de subsidiarité, inscrit dans le traité sur l'Union européenne, définit les conditions dans lesquelles l'Union dispose d'une priorité d'action par rapport aux États membres ». V. Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne [2012] OJ C 326/47 art. 5.

⁵⁶ Directive 65/65/CEE du Conseil du 26 janvier 1965 concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives, relatives aux spécialités pharmaceutiques.

de produits pharmaceutiques. Ainsi, le législateur garantit un juste équilibre entre la valorisation de l'innovation et l'accès facilité aux médicaments.

Ainsi, les compétences de l'Union européenne prévues dans les traités fondateurs sont-elles suffisantes pour exercer une réelle souveraineté européenne ? Toutes ces dispositions fondamentales de l'Union européenne sont venues consacrer une marge de manœuvre très restreinte à cette dernière. Ces bases ne sont pas suffisantes et ne permettent pas à l'Union européenne d'édicter des normes contraignantes pour les États membres et de pouvoir développer une souveraineté européenne concrète. Par conséquent, l'Union se retrouve dépendante de la volonté des États membres et de leur action.

Le protectionnisme des États membres n'est pas nouveau et existe dans certains secteurs. En effet, les États membres voient, au travers du secteur de la santé et du médicament, l'expression de leur souveraineté. L'État, en droit international public, se définit par son gouvernement, son territoire et sa souveraineté. La santé publique relève de l'intérêt général et l'État se doit de le garantir en raison de sa souveraineté. Ainsi, si l'État délègue cette compétence, c'est, en quelque sorte, abandonner son essence même. Ce protectionnisme des États est ainsi un frein aux compétences qu'ils ont déléguées à l'Union. Et, à cela, s'ajoute le fait qu'ils ne respectent pas le droit de l'Union européenne de manière constante. En effet, à travers les nombreux arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne et des recours qui sont portés devant elle, des problèmes de transposition, d'application, d'effectivité, et de contrôle des juges nationaux font surface. Ce qui rajoute un obstacle à l'effectivité des mesures et des stratégies prises dans ce secteur du médicament.

Tout cela est venu s'intensifier au moment de la crise mondiale de la Covid-19 qui a fait resurgir les problèmes que connaît l'Union européenne. Ainsi, « *La pandémie de Covid-19 a montré les limites de la répartition des compétences au sein de l'Union européenne et les faiblesses de la politique européenne de santé* »⁵⁷. Cependant, d'autres obstacles sont venus contribuer à la limite de la réparation des compétences de l'Union européenne (B).

⁵⁷ F. RASSU, *L'union européenne face à la crise de la Covid 19 : un premier (in Il diritto alla salute : tensioni e sviluppo, collection P_ALASS n. 4, Éd. Aracne 2022), 197-212.*

La recherche d'une souveraineté européenne dans le secteur du médicament est freinée depuis longtemps par divers obstacles. Des obstacles qui se sont accentués durant la pandémie de la Covid-19.

Les législations nationales et européennes, dans le secteur du médicament et plus généralement dans le secteur de l'industrie, sont de plus en plus contraignantes pour les entreprises. Ainsi, depuis quelques années, force est de constater qu'une très large part de la production pharmaceutique est délocalisée dans des pays tiers à l'Union européenne.

La délocalisation a permis aux entreprises, d'une part, d'avoir des coûts de production avantageux, notamment en raison de la main d'œuvre. En effet, cette dernière est dense et à moindre coût. D'autre part, la délocalisation permet aux entreprises de ne plus être soumises aux réglementations européennes et nationales des États membres qui imposent des conditions de productions strictes. En France par exemple, l'industrie était trop polluante par rapport aux normes environnementales en vigueur, ainsi la solution la plus rentable était la délocalisation. En somme, la production délocalisée est plus accessible, plus facile à mettre en œuvre et plus rentable pour les entreprises.

En conséquence, l'Union se retrouve largement dépendante de pays tiers pour la constitution de ses stocks et donc pour répondre à la demande en Europe. À ce titre, elle importe aujourd'hui 40% des médicaments à destinations commerciales⁵⁸. S'agissant des 60% restants, elle ne reste pas moins dépendante, puisque 80% des principes actifs qui serviront à la production en Europe de certains médicaments sont produits en Chine et en Inde⁵⁹. Cette dépendance est d'autant plus problématique en cas de tension du marché du médicament. Par exemple, lors de la pandémie de la Covid-19, il était difficile, même à l'échelle européenne, d'obtenir des marchés afin de s'approvisionner en médicaments et matériels, ce qui n'a fait que renforcer la pénurie déjà existante.

La délocalisation massive de la production pharmaceutique vient nécessairement remettre en cause la volonté de faire émerger une souveraineté européenne du médicament. En effet, il semble paradoxal de vouloir mettre en place une harmonisation dans ce secteur

⁵⁸ M. Jean-Pierre Decool, *Pénuries de médicaments et de vaccins : renforcer l'éthique de santé publique dans la chaîne du médicament* (rapport d'information n°737 2017-2018).

⁵⁹ N. De Grove-Valdeyron, *Promesses et faiblesses de la recherche stratégique de souveraineté européenne dans le domaine pharmaceutique* (Revue de l'Union européenne N° 648 2021) 291.

lorsque la production n'est pas sur le sol européen. La fermeture des frontières en temps de crise, notamment pendant la crise de la Covid-19, a permis de mettre en avant le problème de la circulation des médicaments et matériels médicaux. Ces derniers relèvent de la catégorie des marchandises et sont donc soumis aux règles du marché intérieur concernant la libre circulation de ces dernières. La circulation des médicaments se trouve alors atteinte en cas de restrictions malgré leur proportionnalité afin de protéger la santé publique⁶⁰. Ainsi, pendant la crise de la Covid-19, la fermeture des frontières pour des raisons de santé publique et sur décision individuelle des États membres n'a fait qu'accentuer encore une fois les problèmes d'approvisionnement.

Finalement, même si l'Union dispose d'une compétence partagée concernant les libertés de circulation, les États membres gardent une marge de manœuvre, qui, en temps de crise notamment, leur permettent de déroger à certains principes fondamentaux de l'Union. Même dans les matières dans lesquelles l'Union dispose d'une compétence, il paraît difficile d'instaurer une souveraineté européenne tant la volonté des États semble persister.

Un autre problème majeur réside dans l'harmonisation des prix des médicaments. Tout comme l'a brillamment révélé Virginie Godet-Cayré dans son ouvrage⁶¹, c'est particulièrement grâce à l'élaboration d'études générales dans un domaine que l'Union Européenne peut efficacement l'harmoniser. Toutefois, en matière de médicaments, il est nécessaire de constater que l'accès aux documents est difficile. En effet, chaque État membre publie unilatéralement ses ressources documentaires mais aucune centralisation n'est, à ce jour, en place au sein de l'Union, ce qui engendre une impossibilité matérielle de rassembler ces informations.

De plus, la fixation du prix des médicaments n'est pas la seule conséquence de l'intervention des États. En effet, la demande influe beaucoup sur le prix d'un médicament mais celle-ci est, selon les États, est plus ou moins encadrée et le jeu de la libre concurrence s'en trouve ainsi largement amoindri. Le système se complexifie encore, en raison de l'organisation différente entre l'Union européenne et les États membres. C'est ainsi, que des États comme l'Allemagne et les Pays-Bas s'organisent autour de la régulation de la prescription alors que, des États comme la France et l'Italie préfèrent opérer un contrôle sur les prix fabricants.

⁶⁰ Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne [2012] OJ C 326/47 art 34 et 36 ; jurisprudence constante de la CJUE : En matière de santé publique, une restriction des libertés de circulations est admise si elle est proportionnée à l'objectif de protection de la santé publique.

⁶¹ V. Godet-Cayré, *Marché européen du médicament : quelles voies pour une réduction des écarts des prix* (Revue française des affaires sociales 2003) 191-215.

L'harmonisation s'éloigne ainsi, peu à peu, alors que les difficultés s'accroissent. Comment harmoniser des législations dont les caractéristiques s'opposent ? Avant d'envisager une étroite coopération en matière de médicaments, les États membres devraient avant tout s'entendre sur la méthode à employer pour réguler les prix. Contrôler la demande ou contrôler l'offre ? Cette question rend plus délicate les initiatives ambitieuses des États de fixer un prix uniforme sur le territoire européen.

Malgré l'absence de bases solides pour concrétiser l'interdépendance des États membres de l'Union en matière de médicament, des ambitions audacieuses ont timidement commencé à s'élever (II).

II. LES PERSPECTIVES LIMITEES D'UNE SOUVERAINETÉ EUROPÉENNE EN MATIÈRE DE MÉDICAMENTS

La lettre des traités n'entend pas donner de compétences importantes et encore moins de souveraineté à l'Union européenne dans le domaine de la santé. Pour autant, l'Union n'est pas dénuée d'attributions concrètes (A) qui ne sont, cependant, pas suffisantes face aux velléités étatiques (B).

A. L'EXTENSION PROGRESSIVE DES COMPÉTENCES DE L'UNION EUROPÉENNE EN MATIÈRE DE MÉDICAMENTS

Ne disposant pas, à priori, de compétences suffisamment importantes pour asseoir sa souveraineté dans le secteur de la santé et plus particulièrement du médicament, l'Union européenne dispose cependant de certaines attributions octroyées par les textes puis par elle-même qui lui permettent de s'émanciper de la mainmise étatique.

En effet, l'action de l'Union, traités après traités, n'a cessé d'évoluer dans le secteur de la santé. Elle s'est enrichie de nouvelles compétences que lui octroyaient les textes à l'instar de l'article 168 alinéa 1 TFUE⁶² qui est venue modifier l'article 129 du traité de Maastricht. Ce dernier disposait que l'action de l'Union portait « *sur la prévention des maladies, et notamment des grands fléaux, y compris la toxicomanie* ». ⁶³ Avec l'article 168 TFUE, les objectifs se sont sensiblement détaillés comprenant, dès lors, l'amélioration de la santé publique, la prévention des maladies, la protection et l'amélioration de la santé humaine tant physique que mentale.

⁶² Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne [2012] OJ C 326/47 art.168.

⁶³ Traité de Maastricht [1992] OJ C 191 art. 129.

De plus, les mesures qui peuvent être prises au titre de l'article 168 TFUE⁶⁴ pour compléter l'action des États sont assez variés. Les trois institutions phares de l'Union européenne se chargent de cette mission par le biais de *soft law*, mais, également, par l'adoption d'actes contraignants. En effet, le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, ont adopté un règlement du 25 juin 2022⁶⁵ sur la base de l'article 168 TFUE⁶⁶ afin de renforcer le rôle de l'Agence européenne des médicaments dans la préparation aux crises et la gestion de celles-ci en ce qui concerne les médicaments et les dispositifs médicaux.

Fruit des réflexions post-Covid entre les États membres et les députés européens, ce règlement a pour objectif de répondre aux grandes inquiétudes qui ont secoué l'Europe en matière de pénuries de médicaments et de dispositifs médicaux. Cet acte met en œuvre la création d'un groupe de pilotage sur les pénuries de médicaments au sein de l'Agence européenne du médicament. Cette dernière, aura la possibilité d'étudier la nécessité d'une action urgente et coordonnée pour ce qui a trait à la qualité, à la sécurité et à l'efficacité des médicaments concernés.

Au même titre, afin d'illustrer l'extension des compétences de l'Union européenne en matière de médicaments, la Commission peut prendre « *des initiatives en vue d'établir des orientations et des indicateurs, d'organiser l'échange des meilleures pratiques et de préparer les éléments nécessaires à la surveillance et à l'évaluation périodiques* »⁶⁷. Ainsi, cette institution a joué un rôle important durant la crise de la Covid-19, notamment, avec l'adoption de recommandations sur les stratégies de dépistage⁶⁸, de communications informant sur la stratégie de vaccination à mettre en place⁶⁹ et, par des décisions. Par exemple, la décision du 16 septembre 2021 a créé l'Autorité européenne de préparation et de réaction en cas d'urgence sanitaire (HERA)⁷⁰. Cette nouvelle structure européenne inspirée de l'Agence biomédicale américaine « *Barda* » se focalise sur la recherche et le développement dans le domaine

⁶⁴ Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne [2012] OJ C 326/47 art. 168.

⁶⁵ Règlement UE 2022/123 du Conseil et du Parlement européen du 25 juin 2022 relatif à un rôle renforcé de l'Agence européenne des médicaments dans la préparation aux crises et à la gestion de celle-ci en ce qui concerne les médicaments et les dispositifs médicaux.

⁶⁶ Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne [2012] OJ C 326/47 art. 168.

⁶⁷ Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne [2012] OJ C 326/47 art.168.

⁶⁸ Recommandation UE 2020/1595 de la Commission du 28 octobre 2020 sur les stratégies de dépistage de la Covid 19.

⁶⁹ Commission, *pour une approche coordonnée par étapes du rétablissement de la libre circulation et de la levée des contrôles aux frontières intérieures* (communication C(2020) 3250 final 13 mai 2020).

⁷⁰ Décision UE 2021/C3931/02 de la commission du 16 septembre 2021 instituant l'Autorité de préparation et de réaction en cas d'urgence sanitaire.

biomédical afin de soutenir la capacité à réagir face aux menaces et urgences transfrontières en matière de santé.

Des perspectives de souveraineté européenne en matière de médicaments se traduisent aussi nécessairement par des besoins de financements. Le projet « *Horizon Europe* » lancé en 2021 jusqu'en 2027 a ainsi pour mission de concrétiser les priorités politiques stratégiques de l'Union en matière d'innovation et de recherche en augmentant de 30% le précédent budget. Ce projet illustre dès lors la volonté de l'Union de stimuler sa compétitivité, y compris celle de son industrie après la pandémie mondiale.

L'extension des compétences de l'Union s'est effectuée également, par d'autres biais, que l'article 168 TFUE⁷¹. En effet, les institutions de l'Union peuvent prendre des actes en se basant sur ce qu'appelle la doctrine une « *clause d'intégration de la protection de la santé* »⁷² tirée de l'article 114, alinéa 3 TFUE⁷³ qui prévoit que les institutions visent un « *niveau « élevé » de protection de la santé* ». En conséquence, des mesures d'harmonisation fondées sur d'autres dispositions du traité peuvent être adoptées, y compris lorsqu'elles ont une incidence sur la protection de la santé humaine.

En illustration, durant la crise de la Covid, la Commission a créé une réserve européenne de matériel médical (rescUE)⁷⁴ en se basant sur l'article 196 TFUE⁷⁵ qui dispose que « *l'Union encourage la coopération entre les États membres afin de renforcer l'efficacité des systèmes de prévention des catastrophes naturelles ou d'origine humaine et de protection contre celles-ci* ». Cette crise sanitaire a donc contribué à coordonner plus amplement l'action de l'Union en matière de médicaments en accentuant la nécessité de se fonder sur d'autres bases juridiques. Il en a ainsi été le cas pour la conclusion de contrats d'achat anticipé avec les producteurs de vaccins, au nom des États membres et par le biais de l'article 122 du TFUE permettant de prendre des « *mesures appropriées à la situation économique* ».

D'autres mesures se sont fondées sur la politique commerciale commune avec l'article 207 TFUE⁷⁶ dans l'optique de limiter l'exportation hors de l'Union des produits essentiels pour lutter contre la pandémie, mais, aussi afin, d'imposer une autorisation d'exportation relative aux vaccins et aux substances nécessaires à leur élaboration.

⁷¹ Ibid, art. 168.

⁷² E. Brosset, *L'impuissance des organisations supranationales à l'origine de la défiance en matière de santé ? Le cas de l'Union européenne* (RDSS. Revue de droit sanitaire et social 2021) 27.

⁷³ Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne [2012] OJ C 326/47 art. 114.

⁷⁴ Décision d'exécution 2020/414 de la Commission du 19 mars 2020 modifiant la décision d'exécution 2019/570 en ce qui concerne les capacités de rescUE en matière de constitution d'un arsenal médical.

⁷⁵ Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne [2012] OJ C 326/47 art. 196.

⁷⁶ Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne [2012] OJ C 326/47 art. 207.

La crise de la Covid a ainsi pu permettre à l'Union, par le biais des institutions, des différentes mesures et, de ses communiqués de presses, ou encore, de ses prises de positions politiques, d'instituer un changement de cap dans le domaine du médicament. Cette action européenne a permis de favoriser une opinion publique favorable à une intervention plus étendue. En effet, deux tiers des citoyens européens demandent un rôle plus actif de l'Union dans le domaine de la santé⁷⁷.

Dès lors, l'action européenne est caractérisée par une certaine ambiguïté en ce que l'action de l'Union va, en réalité, bien plus loin que ce qui est prévu par les traités et l'article 168 TFUE⁷⁸. Néanmoins, cela ne saurait suffire pour prêter à l'Union une souveraineté en matière de médicaments. L'ajout de plus amples instruments à l'Union semble ainsi être nécessaire afin de s'insérer pleinement dans une perspective de souveraineté européenne. Certains États, comme la France, s'insère dans cette démarche idéologique. Dans un discours en avril dernier, Emmanuel Macron évoquait le fait que « *la pandémie et la guerre (en Ukraine) ont toutes deux joué un rôle de catalyseur vis-à-vis de la souveraineté européenne* ». ⁷⁹

Néanmoins, une grande majorité d'États restent réfractaires à cette « *Union européenne de Santé* »⁸⁰. Ce sont pourtant les seuls acteurs qui peuvent jouer ce rôle fondamental novateur en la matière en transférant plus de compétence vers l'Union (B).

⁷⁷ Parlement Européen, *Public Opinion in Times Of Covid-19. A Public Opinion Survey Commissioned by the European Parliament First Results – 14 July 2020* (<www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/, 2020).

⁷⁸ Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne [2012] OJ C 326/47 art. 168.

⁷⁹ E. Macron, *les principaux facteurs de la souveraineté européenne* (La Haye, 11 avril 2023).

⁸⁰ Commission européenne, *Construire une Union européenne de la santé : renforcer la résilience de l'UE face aux menaces transfrontalière pour la santé*, communication de la commission au parlement européen, au conseil, au comité économique et social européen et au comité des régions (COM(2020) 724 final 2020).

La pandémie de la Covid-19 fut, malgré les difficultés économiques et humanitaires, une aubaine pour favoriser le développement des compétences au niveau européen en matière de médicaments. Ces compétences restent cependant peu pertinentes, repoussant tout soupçon de souveraineté européenne dans ce domaine tant la mainmise étatique sur ces dernières restent importantes.

En effet, comme le rappelle l'article 2 TFUE⁸¹ l'Union européenne peut avoir compétence dans un domaine seulement si les États membres lui attribuent cette compétence. En matière de santé, l'Union européenne ne dispose que d'une compétence d'appui⁸². La souveraineté européenne est donc, juridiquement, difficile à percevoir. Cette appréhension concrète d'une certaine souveraineté européenne en matière de médicament est ainsi mise à mal par un manque cruel de volonté des États membres qui partagent des opinions très disparates sur le sujet.

Pour preuve, les résistances nationales sont ancrées dans les pensées européennes depuis bien longtemps. Effectivement, il est possible de rappeler l'adoption par le gouvernement français, le 24 septembre 1952, d'un projet de Communauté européenne de la santé (CES), pour la mise en place d'un marché commun des médicaments et du matériel médical, ou encore, l'harmonisation de certains programmes de recherche et l'échange de la documentation médicale. Ce programme a été adressé aux États membres de l'OECE⁸³, cependant, lors de la soumission de ce projet, le projet n'a pas abouti à cause de la réticence interne de ces États.⁸⁴

La crise de la Covid-19 a, inévitablement, permis une certaine prise de conscience générale de la part des États puisqu'elle a mis en lumière de nombreuses carences dans le domaine de la santé et surtout l'absence de système efficace au niveau européen. À la suite de cela, une dynamique européenne s'est mise en place dans le secteur du médicament, ce qui est loin de faire l'unanimité auprès des États membres.

⁸¹ Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne [2012] OJ C 326/47 art. 2.

⁸² Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne [2012] OJ C 326/47 art. 6 et 168.

⁸³ L'Organisation Européenne pour la Coopération Économique, créée en 1948, pour administrer l'aide du Plan Marshall pour la reconstruction de l'Europe après la Deuxième Guerre mondiale, fut transformée en Organisation de Coopération et de Développement Économiques, "dans le but de renforcer la tradition de coopération et l'appliquer à de nouvelles tâches et des objectifs plus larges"

⁸⁴ F. Rassu, *L'essentiel de l'introduction au droit européen* (Éd. Gualino coll. Les Carrés Rouge, 2ème édition janvier 2023) 42.

Cette absence d'unanimité ne semble pas pour autant freiner tous les projets au sein de l'Europe. En effet, des discussions sont en cours et des projets sont échafaudés (par exemple la pharmacopée européenne), mais cela ne paraît pas suffire pour faire émerger une véritable souveraineté européenne. En revanche, le protectionnisme ne permet pas de transférer les compétences nécessaires à l'Union en matière de médicaments. Cela conduit les États membres à prendre des politiques isolées et divergentes en la matière, illustrant l'absence d'une souveraineté européenne. Même si l'Union dispose des moyens parfois pertinents, comme des actes juridiquement contraignants, les États membres se bornent à ne pas appliquer ces dispositions et ainsi, privilégier leur souveraineté dans ce domaine.

Cela étant, et pour compenser la faiblesse de sa compétence d'appui, l'Union a utilisé d'autres bases juridiques, comme celles de l'article 114 TFUE,⁸⁵ ce qui est occasionnellement problématique, car de nombreuses mesures sont adoptées sans qu'un mandat clair ait été donné à l'Union, conduisant à une atteinte de la souveraineté des États membres. Le souhait de la création d'une « *Union européenne de la santé* » ne doit pas pousser l'Union à dépasser ses compétences, ce qui la placerait somme toute en porte-à-faux et donnerait raison aux États réfractaires.

Les États doivent ainsi être les principaux instigateurs d'un nouveau paradigme où l'Union se prévaudrait de plus amples compétences en matière de médicament. Concrètement, la souveraineté européenne dans ce domaine ne pourra se traduire autrement que par une révision des traités aboutissant à une délégation de compétences plus importantes vers l'Union.

Un tel projet paraît, de prime abord, envisageable tant les dissidences nationales sont fortes sur le sujet. Néanmoins, des facteurs d'espoirs sont à relever et l'Histoire l'ont par ailleurs démontré à maintes reprises. En effet, les crises sanitaires qui ont touché les communautés, ont permis de modifier les traités en matière de santé et, ainsi, de transférer des compétences plus importantes au niveau européen. Pour preuve, la compétence partagée de l'Union qui lui est conférée concernant les enjeux communs de sécurité en matière de santé publique⁸⁶ a été octroyé à l'Union à la suite de la crise de la vache folle dans les années 90. Pareillement, la pandémie de la grippe H1N1 en 2009 a accentué le rôle de l'union dans la surveillance de menaces transfrontalières graves sur la santé.

Il n'est dès lors plus autant surréaliste d'envisager, dans un futur proche, que la crise que nous avons surmontée pourrait avoir pour seul avantage d'améliorer les moyens d'actions

⁸⁵ Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne [2012] OJ C 326/47 art. 114

⁸⁶ Ibid, art. 4

de l'Union Européenne, en établissant une véritable coopération communautaire dans le domaine de la santé.

OSCOLA, Oxford University Standard for the Citation of Legal Authorities, Fourth edition

SOURCES JURIDIQUES

Parlement européen (10 juillet 2020) 2020/2691/RSP.

Directive 2001/83/CE du Parlement Européen et du Conseil du 6 novembre 2001 instituant un code communautaire relatifs aux médicaments à usage humain.

Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne [2012] OJ C 326/47.

Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne [2000] OJ C 364/1

Directive 65/65/CEE du Conseil du 26 janvier 1965 concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives, relatives aux spécialités pharmaceutiques.

Décision d'exécution 2020/414 de la Commission du 19 mars 2020 modifiant la

Décision d'exécution 2019/570 en ce qui concerne les capacités de rescEU en matière de Constitution d'un arsenal médical.

Traité de Maastricht [1992] OJ C 191.

Règlement UE 2022/123 du Conseil et du Parlement européen du 25 juin 2022 relatif à un rôle renforcé de l'Agence européenne des médicaments dans la préparation aux crises et à la gestion de celle-ci en ce qui concerne les médicaments et les dispositifs médicaux.

Recommandation UE 2020/1595 de la Commission du 28 octobre 2020 sur les stratégies de dépistage de la Covid 19.

Décision UE 2021/C3931/02 de la commission du 16 septembre 2021 instituant l'Autorité de préparation et de réaction en cas d'urgence sanitaire.

ARTICLES DE DOCTRINE

N. De Grove-Valdeyron, « *Promesses et faiblesses de la recherche stratégique de souveraineté européenne dans le domaine pharmaceutique* », *Revue de l'Union européenne*, N° 648, 2021.

E. Brosset, « *L'impuissance des organisations supranationales à l'origine de la défiance en matière de santé ? Le cas de l'Union européenne* », *RDSS. Revue de droit sanitaire et social*, 2021.

F. Rassu, « *L'union européenne face à la crise de la Covid 19 : un premier bilan* », in Éd. Aracne (dir.), *Il diritto alla salute : tensioni e sviluppo*, collection *P_ALASS n. 4*, Éd. Aracne, 2022.

G. Cornu, *Vocabulaire juridique*, Quadrige, PUF, 14e édition.

J. Bodin, *Les six livres de la République*, Paris Fayard, 1986.

F. Rassu, *L'essentiel de l'introduction au droit européen*, Éd. Gualino coll. Les Carrés Rouge, 2ème édition janvier 2023.

F. Rassin, *L'union européenne face à la crise de la Covid 19 : un premier*, collection P_ALASS n. 4, Éd. Aracne 2022.

F. Rassin, *Il diritto alla salute : tensioni e sviluppo*, collection P_ALASS n. 4, Éd. Aracne 2022.

V. Godet-Cayré, *Marché européen du médicament : quelles voies pour une réduction des écarts des prix*, Revue française des affaires sociales 2003.

AUTRES SOURCES

B. Bonno, « *Souveraineté européenne* », une notion bien comprise ?, Eu ! Radio, 29 mars 2021.

Direction des affaires juridiques, *rapport d'information du Sénat relatif à la stratégie pharmaceutique pour l'Europe*, ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique (France), 24 novembre 2022.

Commission européenne, *Construire une Union européenne de la santé : renforcer la résilience de l'UE face aux menaces transfrontalière pour la santé*, communication de la commission au parlement européen, au conseil, au comité économique et social européen et au comité des régions, COM(2020) 724 final, 2020.

Parlement Européen, *Public Opinion in Times Of Covid-19. A Public Opinion Survey Commissioned by the European Parliament First Results – 14 July 2020* (<www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/, 2020).

E. Macron, *les principaux facteurs de la souveraineté européenne* (La Haye, 11 avril 2023).

Commission, *pour une approche coordonnée par étapes du rétablissement de la libre circulation et de la levée des contrôles aux frontières intérieures* (communication C(2020) 3250 final 13 mai 2020).

M. J.-P. Decool, *Pénuries de médicaments et de vaccins : renforcer l'éthique de santé publique dans la chaîne du médicament*, rapport d'information n°737, 2017-2018.

SITES INTERNET

https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-medicines-agency-ema_fr

<https://www.lesechos.fr/industrie-services/pharmacie-sante/pour-une-europe-des-medicaments-1902397>

<https://www.touteurope.eu/societe/sante-feu-vert-du-regulateur-europeen-pour-un-vaccin-anti-bronchiolite-destine-aux-nourrissons/>

<https://www.touteurope.eu/fonctionnement-de-l-ue/le-fonctionnement-de-l-europe-de-la-sante/>

<https://www.france24.com/fr/%C3%A9missions/info-%C3%A9co/20201126-l-europe-veut-retrouver-son-autonomie-pour-l-acc%C3%A8s-aux-m%C3%A9dicaments>

[Rapport d'information du Sénat relatif à la stratégie pharmaceutique pour l'Europe | economie.gouv.fr](https://www.economie.gouv.fr/rapport-d-information-du-senat-relatif-a-la-strategie-pharmaceutique-pour-l-europe)

https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/115b4854_proposition-resolution-europeenne

https://www.senat.fr/rap/r22-063/r22-063_mono.html#toc13

<https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2023/06/16/renforcer-notre-souverainete-sanitaire>

Souveraineté européenne et médicament

<https://euradio.fr/news/societe/20qL-souverainete-europeenne-une-notion-bien-comprise-linterview-de-bernard-bonno.html>

<https://www.horizon-europe.gouv.fr/cluster-1-sante>

<https://www.oecd.org/fr/juridique/convention-ocde.htm>

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/7/le-principe-de-subsidiarite>

[/7/le-principe-de-subsidiarite](#)



LA SOUVERAINETÉ NUMÉRIQUE



La première discussion théorique sur la souveraineté numérique en Europe date de 2006, mais c'est surtout au cours des années 2010 que le concept gagne en popularité, notamment en réaction aux révélations d'Edward Snowden sur la surveillance américaine. Dans les institutions européennes, dès les débuts de la présidence d'Ursula von der Leyen, la souveraineté technologique est explicitement citée parmi les priorités de la nouvelle Commission. La souveraineté numérique européenne peut se définir comme : « *la capacité de l'Europe à agir de façon indépendante dans le monde numérique* »⁸⁷.

Plus que le numérique lui-même, c'est l'ubiquité de cette souveraineté, qu'il faut particulièrement souligner. En effet, la souveraineté numérique concerne à la fois la politique de sécurité et de défense, la politique économique, la politique commerciale, la défense de la démocratie et des valeurs européennes, la régulation du marché intérieur, et la cybersécurité. D'une certaine manière, ces différents domaines remettent en cause l'intégralité des compétences européennes ainsi que l'autonomie de l'Union européenne (ci-après "UE") et de ses États membres.

Au vu de ces enjeux, la Commission von der Leyen est déterminée à faire de la décennie qui s'ouvre la « décennie numérique » de l'Europe. À cet égard, l'UE semble avoir la volonté de combler son retard en prenant de l'avance. Alors même, qu'elle accuse un retard technologique et industriel important, laissant les européens hors de la structuration de l'espace numérique dominé par les géants américains et chinois, la stratégie européenne passe par une forme de dépassement. Plutôt que de chercher à créer un géant européen du numérique, l'UE a choisi de penser aux nouveaux enjeux tels que la régulation des plateformes numériques et de l'intelligence artificielle.

Compte tenu de ces éléments, il serait intéressant de se demander *de quelle manière la mise en place d'une souveraineté numérique européenne constitue-t-elle un défi majeur pour l'UE ?* Afin de répondre à cette problématique, il s'agira tout d'abord d'expliquer de quelle manière les enjeux de la souveraineté numérique européenne constituent un défi pour l'UE (I) et ensuite d'étudier quelle est la stratégie de l'UE afin de combler son retard dans le domaine numérique (II).

⁸⁷ T. Madiaga, « Digital Sovereignty for Europe », Briefing, European Parliamentary Research Service, juillet 2020

I. Les enjeux considérables de la souveraineté numérique européenne, un défi pour l'UE

La spécificité de la souveraineté dite "numérique" réside dans son ubiquité. Effectivement, la souveraineté numérique intervient dans tous les domaines de compétence de l'UE ; elle remet en cause la souveraineté étatique (A), les valeurs démocratiques de l'UE (B), ainsi que les intérêts économiques des Etats membres (C). De surcroît, elle constitue un défi stratégique pour l'UE (D).

A. Une remise en cause des pans de la souveraineté étatique par le numérique

Pour la première fois dans l'histoire de l'Europe, le numérique a provoqué une rupture: tous les États membres ont pris conscience de leur incapacité à exister individuellement dans le cyberspace et à défendre leurs valeurs, leur modèle, leur économie et leurs citoyens. Cette prise de conscience révèle que le pouvoir des plateformes numériques constitue une forme de remise en cause inédite de la souveraineté des États. De ce fait, les États se retrouvent à la fois contestés et concurrencés dans l'exercice de leurs prérogatives classiques attachées à la souveraineté.

Tout d'abord, l'internet a permis la construction progressive d'un espace transfrontière partagé. En effet, la géographie politique internationale se compose d'États, dont la souveraineté repose sur des frontières de conception westphalienne, alors que, le cyberspace dessine une géographie nouvelle. Ce phénomène remet en question la dimension territoriale de la souveraineté car le territoire du cyberspace dépasse les territoires nationaux, et devient alors un territoire à conquérir pour les Etats. La souveraineté numérique questionne notamment la place qui revient à l'Europe dans cette nouvelle géographie. Au même titre que l'obligation de garantir l'intégrité territoriale qui lui incombe, la garantie de la souveraineté du cyberspace est une mission régaliennne des institutions. Ainsi, la souveraineté de certains États se trouve étendue, tandis que celle d'autres Etats se trouve réduite, en proportion de l'implantation respective des opérateurs Internet : les États-Unis peuvent faire levier de la multitude d'opérateurs Internet nés chez eux et bénéficier ainsi d'une extension extra-territoriale de leur souveraineté. Se forme alors, conformément à l'analyse de M. Bertrand de La Chapelle⁸⁸, une forme de nouvelle « géographie du cyberspace », qui menace la souveraineté

⁸⁸ Directeur de l'Internet & Jurisdiction Project et membre du Board de l'ICANN

des Etats.

Cette géographie du cyberspace, explique notamment, la difficulté d'une régulation nationale d'une telle infrastructure, techniquement sans frontières. L'étendue de ce territoire numérique remet en cause l'exercice du pouvoir régalien des Etats sur leurs territoires. En effet, la gouvernance technique de cet espace est assurée par la communauté Internet elle-même, qui s'appuie sur des structures indépendantes et complémentaires les unes des autres. Les Etats sont donc mis à l'écart de cette régulation.

Ainsi, la volonté des États de réguler les discussions sur les réseaux sociaux, par l'imposition de règles de retrait des propos haineux, se heurte aux principes de la liberté d'expression et aux règles de modération propres aux plateformes. Par exemple, Facebook par son « oversight board » a donné naissance à un mécanisme de justice privative, indépendante de celle des Etats, constituant une nouvelle perte de souveraineté. De plus, nombreux sont ceux qui considèrent les plateformes numériques comme des acteurs régaliens, aussi puissants que les États, dotés de pouvoirs équivalents.

Enfin, l'enjeu de la souveraineté numérique qui semble être fondamental est la défense des valeurs de l'UE. En effet, le numérique occupe une place très importante dans tous les aspects de la vie des citoyens, il faut donc que ces derniers puissent faire confiance à l'UE dans la défense de ses valeurs, sur le cyberspace. Ainsi, l'UE ne doit plus être une « *colonie du monde numérique* » car il en va de sa légitimité politique. La garantie de défense des valeurs démocratiques, même dans le cyberspace (au vu de son étendue), devient en réalité, une composante à part entière de l'Etat de droit. Par exemple, le modèle économique des plateformes (collecte massive des données, ciblage des comportements mental par les algorithmes) est devenu ces dernières années un outil privilégié de perturbation des processus électoraux. De surcroît, les réseaux sociaux ont amplifié ce phénomène car beaucoup de citoyens s'informent uniquement sur les médias sociaux. En outre, la régulation des contenus sur internet est donc devenue un enjeu démocratique fondamental, car ces contenus sont une source d'information.

B. La difficulté pour l'UE de défendre ses valeurs à l'ère du numérique

La souveraineté numérique européenne soulève également un enjeu éthique, notamment par le fait de s'attacher à préserver le droit au respect de la vie privée (*cf. art. 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*) mais également à la protection des données à caractère personnel de tout individu (*cf. art. 8 de la présente Charte*).

Tout d'abord, les consommateurs européens constituent le premier marché économique pour les géants du numérique composé de Google, Apple, Facebook, Amazon et Microsoft, (ci-après « GAFAM »). Cependant, le terme « GAFAM » est devenu « GAMAM⁸⁹ » suite au changement du groupe Facebook devenu Meta en 2021. Néanmoins, le terme GAFAM continue d'être utilisé par usage. De plus, Google est devenu Alphabet mais son nom n'a pas changé même si d'un point de vue juridique, Alphabet est bien l'entité contrôlant Google. En effet, la raison serait de nature économique puisque Google génère plus de 98,8% du Chiffre d'affaires d'Alphabet⁹⁰.

Les GAFAM sont omniprésents sur nos ordinateurs, smartphones et objets connectés, et nous permettent de stocker nos données personnelles gratuitement afin de pouvoir les consulter partout où l'on souhaite. De ce fait, les GAFAM analysent nos données afin d'améliorer leurs services, mais détournent souvent ces données collectées, de manière illégale pour les revendre aux annonceurs des publicités. Par conséquent, ces données deviennent une véritable source de revenus.

De surcroît, l'objectif des GAFAM est également d'utiliser les données collectées afin de pouvoir manipuler le comportement et l'opinion des citoyens européens en utilisant des paramètres rassemblés sur chacun d'entre eux. Ce majeur problème éthique a notamment été soulevé dans le scandale Cambridge Analytica en 2016. Dans cette affaire, les données personnelles de plus de 87 millions d'utilisateurs Facebook ont été utilisées, sans leur consentement, afin de favoriser la campagne de Donald Trump en micro-ciblant le message électoral adéquat sur un système psychographique. Il s'agit alors d'une véritable réduction du libre arbitre de ses usagers. Il est également intéressant de citer le sociologue Zeynep Tüfekçi qui évoque dans son article⁹¹ qu'il existe une véritable convergence d'intérêts entre YouTube

⁸⁹ Google, Apple, Meta, Amazon et Microsoft

⁹⁰ MOUNTAIN VIEW, Calif. – February 2, 2023 – Alphabet Inc. (NASDAQ: GOOG, GOOGL)

⁹¹ *YouTube, the Great Radicalizer* », New York Times, 10 mars 2018

et les mouvements politiques les plus radicaux. Les utilisateurs resteraient plus longtemps connectés sur les contenus les plus radicaux et cela constitue un effet de levier pour augmenter les revenus publicitaires de YouTube.

L'enjeu pour l'Union européenne serait alors de permettre aux citoyens européens d'avoir une véritable souveraineté numérique grâce à « *la capacité même du citoyen digital de pouvoir formuler une pensée de manière raisonnablement autonome* »⁹². De plus, afin de garantir que l'espace numérique ne soit pas une zone de non-droit et pour garantir le droit aux individus de maîtriser la trace laissée par l'activité numérique (*coordonnées bancaires, informations de santé, données financières, etc.*), le Règlement général sur la protection des données (RGPD), entré en application en 2018 permet l'encadrement du traitement des données personnelles sur le territoire de l'Union européenne. Cela s'applique alors à toute entreprise collectant, stockant ou utilisant des données personnelles appartenant à des résidents de l'Union Européenne. La Cour de Justice de l'Union européenne intervient également et n'hésite pas à sanctionner par de lourdes amendes les géants du numérique, comme ce fut le cas de Google qui a été condamné à travers une amende record de 4,1 milliards d'euros pour abus de position dominante de son système d'exploitation Android, en septembre 2022⁹³.

De plus, l'Union européenne est en difficulté face à l'hégémonie américaine. En effet, lors de l'utilisation d'un logiciel américain, le gouvernement des États-Unis peut se permettre d'explorer ou de stocker les données des utilisateurs de ce logiciel.

Par ailleurs, la surveillance de masse mise en place par le gouvernement chinois avec « *le crédit social* » (= *surveillance de masse par l'évaluation du comportement social et politique des citoyens*) se manifeste peu à peu en Europe. En effet, le maire de Bologne, en Italie a mis en place depuis l'automne 2022, une application nommée "Smart citizen Wallet"⁹⁴ collectant des données personnelles et visant à attribuer des points pour les bonnes actions des citoyens, comme par exemple, l'utilisation de transports en commun.

L'introduction du premier système de crédit social en Europe, bien que loin d'être obligatoire soulève des questions. En effet, il semble très important de rappeler que dans un premier temps, le régime chinois, qui est un régime autoritaire, a également opté pour des incitations avant de s'orienter vers des crédits sociaux punitifs. Se pose alors la question de savoir si les États européens seraient tentés de s'écarter des valeurs européennes en restreignant les libertés individuelles.

⁹² Jean-Gabriel Ganascia, professeur à l'Université Paris Sorbonne

⁹³ CJUE, n° T-604/18, Arrêt du Tribunal, Google LLC et Alphabet, Inc. contre Commission européenne, 14 septembre 2022

⁹⁴ Selon le Journal local Corriere di Bologna, « *Bologna, la patente digitale per i cittadini virtuosi* », Francesco Rosano

En outre, la menace que représentent les géants du numérique ne se limite pas au respect des valeurs de l'Union, elle s'étend également aux intérêts économiques de ses Etats membres.

C. La nécessité pour l'Union de réguler le cyberspace pour préserver les intérêts économiques de ses Etats membres

La volonté de l'Union de réguler davantage le cyberspace européen est en partie motivée par des enjeux économiques, indissociables au marché numérique. Par ailleurs, ce marché est sans frontières. Puisqu'il est accessible mondialement, il est important que même les entreprises étrangères se familiarisent avec les exigences de l'Union.

Actuellement, le marché du numérique est principalement dominé par des entreprises américaines. Ces dernières, notamment les GAFAM, se positionnent d'ailleurs avant les entreprises européennes. Par cette position de supériorité, se caractérisent des risques d'abus de position dominante. L'Union est très attentive à ces dérives qu'elle condamne d'ailleurs lourdement. De surcroît, elle est également extrêmement vigilante face aux Etats membres offrant des traitements privilégiés à ces grandes sociétés. A cet égard, l'Irlande aurait accordé en 2016 un rabais fiscal à Apple, lui faisant économiser 13 milliards d'euros. Cet acte assimilable à une aide d'Etat illégale a fait l'objet d'un litige devant le Tribunal de l'UE. Bien que la juridiction ait tranché dans le sens contraire de la Commission, l'avocat général de la CJUE s'est exprimé le 09 novembre 2023 en suggérant l'annulation de cette décision par la Cour.

En outre, se pose des questions relatives à la fiscalité de ces entreprises du numérique. En effet, puisqu'il n'y a pas d'harmonisation fiscale européenne et que chaque Etat dispose de ses propres règles en matière de fiscalité, les GAFAM n'ont plus qu'à s'établir dans les Etats membres proposant la fiscalité la plus attractive. Cela représente néanmoins un problème au niveau de l'Union. De fait, cet avantage fiscal emporte pour conséquences le faussement de la concurrence vis-à-vis des sociétés soumises à une fiscalité plus forte et prive les Etats membres d'importantes recettes fiscales alors que ce sont leurs citoyens qui sont les principaux clients de ces sociétés.

Dès lors, la question d'une taxe spécifique à ces entreprises s'est posée. En 2018, un premier projet allant en ce sens a été discuté, il visait à établir dans l'ensemble des Etats membres une taxe de 3% à destination des GAFAM sur le chiffre d'affaires réalisé grâce à certaines de leurs activités numériques. Il n'a toutefois pas abouti car en ce domaine un consensus entre les Etats est indispensable, or le renforcement de la politique fiscale n'est pas avantageux pour tous. S'agissant de l'Allemagne, cette dernière aurait retiré son soutien, craignant des représailles sur les importations de ses automobiles aux Etats-Unis. Concernant,

L'Irlande et le Danemark, leurs fiscalités avantageuses constituent un atout majeur pour attirer les multinationales et il ne leur semble pas être judicieux d'y renoncer. Face à cet échec, des solutions à l'échelle nationale ont dû être privilégiées. En France, une taxe sur les services numériques a été adoptée en 2019.

A défaut, l'Union se repose pour le moment sur l'impôt destiné aux multinationales. Négocié au sein de l'OCDE en 2021, cet impôt a été approuvé par 140 pays dont tous les Etats membres de l'UE et entrera en vigueur en 2024. A partir de cette date, les multinationales seront soumises à un impôt de 15% sur leur chiffre d'affaires, quelque soit le pays où elles seront implantées. Bien qu'atténuant partiellement le problème, il ne le règle pas complètement puisqu'il ne vise pas spécifiquement les entreprises du numérique.

En addition à ces enjeux économiques, l'Union doit faire face à un enjeu d'ordre stratégique pour édifier sa souveraineté dans l'espace numérique.

D. Un défi stratégique contre l'extraterritorialité de lois étrangères : un rapport de force dans la course à la souveraineté numérique

Les entreprises de l'Union Européenne sont vulnérables face aux lois de portée extraterritoriale. Force est de constater que depuis la fin des années 90, il y a une prolifération de lois à portée extraterritoriale, particulièrement d'origine américaine. À titre d'illustration, le *Foreign Intelligence & Surveillance Act Américain*, ou bien la loi chinoise du 28 juin 2017 sur le renseignement national, autorisent les agences de renseignement nationales à pratiquer légalement et discrètement une récolte importante de données étrangères. De tout cela découle de nombreuses inquiétudes notamment sur la protection des données. D'abord, les données recueillies peuvent servir à mesurer la performance d'une application pour son amélioration, et donc assurer une concurrence déloyale par rapport aux entreprises européennes qui n'y ont pas accès. Ensuite, les données collectées peuvent aussi permettre de personnaliser le service pour chaque utilisateur, lui sont ainsi adressées les publicités appropriées, favorisant la consommation de produits extérieurs à l'Union. Ainsi, l'Union européenne souhaite de plus en plus accentuer son autonomie d'appréciation, de décision et d'action.

En outre, il a été vu que les GAFAM sont si puissantes qu'elles ont la capacité de contourner certaines législations européennes. Cela a pu être observé grâce à des lois extraterritoriales, notamment le *Cloud Act* américain, adopté en mars 2018, ou bien le *Clarifying Lawful Overseas Use of Data Act*. Ces lois permettent aux autorités américaines, avec un mandat et l'autorisation d'un juge, d'accéder aux données stockées sur des serveurs situés dans d'autres pays au nom de la sécurité publique aux États-Unis. Cependant, l'Union Européenne a réagi, notamment avec la révision du règlement (CE) n° 2271/96 du Conseil de l'Union européenne du 22 novembre 1996. Ce règlement vise à protéger contre les effets de l'application extraterritoriale de lois adoptées par un pays tiers. Ou bien encore plus récemment, le 10 juillet 2023, sur le fondement de l'article 45 du règlement RGPD, dans une décision d'adéquation de la Commission européenne. Il a été constaté que si les États-Unis garantissent un niveau de protection des données personnelles équivalent à celui de l'Union européenne, alors les transferts de données personnelles depuis l'Union européenne vers les États-Unis peuvent être effectués sans nécessiter un cadre spécifique. Il est ainsi question de se conformer à d'autres obligations découlant du RGPD, notamment en ce qui concerne la nécessité de mettre à jour leurs registres de traitement et l'information des personnes concernées de leurs transferts vers les États-Unis.

L'ensemble de ces enjeux politiques, éthiques, économiques et stratégiques sous entendus dans la souveraineté numérique constituent un défi majeur que l'Union se doit de relever. Cette dernière accomplit d'ailleurs cette mission grâce à la mise en place d'une stratégie spécifique en ce domaine.

II. La stratégie de l'UE afin de combler son retard dans le domaine numérique

Face à l'hégémonie de puissances non-européennes, l'Union cherche à se doter d'un véritable paquet législatif (A) dont elle ne cesse d'améliorer les textes au gré des avancées technologiques (B).

A. Les différentes politiques de régulation mises en oeuvre par l'UE

La garantie d'une souveraineté numérique passe notamment par la mise en place d'une réglementation spécifique et unique entre tous les États membres. Un des premiers textes adopté en la matière est une directive européenne de 1995⁹⁵ portant sur la protection des données à caractère personnel (95/46/CE). Ce texte avait pour principal objectif de mettre fin à la fragmentation juridique existante entre les États membres afin de garantir un niveau équivalent de protection. Cette harmonisation permettait ainsi d'éliminer les obstacles à la libre circulation des données et assurer la protection des droits fondamentaux. Cependant, les évolutions technologiques ont conduit à une refonte de la directive et à l'adoption en 2016 d'un nouveau texte : le Règlement général sur la protection des données (communément appelé RGPD)⁹⁶. Ce texte tient compte des nouveaux enjeux en matière de protection des données personnelles et consacre de nouveaux droits pour les citoyens européens tels que le droit à l'oubli, le droit à la portabilité, le droit à l'information, le droit de s'opposer à la récolte des données, etc. Aujourd'hui, un nouveau règlement vient s'articuler au RGPD.

Il fait suite au plan d'action de la Commission européenne à l'horizon 2030. Il s'agit du Règlement sur la gouvernance européenne des données (ou Data Governance Act, entré en vigueur en septembre 2023)⁹⁷ dont l'objet est de favoriser, via une structure d'intermédiation, le partage des données personnelles et non personnelles. Il sera ensuite complété par le Règlement sur les données (ou Data Act) qui n'a pas encore été adopté. Ce texte viserait à assurer une meilleure répartition de la valeur issue de l'utilisation des données personnelles et non personnelles entre les acteurs de l'économie de la donnée. Ainsi, il permet que le partage de données soit équitable concernant l'accès et l'utilisation qui en est faite (qui peut créer de la valeur à partir des données ? dans quelles conditions ?). Ces textes renforcent la sécurité juridique des citoyens et des entreprises en matière de données et renforcent la confiance dans

⁹⁵ Directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil, du 24 octobre 1995, relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et libre circulation de ces données

⁹⁶ Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE

⁹⁷ Règlement (UE) 2022/868 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2022 portant sur la gouvernance européenne des données et modifiant le règlement (UE) 2018/1724 (règlement sur la gouvernance des données)

le partage de celles-ci entre États membres.

L'un des premiers enjeux pour l'UE a été d'intervenir en matière de protection des données personnelles car celles-ci sont indispensables au développement du marché numérique et sont également une vraie source de revenus pour les acteurs concernés. Cependant, cette exploitation des données a entraîné de nombreuses dérives et favorisé l'apparition de géants du numérique non-européens, ce qui a conduit l'UE à renforcer sa stratégie digitale. Récemment, deux autres grands textes ont été adoptés afin de remédier au déséquilibre qui s'est installé au sein de l'UE entre les acteurs du numérique : le Digital Market Act (DMA, 2022/1925)⁹⁸ et le Digital Service Act (DSA, 2022/2065)⁹⁹. Le premier règlement a pour principal objet de garantir un marché numérique équitable et ouvert à tous en luttant contre les pratiques anticoncurrentielles et les positions dominantes en particulier des GAFAM. Ainsi, par le jeu de la concurrence, cela permettra sur le long terme de développer la croissance, la compétitivité et l'innovation technologique au sein de l'UE, pour à son tour devenir un acteur majeur. S'agissant du second règlement, il vise à responsabiliser les plateformes pour garantir une certaine sécurité sur le net en ce qui concerne la diffusion de contenus illicites et le contrôle de ce qui apparaît en ligne (limitation de la publicité ciblée, etc.).

L'ensemble de ces textes marque un tournant important dans la position de l'UE en matière de numérique. Ils permettent à la fois de garantir un espace numérique sécurisé, de rééquilibrer la concurrence et de renforcer la souveraineté numérique. Toutefois, l'UE n'intervient pas qu'en matière de données personnelles. Récemment, elle est intervenue pour lutter contre la pénurie des semi-conducteurs en adoptant un règlement (2023/1781)¹⁰⁰ dont l'objectif est d'augmenter la production de semi-conducteurs au sein de l'UE et ainsi lui permettre de s'auto-provisionner en diminuant sa dépendance vis à vis des acteurs étrangers. Cette production renforcera la recherche, l'innovation, et en conséquence sa souveraineté numérique.

L'UE intervient dans d'autres domaines liés à la sphère numérique comme la cybersécurité ou encore en matière de droits d'auteurs et réfléchit aux autres questions soulevées par les dernières avancées technologiques.

⁹⁸ Règlement (UE) 2022/1925 du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2022 relatif aux marchés contestables et équitables dans le secteur numérique et modifiant les directives (UE) 2019/1937 et (UE) 2020/1828 (règlement sur les marchés numériques)

⁹⁹ Règlement (UE) 2022/2065 du Parlement européen et du Conseil du 19 octobre 2022 relatif à un marché unique des services numériques et modifiant la directive 2000/31/CE (règlement sur les services numériques)

¹⁰⁰ Règlement (UE) 2023/1781 du Parlement européen et du Conseil du 13 septembre 2023 établissant un cadre de mesures pour renforcer l'écosystème européen des semi-conducteurs et modifiant le règlement (UE) 2021/694 (règlement sur les puces)

B. Une volonté nouvelle de légiférer l'innovation européenne

En addition aux différentes politiques de régulation, la garantie d'une souveraineté numérique passe également par les moyens mis en œuvre en amont à l'échelle de l'Union européenne, afin de favoriser l'innovation. L'objectif principal de la politique d'innovation est en effet, de garantir la compétitivité de l'Union sur le marché mondial et la réduction de ses dépendances technologiques. L'édition 2023 du tableau de bord européen et régional de l'innovation publié le 6 juillet 2023 par la Commission¹⁰¹ en font un bilan positif car malgré les crises récentes, il est à noter que les États membres de l'UE et leurs régions font preuve d'une amélioration substantielle des performances en matière d'innovation d'environ 8,5% depuis 2016. S'agissant du processus de favorisation de l'innovation en matière de numérique, de nombreuses initiatives visant à remettre l'UE dans la course technologique ont été mises en place ces dernières années.

À commencer par l'Initiative "Scale-up Europe" lancée en mars 2021 réunissant un groupe de plus de 300 fondateurs de start-up et de scale-up, investisseurs, chercheurs et grands groupes. L'objectif de cette initiative est de créer plus de dix géants technologiques valorisés à plus de 100 milliards d'euros au sein de l'Union européenne avant 2030 et de positionner l'écosystème des start-ups européennes au premier rang sur la scène internationale en activant l'ensemble des leviers financiers et des politiques publiques. Afin de développer ces entreprises, trois leviers d'objectifs ont été mis en place, dont le premier qui est de financer les derniers stades de développement des scale-ups pour soutenir l'émergence des entreprises de rang mondial de demain. La difficulté est qu'à cause d'une faible mobilisation des investisseurs institutionnels, l'Europe manque de fonds pour répondre aux besoins de croissance des startups. Afin de remédier à cet obstacle, il a été décidé de créer un fonds de fonds, dont la gestion sera confiée au Fonds Européen d'Investissement (FEI) et à la mobilisation des banques publiques nationales afin d'accroître les capacités des fonds européens de capital-risque. Le deuxième levier est de faire de l'Europe la terre des talents technologiques, mais un manque de visibilité et de coordination continuent d'entraver la mobilité des talents de l'étranger vers l'Europe et au sein de l'Europe. Pour cela, plusieurs agences et organismes européens en charge de l'attractivité et de la rétention des talents s'engagent à travailler à la facilitation des procédures administratives et à l'arrivée des talents étrangers sur le sol européen afin d'établir un service d'information / guichet unique « European Tech Talents » en collaboration avec l'European Start-Up Nations Alliance¹⁰². Le troisième et dernier levier est de faire émerger des

¹⁰¹ Tableaux de bord européens de l'innovation 2023

¹⁰² European Start-Up Nations Alliance (ESNA)

entreprises européennes d'innovation de rupture¹⁰³ de rang mondial en leur donnant toutes les chances, notamment avec la nouvelle feuille de route du Conseil européen de l'innovation¹⁰⁴ dont l'objectif est de les soutenir financièrement et de lancer le projet « EIC Scale Up 100 » visant à sélectionner des entreprises prometteuses en matière d'innovation de rupture, afin d'accompagner au mieux leur développement.

Dans le cadre de sa stratégie numérique, l'Union européenne souhaite également réglementer l'intelligence artificielle (ci-après "IA") afin de permettre de stimuler l'innovation tout en garantissant la sécurité et en protégeant les libertés civiles. L'objectif est de façonner une Intelligence Artificielle digne de confiance au sein de l'UE. Cette loi sur l'IA serait la première réglementation au monde en la matière et permettrait à l'UE de s'imposer en tant que pionnière dans cette course fulgurante, qu'est la course technologique.

Les avantages de l'IA sont nombreux, notamment en termes de soins de santé, de transports, des affaires, de travail, de finance, de sécurité, d'agriculture, d'énergie moins chère et plus durable... C'est la raison pour laquelle, afin de garantir un niveau élevé de protection, le 21 avril 2021, la Commission européenne a proposé le premier cadre réglementaire de l'UE pour l'IA, l'*AI Act*¹⁰⁵ et propose des obligations pour les fournisseurs et les utilisateurs en fonction du niveau de risque lié à l'IA (risque inacceptable, risque élevé, IA générative ou risque limité).

Le 18 juin 2021, la CNIL, ses homologues et le Contrôleur européen de la protection des données ont adopté un avis sur la proposition de règlement de la Commission européenne sur l'IA et ont retenu comme étant les points les plus importants : la nécessité de tracer des lignes rouges aux futurs usages de l'IA; le défi de l'articulation avec le RGPD; l'importance d'une gouvernance harmonisée; et l'indispensabilité d'un accompagnement de l'innovation. Le 14 juin 2023, le Parlement européen a adopté sa position de négociation concernant la loi sur l'IA et a fait part de sa priorité qui est de veiller à ce que les systèmes d'IA utilisés dans l'UE soient sûrs, transparents, traçables, non discriminatoires et respectueux de l'environnement. De plus, le Parlement souhaite établir une définition uniforme et neutre de l'IA.

¹⁰³ *“Une innovation de rupture est une innovation souvent technologique portant sur un produit ou un service et qui finit par remplacer une technologie dominante sur un marché.”* (Source : Bpifrance Création)

¹⁰⁴ Conseil européen de l'innovation (CEI)

¹⁰⁵ Artificial Intelligence Act

À la même date, les députés européens ont également adopté leur position de négociation sur la loi en question. L'objectif est donc de parvenir à un accord avant la fin de l'année et une mise en application à partir de 2024. Les pourparlers du trilogue dans lesquels le Parlement européen, la Commission et le Conseil cherchent à trouver un compromis autour du projet de règlement européen AI Act sont en cours depuis le mois de juin. Mais, les négociateurs du trilogue peinent à s'entendre et cela retarde sa mise en application. En effet, des États membres comme la France, des start-ups et des entreprises technologiques pensent que cette régulation risque de gêner l'innovation en Europe. Il est difficile aujourd'hui de garantir qu'un compromis va être rapidement trouvé afin de sauvegarder à la fois la souveraineté des valeurs européennes et de rester dans la course technologique. Un trilogue supplémentaire pourrait en effet avoir lieu à la mi-novembre, en revanche au vu du retard déjà pris, les chances de voir un vote final avant la fin de l'année sont minimales¹⁰⁶.

¹⁰⁶ Mathilde DULOUT, Mazarine GALTIER, Naia DORRATÇAGUE, Cécile DELRUE, Adéline FOLVIK, Héroïse MARTIN



JOURNÉES EUROTÉMIS

Master 2 Études juridiques Européennes
Master 2 Expertise en affaires européennes

université
de **BORDEAUX**

EQUIPE 2

**SOUVERAINETÉ ET AGRICULTURE :
L'AUTONOMIE ALIMENTAIRE DANS L'UNION
EUROPÉENNE : ENTRE DÉPENDANCE ET RÉFORME
DE LA PAC**



TABLE DES MATIÈRES

Introduction	
I. Une autonomie alimentaire relative au sein de l'Union européenne	
A. Une indépendance non négligeable à l'égard de certains produits indispensables à la production agricole.....	
B. Une autonomie alimentaire mise à l'épreuve par les crises mondiales actuelles.....	
II. Les nouvelles orientations empruntées par l'autonomie alimentaire de l'Union européenne	
A. Une politique agricole commune actualisée toujours plus respectueuse de l'environnement.....	
B. Une prise de conscience collective en vue du renforcement de la souveraineté alimentaire.....	

Éric Andrieu, ancien député européen disait « Derrière cet enjeu prioritaire, il en est un autre tout aussi important : reconstruire la souveraineté alimentaire européenne », l'« enjeu prioritaire » est ici, celui du réchauffement climatique mais également, des problèmes de santé publique causés par l'usage des pesticides. La notion de souveraineté alimentaire découle, ainsi, de celle de la souveraineté agricole définie par l'autosuffisance agricole d'un État.

La souveraineté agricole européenne renvoie à la Politique Agricole Commune (PAC). Présente depuis le Traité de Rome (1957)¹⁰⁷, cette dernière a été mise en place durant l'après-guerre en réponse à l'impact néfaste des conflits sur l'autonomie alimentaire des États européens. Elle a depuis fait l'objet d'une réforme dont les discussions ont remis au centre des préoccupations, la nécessité d'une souveraineté alimentaire à l'échelle européenne¹⁰⁸. Force est de constater que les institutions européennes et les acteurs européens¹⁰⁹ utilisent des formulations distinctes pour désigner cette problématique, celle retenue ci-après sera : l'autonomie alimentaire. Ce choix n'est point anodin. De manière brève, l'autonomie alimentaire renvoie d'une part à la notion d'autosuffisance alimentaire et d'autre part à celle de sécurité alimentaire.

Ces deux notions sont certes pertinentes mais présentent des lacunes. La notion d'autosuffisance alimentaire a un champ d'application limité puisqu'elle désigne la satisfaction de tous les besoins alimentaires par la production nationale donc par un État¹¹⁰. Or, ici il est question de la satisfaction des besoins alimentaires de toute l'Union européenne par la production agricole européenne. De son côté, la sécurité alimentaire a pour essence la lutte contre la faim¹¹¹. Combat louable mais excluant l'hypothèse de changement des structures politiques et économiques qui pourraient s'avérer nécessaires¹¹². Par ailleurs, la politique publique européenne en la matière ne se limite pas à ces préoccupations¹¹³.

Dans le cadre de la nouvelle PAC sont notamment établis des Plans Nationaux Stratégiques (PSN)

¹⁰⁷ v. Titre II du Traité de Rome (1957).

¹⁰⁸ Fortuna, Gerardo. « La souveraineté alimentaire européenne est l'enjeu prioritaire dans les négociations de la PAC ». www.euractiv.fr, 8 janvier 2021. <https://www.euractiv.fr/section/energie-climat/interview/mep-european-food-sovereignty-is-the-real-issue-at-stake-in-ca-talks/>.

¹⁰⁹ Par exemple, les États ou les organisations à but non lucratif nationales.

¹¹⁰ « Eau et Agriculture ». Consulté le 3 novembre 2023. <https://www.fao.org/3/Y3918F/y3918f04.htm>.

¹¹¹ « Déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire mondiale ». Consulté le 3 novembre 2023. <https://www.fao.org/3/w3613f/w3613f00.htm>.

¹¹² Béliisle, Micheline, Jenni Labarthe, Cynthia Moreau, Elise Landry, Gracia Adam, Mijanou Bourque Bouliane, et Sophie Dupéré. « Repenser ensemble le concept d'autonomie alimentaire ». *Global health promotion* 24 (27 juillet 2015). <https://doi.org/10.1177/1757975915585499>.

¹¹³ v. Article 39 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

qui envisagent de stabiliser le revenu des agriculteurs tout en favorisant la transition écologique dans les domaines agricole et forestier. Est également prise en compte la question de l'incorporation des nouvelles technologies dans les modes de production. D'où le choix porté sur la notion d'autonomie alimentaire. À présent, il est nécessaire de noter que l'Union européenne figure parmi les plus grandes puissances agricoles à l'échelle mondiale. Toutefois, l'Europe est aujourd'hui confrontée à des problématiques diverses portant atteinte à l'autonomie alimentaire de cette dernière¹¹⁴. Se pose ainsi la question de savoir : En quoi l'Union européenne doit-elle renforcer ses stratégies alimentaires pour faire face à ces problématiques ? En effet, il convient de constater que l'autonomie alimentaire au sein de l'Union européenne reste relative (I), poussant l'Europe à adopter des orientations nouvelles pour assurer son autonomie alimentaire (II).

I. Une autonomie alimentaire relative au sein de l'Union européenne

Contrecoup de la mondialisation, la dépendance de l'Union européenne à l'égard de certains produits indispensables à la production agricole (A) met à mal l'autonomie alimentaire européenne du fait de crises successives (B).

A. Une indépendance non négligeable à l'égard de certains produits indispensables à la production agricole

L'Union européenne bénéficie d'une autosuffisance pour beaucoup de produits agricoles. La production européenne couvre la consommation en produits laitiers, céréales et viandes. Seul le secteur des oléoprotéagineux est déficitaire, la production européenne couvrant seulement 58% de ses besoins. Si dans l'ensemble l'Union européenne reste plutôt autosuffisante, il convient tout de même de noter la dépendance de l'agriculture européenne par rapport à l'importation de produits essentiels à la production des denrées alimentaires¹¹⁵. Tel est le cas du soja¹¹⁶. Depuis des décennies, les pays européens sont dépendants des États-Unis, de l'Argentine et du Brésil pour fournir cet aliment riche en protéines, essentiel pour l'élevage de volailles, porcs et vaches laitières. Pour

¹¹⁴ Pouch, Thierry. « L'Union européenne : une puissance agricole aux pieds d'argile ». Consulté le 3 novembre 2023. <https://www.arcion24.news/2019/05/13/lunion-europeenne-une-puissance-agricole-aux-pieds-dargile/>.

¹¹⁵ Asselain, Jean-Charles, et Bertrand Blancheton. « Les équilibres vitaux: la dépendance alimentaire de l'Europe ». *Revue économique* 51, n° 2 (2000): 195-212. <https://doi.org/10.2307/3503117>.

¹¹⁶ admin. « En France, les animaux d'élevage sont nourris avec du soja issu de la déforestation, VRAI ou FAUX? – Chaire bien-être animal », 24 mars 2022. <https://chaire-bea.vetagro-sup.fr/en-france-les-animaux-delevage-sont-nourris-avec-du-soja-issu-de-la-deforestation-vrai-ou-faux/>.

l'heure, l'Europe importe près de 90% du soja consommé par les éleveurs européens¹¹⁷. Pour la France, cela représente environ 3,2 millions de tonnes de tourteaux de soja importés en 2020. Se pose alors, le problème de la volatilité des prix, de la dépendance aux accords économiques et politiques¹¹⁸. En 2022, un rapport de la Commission des affaires économiques énonce que ces tendances de dépendance « ont (...) été aggravées par des décisions pénalisant la production française et aggravant les problèmes de souveraineté de la France »¹¹⁹.

Outre ces préoccupations d'ordre économique, s'ajoutent également des problématiques en termes d'approvisionnement. Pour rappel, en 2021, environ 45% des importations du gaz naturel provenaient de Russie¹²⁰. Se pose la question de l'impact d'une telle dépendance vis-à-vis de l'agriculture européenne. Il est indiscutable que le conflit a eu pour conséquence l'augmentation des prix des combustibles essentiels pour les activités agricoles comme l'alimentation des machines ou encore le chauffage des serres. Tout ceci représente une part importante des dépenses courantes pour les agriculteurs. Cette dépendance de l'Union européenne au gaz naturel en provenance des Etats tiers se reflète aussi sur la production des intrants. La production des engrais minéraux et azotés sur lesquels repose l'agriculture intensive européenne se fait majoritairement à partir de gaz russe, ce qui révèle encore une fois que la production agricole européenne telle qu'elle est aujourd'hui n'est pas pleinement souveraine. Ces difficultés liées au gaz, s'ajoutent à celles déjà existantes dans un secteur agricole qui connaît une décroissance de production du fait d'un recul tendanciel de la surface agricole utile ainsi qu'une réduction du nombre d'agricultures dans les pays européens, notamment en France¹²¹. De ce fait, l'invasion de l'Ukraine par la Russie a mis en exergue l'extrême dépendance des pays de l'Union européenne aux hydrocarbures russes. Face à ce constat, l'approche de l'Union européenne en matière d'autonomie alimentaire européenne se doit de trouver des solutions compte tenu des crises mondiales qui risquent d'affecter encore plus cette situation (B).

B. Une autonomie alimentaire mise à l'épreuve par les crises mondiales actuelles

¹¹⁷ INRAE Institutionnel. « Production de soja : un climat compatible avec l'autosuffisance du continent européen ». Consulté le 3 novembre 2023. <https://www.inrae.fr/actualites/production-soja-climat-compatible-lautosuffisance-du-continent-europeen>.

¹¹⁸ Hache, Emmanuel. « Géopolitique des protéines ». *Revue internationale et stratégique* 97, n° 1 (2015): 36-46. <https://doi.org/10.3917/ris.097.0036>.

¹¹⁹ Sénat. « Cinq plans pour reconstruire la souveraineté économique », 7 avril 2023. <https://www.senat.fr/rap/r21-755/r21-755.html>.

¹²⁰ Olivier, Arthur. « [Cartes] Quels pays européens dépendent le plus du gaz russe ? » *Touteurope.eu*, 25 février 2022. <https://www.touteurope.eu/economie-et-social/cartes-quels-pays-europeens-dependent-le-plus-du-gaz-russe/>.

¹²¹ Sénat. « Cinq plans pour reconstruire la souveraineté économique », 7 avril 2023. <https://www.senat.fr/rap/r21-755/r21-755.html>.

Récemment, de nombreuses crises ont touché l'Union Européenne tout comme le monde entier.

En effet, de prime abord, il faudrait citer la crise de la Covid-19 qui a ralenti considérablement la production économique et agricole. Nonobstant, cette période de crise a également fait resurgir l'importance de la santé, des modes de consommation et des écosystèmes au sein de la société européenne. Ainsi, les stratégies « De la ferme à la table »¹²² présentées par la Commission européenne en mars 2021 ont fait de l'alimentation une norme mondiale aux plans quantitatif et qualitatif, avec une volonté novatrice de rendre le système alimentaire européen durable.

Une autre crise mondiale a impacté l'autonomie alimentaire de l'UE, il s'agit de l'invasion de l'Ukraine par la Fédération de Russie. Cette guerre a arrêté la totalité des exportations de céréales et d'oléagineux depuis l'Ukraine et partiellement en provenance de Russie, ayant pour conséquences une hausse considérable des prix de ces denrées alimentaires, du jamais vu depuis 60 ans.¹²³ Ce phénomène constitue une véritable menace pour l'autonomie alimentaire de l'Union européenne, car ses États membres sont des importateurs importants de blés et de produits oléagineux, constituant des denrées alimentaires quotidiennes pour les Européens.¹²⁴ Dans l'urgence, l'UE a donc décidé d'augmenter les dotations nationales jusqu'à 500 millions d'euros en plus pour soutenir les agriculteurs les plus touchés par l'augmentation des coûts des intrants et la fermeture des marchés d'exportation.¹²⁵ Également, Bruxelles a prévu que les pays puissent verser à l'avance les paiements directs au titre de la PAC aux agriculteurs et de plafonner certaines aides en soutien à la discrétion des États. S'ajoute à cela la création d'une aide au stockage privé de la viande, constat de sa surproduction excepté pour la viande ovine, afin de garantir son exportation ultérieure.

L'autonomie alimentaire n'est pas indépendante de l'énergie en Europe. En effet, les États européens sont dépendants de l'énergie russe, le gaz russe représentant au premier semestre 2021 48,4 % du gaz

¹²² Conseil européen, Conseil de l'Union européenne – « De la ferme à la table », 11 octobre 2021

<https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/from-farm-to-fork>

¹²³ The Conversation, « Les impacts de la guerre en Ukraine sur les marchés agricoles et la sécurité alimentaire » par Sarah Sermondadaz, publié le 7 mars 2022

<https://theconversation.com/les-impacts-de-la-guerre-en-ukraine-sur-les-marches-agricoles-et-la-securite-alimentaire-178628>

¹²⁴ Le Monde diplomatique « Dépendance au blé russe et ukrainien » par Cécile Marin, publié en avril 2022

<https://www.monde-diplomatique.fr/cartes/ble-russe-ukrainien>

¹²⁵ Farm Europe « Plus de 4,6 milliards d'euros de mesures d'urgence agricoles financées par des aides d'Etat en 2022, publié le 2 novembre 2022

<https://www.farm-europe.eu/fr/blog/plus-de-46-milliards-deuros-de-mesures-durgence-agricoles-financees-par-des-aide-detat-en-2022%E2%80%9C>

importé dans l'UE et le pétrole russe 25,4 %.¹²⁶ Or, l'agriculture est un domaine nécessitant une quantité importante d'énergie dans les moyens de production, la guerre en Ukraine a donc entraîné une hausse significative des coûts de production en Europe. L'UE a dû compenser cette crise énergétique avec la présentation du plan REPowerEU par la Commission le 18 mai 2022. Ce plan comporte notamment 4 piliers, dont le premier vise des économies d'énergie, en deuxième lieu une diversification des approvisionnements, ensuite davantage d'énergies renouvelables et enfin une volonté d'investir dans d'autres infrastructures comme le gaz naturel liquéfié (GNL). Néanmoins cette dépendance énergétique, on l'a vu, peut entraîner de forts ralentissements de la machine agricole européenne, auxquels l'UE doit répondre en engageant des dépenses non négligeables et imprévisibles, démontrant l'instabilité et l'impréparation du système de l'autonomie alimentaire européenne.

Malgré cette déstabilisation de l'équilibre alimentaire européen, l'UE s'efforce donc d'assurer la sécurité alimentaire de ses États membres, avec une autonomie alimentaire renforcée financièrement.

II. Les nouvelles orientations empruntées par l'autonomie alimentaire de l'Union européenne

Ces nouvelles orientations en faveur de l'autonomie alimentaire de l'Union européenne passent par une politique agricole commune plus respectueuse de l'environnement (A) ainsi que par la nécessité d'une prise de conscience collective de la dépendance de l'Union sur le plan alimentaire afin de renforcer sa souveraineté alimentaire (B).

A. Une politique agricole commune actualisée toujours plus respectueuse de l'environnement

Pour rappel, la Communauté européenne avec l'article 39 du traité de Rome relatif aux objectifs de la PAC prévoyait déjà d'accroître la production agricole grâce au progrès technique, d'assurer la stabilité des marchés mais aussi d'assurer un revenu équitable aux acteurs économiques. A ce stade, rien n'était prévu en matière environnementale. Avec l'entrée en vigueur du traité Lisbonne en 2009, l'article 39 du traité de Rome¹²⁷ est repris dans le TFUE mais la nouveauté réside dans l'ajout

¹²⁶ Le Monde « Quel est le niveau de dépendance des pays européens au gaz et au pétrole russe ? » par Romain Imbach, publié le 11 mars 2022

¹²⁷ Traité instituant la Communauté économique européenne 1957
https://www.google.fr/url?sa=t&rect=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwia08e8_LaCAxW5v4kEHan7Cj_oQFn0ECBoQAQ&url=https%3A%2F%2Feur-lex.europa.eu%2Flegal-content%2FFR%2FTXT%2FPDF%2F%3Furi%3DCELEX%3A11957E%2FTXT%26rid%3D2&usq=AOvVaw1Xeq2mtD7B08p5WnvtkEEY&opi=89978449

d'objectifs en matière de protection de l'environnement et de la biodiversité (article 11 TFUE) ainsi qu'en matière de protection de la santé publique (article 168§1). La nouvelle politique commune pour la période 2023-2027 est entrée en vigueur en janvier 2023. Elle comporte des mesures ambitieuses en matière de protection de l'environnement et du climat¹²⁸ qui complètent celles déjà existantes dans les grandes stratégies de l'Union relatives à la transition verte comme le green deal ou encore la stratégie de la Ferme à la Table¹²⁹.

Les objectifs principaux de cette PAC sont la lutte contre le changement climatique, la protection des ressources naturelles et le renforcement de la protection de la biodiversité¹³⁰. En effet, cette PAC actualisée, entend bâtir une nouvelle architecture écologique notamment en imposant aux agriculteurs des conditions plus restrictives à l'accès au financement. Par exemple, il est exigé des agriculteurs qu'ils adoptent des bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE) c'est-à-dire qu'ils doivent mettre en place des pratiques comme la rotation des cultures mais aussi consacrer un pourcentage minimum des terres à des surfaces non productives. L'union européenne encourage également les agriculteurs dans leur transition vers des pratiques agroécologiques avec l'adoption en 2023 de l'éco régime¹³¹. Ce système d'aide bénéficie aux agriculteurs qui s'engagent dans la préservation du climat, de la biodiversité, les sols agricoles et la diminution de produits phytosanitaires. Cette aide versée à l'hectare est complémentaire au respect de la conditionnalité et des BCAE et se décline sur deux niveaux d'exigence : le niveau de base à hauteur de 60 euros par hectare et le niveau supérieur à hauteur de 80 euros à l'hectare pour les agriculteurs adoptant des pratiques plus ambitieuses. Cette aide supplémentaire assure un complément de revenu pour les agriculteurs mais permet aussi de tendre vers les objectifs environnementaux fixés par l'Union.

Ces exigences nouvelles qui mettent l'accent sur la protection de l'environnement ont aussi vocation à encourager le développement d'un secteur agricole innovant qui serait en mesure de garantir la sécurité alimentaire des européens. L'enjeu est de développer des pratiques agricoles qui seraient plus écologiques afin de réduire l'impact des émissions agricoles sur le climat mais aussi la pollution des sols due à l'utilisation massive d'intrants. Pour ce faire, la PAC 2023-2027, prévoit « un plan d'action » pour « encourager une agriculture à faible consommation d'intrants. » en

¹²⁸ Conseil européen, conseil de l'Union européenne, Politique Agricole Commune 2023-2027
<https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/cap-introduction/cap-future-2020-common-agricultural-policy-2023-2027/>

¹²⁹ Toute l'Europe, « de la ferme à la table : comment l'UE veut verdir nos assiettes » 01/03/2023
<https://www.toutleurope.eu/agriculture-et-peche/de-la-ferme-a-la-table-comment-l-ue-veut-verdir-nos-assiettes/>

¹³⁰ Commission européenne « une PAC durable sur le plan environnemental » 19/07/2023
https://agriculture.ec.europa.eu/sustainability/environmental-sustainability/cap-and-environment_fr

¹³¹ Les services de l'Etat dans le Cher, « conditionnalité et écorégime PAC 2023-2027 » <https://www.cher.gouv.fr/Actions-de-l-Etat/Agriculture-et-developpement-rural/PAC-2023-2027/Conditionnalite-et-ecoregime>

soutenant l'agriculture biologique et en appelant à une consommation « raisonnable » d'engrais de synthèses¹³². L'utilisation de ces engrais, qui contiennent de l'azote, contribue à la pollution des sols¹³³ et crée une dépendance de l'Union européenne vis-à-vis de la Russie dans l'importation du gaz russe¹³⁴.

C'est pourquoi la commission demande en outre aux Etats de réduire dans leur Plan Stratégique Nationaux leur dépendance aux énergies fossiles et aux intrants¹³⁵.

L'architecture de la nouvelle PAC pour une agriculture plus verte laisse en suspens la question de la souveraineté européenne. Il est pourtant indispensable qu'une prise de conscience collective intervienne car l'Union européenne ne dispose pas d'une autonomie alimentaire pleine et entière (B).

B. Une prise de conscience collective en vue du renforcement de la souveraineté alimentaire

Les exigences de verdissement imposées par la PAC pour être éligible au paiement vert interrogent quant à la question du rendement. En effet, le paiement vert est conditionné par trois pratiques obligatoires, à savoir la diversification des cultures, le maintien de prairies permanentes ainsi que la consécration minimale à des surfaces d'intérêt écologique (SIE) comme la mise en jachère. Toutes ces pratiques bénéfiques à l'environnement vont entraîner une perte de production d'ici 2030 car la surface des terres agricoles diminue et ces modes de culture et de gestion des terres sont moins productifs notamment à cause de la réduction de pesticides prévue par l'Union. Par exemple en matière de céréales, une baisse de la production de 15% est attendue d'ici 2030 passant de 128 millions de tonnes de blé envisagée par l'Union à 109 millions de tonnes¹³⁶. Ces baisses de productions pourraient conduire à un resserrement de l'offre alimentaire, c'est-à-dire moins

¹³² Commission européenne « encourager une agriculture à faible consommation d'intrants » 19/07/2023 https://agriculture.ec.europa.eu/sustainability/environmental-sustainability/cap-and-environment_fr

¹³³ Libération « Engrais de synthèse : L'azote est à l'origine de tous les problèmes de l'agriculture moderne » 25/03/2022 https://www.liberation.fr/environnement/engrais-de-synthese-lazote-est-a-lorigine-de-tous-les-problemes-de-lagriculture-moderne-20220325_L3GE5JLTKRHK5E263XEIAZWJJI/

¹³⁴ Le point « la dépendance aux engrais russes une épine dans le sol européen » source AFP, publié le 15/03/2022 <https://www.lepoint.fr/monde/la-dependance-aux-engrais-russes-une-epine-dans-le-sol-europeen-15-03-2022-2468184-24.php#11>

¹³⁵ Commission européenne, Représentation en France « la commission aide les Etats membres à réduire leur dépendance aux combustibles fossiles russes ». 6/04/2022

https://france.representation.ec.europa.eu/informations/la-commission-aide-les-etats-membres-reduire-leur-dependance-aux-combustibles-fossiles-russes-2022-04-06_fr

Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, ministère de la transition énergétique « un plan de résilience pour sécuriser nos approvisionnements et sortir de notre dépendance aux énergies fossiles » 17/03/2022

<https://www.ecologie.gouv.fr/plan-resilience-securer-nos-approvisionnement-et-sortir-notre-dependance-aux-energies-fossiles>

¹³⁶ Agriculture et environnement, lettre d'information, « une étude annonce une baisse de la production agricole de l'UE à l'horizon 2030 » 23/08/2021

<https://www.agriculture-environnement.fr/2021/08/23/une-etude-annonce-une-baisse-de-la-production-agricole-horizon-2030>

d'aliments disponibles ou plus rares, ce qui amènerait une hausse des prix qui se répercuterait sur le budget des consommateurs. L'enjeu ici est de trouver le bon ratio entre pratiques agricoles respectueuses de l'environnement et de la santé humaine et un rendement suffisant pour satisfaire les besoins alimentaires des européens.

Il est nécessaire que les Etats adaptent leurs plans stratégiques nationaux afin de produire moins mais de qualité. En ce sens, il faut changer de paradigme et passer d'une agriculture hyper productiviste à une agriculture plus solidaire et raisonnée. Pour ce faire, l'Union doit voir ses pouvoirs en matière d'agriculture renforcés ce qui permettrait une harmonisation au niveau des politiques nationales mais surtout une plus grande efficacité pour résoudre le problème de la dépendance de l'Union sur le plan alimentaire. L'Union européenne ne doit plus être dépendante des importations en matière de soja ou d'autres oléagineux, ce qui implique de développer une plus grande production agricole à l'échelle de l'Union européenne. La prise en compte des conditions climatiques comme le manque d'eau dans différents Etats en Europe doit amener les agriculteurs à cultiver des aliments qui ne demandent que très peu d'eau tel que les légumineuses. Un investissement économique dans la modernisation du système agricole semble nécessaire pour aller vers des systèmes de production plus écologiques. Cela ne signifie pas qu'il faille chercher à accroître à tout prix le rendement car cette pensée irait à l'encontre du modèle d'agriculture solidaire.

Ces solutions alternatives ont un coût économique non négligeable puisqu'elles nécessitent une perte de production et donc une baisse de rendement. Elles sont certes plus coûteuses à mettre en place mais la balance s'équilibre car elles apportent des bénéfices à long terme sur la santé du consommateur ainsi que sur la protection de l'environnement. Ces débuts de solutions, qui doivent être apportés au niveau de l'Union et au niveau étatique, peuvent être complétés par l'action des consommateurs. En outre, il faudrait inciter les consommateurs à consommer moins et mieux. En ce sens, la réduction du taux de TVA de prime abord apparaît tout à fait opportune. La directive sur les taux adoptée en avril 2022¹³⁷ prévoit des exonérations à la discrétion des Etats membres sur les produits à l'impact environnemental faible qui prend en compte les émissions de carbone, le gaspillage alimentaire et la pollution plastique. Cependant, ces exonérations restent à la discrétion des Etats ce qui traduit l'idée « d'une politique agricole à la carte » où les Etats récompensent de manière hétérogène les mérites d'une production agricole respectueuse de l'environnement.

¹³⁷ Directive UE n° 2022/542 du Conseil du 5 avril 2022 modifiant les directives 2006/112/CE et UE 2020/295 en ce qui concerne les taux de taxe sur la valeur ajoutée. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A32022L0542>

**Master Affaires
Européennes – Sciences Po
Bordeaux 2023**

SOUVERAINETÉ EUROPÉENNE ET ÉNERGIE



Table des matières

Introduction :.....

I – Un approfondissement de la gestion européenne des énergies.....

- A. Un exercice nécessaire des compétences de l’Union en matière d’énergie.....
 - 1. Un rapprochement des législations nationales rendu nécessaire
 - 2. Des besoins énergétiques variables entre les États
- B. Une régulation européenne à renforcer

 - 1. Les outils européens développés par l’Union européenne pour la régulation de l’énergie
 - 2. Les outils européens à développer pour renforcer la régulation de l’énergie.

II – Mieux maîtriser la provenance des énergies au sein de l’Union.....

- A. Plus de sécurité pour l’approvisionnement énergétique.....
 - 1. Les achats communs
 - 2. La diversification des fournisseurs
 - 3. La sécurisation des stocks.....
 - 4. Les infrastructures de l’Union : les réseaux transeuropéens d’énergie (RTE-E).....
- B. Un développement au niveau européen des énergies dites “vertes”

 - 1. Un accord commun pour la transition énergétique.....
 - 2. Des clivages technologiques autour de la définition des “énergies vertes” persistent : l’UE doit les dépasser

Bibliographie

*“L’heure de la souveraineté européenne a définitivement sonné. L’heure pour l’Europe de prendre entre ses mains son destin. [...] Partager nos souverainetés - là où il le faut - rend chacun de nos États et chacune de nos nations plus forts. Cette conviction qu’ “unis nous sommes plus grands” est l’essence même de ce que veut dire faire partie de l’Union Européenne.”*¹³⁸, déclarait en 2018 Jean-Claude Juncker, alors Président de la Commission européenne. Il affirmait ainsi la volonté de lier le futur des vingt-sept États membres de l’Union Européenne plus fortement encore. Alors qu’une pandémie et la montée de partis eurosceptiques dans différents États membres semblaient avoir fragilisé l’unité européenne, il s’avère que le soutien unanime de ces derniers à l’Ukraine depuis le début du conflit russo-ukrainien a permis de resserrer les rangs. A l’exception toutefois d’un sujet dont le traitement semble toujours dissonant de l’Atlantique à l’Oural : la question de la place de l’énergie au sein de l’Union européenne, revenue sur le devant de la scène suite à l’animosité du Kremlin qui fragilise les nations occidentales par sa manne sur l’approvisionnement énergétique de nombreux pays, surtout à l’Est, et minimise leur marge de manœuvre géopolitique.

Ce n’est pas la première fois que l’insuffisance des ressources énergétiques des États d’Europe de l’Ouest et d’Europe centrale pour répondre à leurs besoins se manifeste. La nécessité de se fournir en énergie hors de ses frontières a été l’objet de nombreux épisodes centraux dans l’histoire du continent. On pourrait penser à la volonté stratégique du troisième Reich Allemand de mettre la main sur les gisements de charbon du Donbass ou sur les gisements de pétrole du Caucase¹³⁹. La vulnérabilité d’une certaine partie du continent due à l’approvisionnement énergétique s’est également faite sentir après la multiplication par quatre du prix des hydrocarbures décidée par les pays de l’Organisation des Pays Exportateurs de Pétrole (OPEP) en 1973. Cet événement avait alors stoppé, en France, les Trente Glorieuses, c’est à dire à la période de forte croissance économique qui avait commencé après la fin de la Seconde Guerre mondiale¹⁴⁰. Le retour du sujet sur la table ramène ces sombres moments à nos consciences et nous oblige à une introspection.

¹³⁸ Juncker, J-C (2018). *L’heure de la souveraineté européenne* [discours]. Strasbourg, France.

¹³⁹ Flonneau, J. (2003). Chapitre 4 - De la politique de grande puissance à l’échec de l’expansion mondiale et raciste (1933-1945). Dans J. Flonneau, *Le Reich allemand : De Bismarck à Hitler - 1848-1945* (pp. 224-304). Paris: Armand Colin.

¹⁴⁰ Dehousse, F. & Lotsova, T. (2000). L’Europe de l’énergie : un projet toujours reporté. *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1698-1699 (1-76).

L'Union européenne est une organisation internationale *sui generis*, composée de vingt-sept Etats membres, à visée intégrative dont le modèle est supranational. Elle se distingue des autres organisations internationales de logique intergouvernementale, par le fait qu'elle dispose d'institutions indépendantes des Etats membres (comme le Parlement européen et la Commission européenne) et que de nombreuses décisions sont prises à la majorité. Il faut cependant rappeler le rôle joué par les Etats membres, qui donnent l'impulsion aux politiques de l'Union européenne à travers le Conseil européen qui réunit les chefs d'Etats et de gouvernements des Etats membres, et qui participent à la décision, à travers le Conseil de l'Union européenne, réunissant les ministres des Etats membres en fonction de leur domaine de compétence, en tant que co-décideur avec le Parlement européen. Dans ce cadre, on constate aujourd'hui une tendance à la pratique du consensus entre les Etats, plutôt qu'au vote à la majorité qualifiée, comme prévu dans les traités. Ainsi, l'Union européenne apparaît comme une organisation *sui generis*, caractérisée à la fois par l'existence d'organes indépendants et disposant de compétences exclusives, mais aussi par la place importante que jouent aujourd'hui les Etats membres dans le processus décisionnel européen.

S'agissant de l'énergie, il est question des ressources permettant, après transformation, aux individus de se déplacer, de se chauffer et aux entreprises de produire. On parlera plus précisément des énergies au pluriel car les sources utilisées sont multiples et soulèvent des enjeux très divers. D'abord, les énergies fossiles (le pétrole, le charbon et le gaz) représentent 70% des énergies consommées au sein de l'Union européenne¹⁴¹. Ces énergies sont aujourd'hui décriées car elles sont à l'origine de 90% des émissions de dioxyde de carbone¹⁴².

Dans ce contexte, se développent les énergies renouvelables (photovoltaïque, hydraulique, éolien) issues de sources d'énergies naturelles et perpétuellement renouvelables, contrairement aux énergies fossiles qui sont disponibles en quantités limitées. Les énergies renouvelables comptent, elles, pour 15% de la consommation énergétique au sein de l'Union européenne. Finalement, on peut mentionner l'énergie nucléaire, représentant 13% du mix énergétique européen.¹⁴³ S'interroger sur les énergies revient à évoquer différents sujets, en particulier la capacité à permettre un approvisionnement suffisant et à un prix acceptable à la population. A

¹⁴¹ Olivier A. (2023, octobre), Pétrole, charbon, nucléaire : quel est le mix énergétique des pays de l'UE ?. Toute l'Europe.

¹⁴² Nations Unies, Énergies renouvelables - pour un avenir plus sûr.

<https://www.un.org/fr/climatechange/raising-ambition/renewable-energy#:~:text=Les%20combustibles%20fossiles%2C%20notamment%20le,les%20%C3%A9missions%20de%20dioxyde%20de>

¹⁴³ ⁶ Olivier A. , Op. cit.

ce titre, on peut évoquer les objectifs de la Stratégie de l'Union de l'énergie de la Commission européenne, énoncée en 2015, qui se donne les objectifs suivants concernant sa politique énergétique : la sécurité énergétique, l'efficacité énergétique, un marché intérieur de l'énergie intégré, une énergie décarbonée et la recherche et l'innovation.¹⁴⁴

La question de l'énergie soulève donc de nombreux défis que l'Union européenne cherche à relever. Cependant, derrière la problématique de la sécurité énergétique se cache celle de la souveraineté européenne. La souveraineté peut être entendue d'un point de vue interne comme externe. D'abord, la souveraineté interne revient à disposer d'un pouvoir absolu, qui ne peut être remis en cause, sur un territoire et sa population.¹⁴⁵ Il s'agit aussi de disposer de la compétence de sa compétence, en d'autres termes de décider sur quoi et comment agir. Dans le cadre de l'Union européenne, les compétences détenues par ses institutions sont essentiellement des compétences d'attribution, déterminées par ses Etats membres dans les traités constitutifs, le traité sur l'Union européenne (TUE) et le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). L'Union européenne reste souveraine d'un point de vue interne en tant qu'elle est une autorité indépendante des Etats membres dans de nombreux domaines et suprême. On pourra à ce titre mentionner le principe de primauté (CJCE, 15 juillet 1964, Costa c. Enel), faisant prévaloir le droit de l'Union européenne sur les droits nationaux. Plus précisément, s'agissant de l'énergie et en interne, l'Union européenne n'apparaît pas d'emblée comme souveraine, l'énergie relevant d'une compétence partagée avec les Etats membres.

D'un point de vue externe, la souveraineté implique une égalité entre les Etats, qui sont donc indépendants par rapport aux autres.¹⁴⁶ Inversement, un Etat ou ici l'Union européenne, ne peut être considérée comme souveraine dès lors qu'elle dépend d'un autre Etat. C'est le cas dans le domaine de l'énergie, où l'Europe est le principal importateur d'énergie et dépend donc pour son approvisionnement de pays tiers. Il s'agit d'un projet à double sens : d'une part, la souveraineté donne du sens à la cohésion européenne, d'autre part, la cohésion européenne apporte une crédibilité au projet de souveraineté.

¹⁴⁴ Conseil européen (2023). *Union de l'énergie*. <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/energy-union/#:~:text=Dans%20le%20cadre%20de%20ce,renouvelables%20%C3%A0%2032%20%25%20au%20moins>.

¹⁴⁵ Vie publique (2019). *Qu'est-ce que la souveraineté dans les relations internationales ?* <https://www.vie-publique.fr/fiches/269787-la-notion-de-souverainete-dans-les-relations-internationales>

¹⁴⁶ *Ibid.*

L'Union européenne est-elle capable d'agir pour garantir sa propre souveraineté énergétique, de manière indépendante de ses Etats membres (souveraineté interne) et des Etats tiers (souveraineté externe) ? L'Union européenne, en s'engageant à promouvoir l'intérêt général, se doit de manifester un soutien concret et substantiel au développement de ses politiques de l'énergie intérieures et extérieures.

Le manque de ressources énergétiques au sein de l'Union entraîne une forte dépendance énergétique de l'Europe vis-à-vis du reste du monde. Dès la création de l'UE, les pays européens, alors en plein essor économique, étaient préoccupés par leur approvisionnement énergétique, qui reposait principalement sur l'étranger. Dans les années 1950 certains États, la France en tête, ont opté pour l'énergie nucléaire afin d'assurer leur sécurité énergétique. Ainsi, le traité Euratom a été signé à Rome le 25 mars 1957 par les six pays fondateurs afin de créer « les conditions du développement d'une puissante industrie nucléaire »¹⁴⁷ capable d'assurer l'indépendance énergétique du continent. A cette époque, la maîtrise de la technologie nucléaire apparaissait aux Etats fondateurs comme un facteur clé pour créer les conditions d'une paix et d'une prospérité durables dans une Europe en reconstruction et dans un monde marqué par la guerre froide¹⁴⁸. Ils considèrent cette nouvelle technologie comme un atout pour le développement de leur économie, le niveau de vie de leur population et des relations internationales équilibrées. Elle est notamment une réponse à la crainte d'une pénurie d'énergie, accentuée par la crise de Suez de 1956. Néanmoins, au regard de cette question de dépendance, il est important de prendre en compte le fait que les Etats européens ont rapidement misé sur ce qui a été - et est encore en partie - leur principal atout, à savoir l'innovation technologique. Cette forte orientation vers l'innovation technologique est confirmée par le développement des énergies renouvelables dans les années 1990-2000, notamment au Danemark et en Allemagne¹⁴⁹.

Comme démontré précédemment, l'approvisionnement en énergie est clé pour garantir une partie de la souveraineté des pays européens. C'est le cas depuis le début de la révolution industrielle où la production de biens et le niveau de vie étaient liés à la consommation d'énergie. Dans un premier temps, cette consommation s'orientait vers le charbon, qui était

¹⁴⁷ Traité instituant la Communauté Européenne de l'Energie Atomique (EURATOM). (1957, 25 mars). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957A/TXT>

¹⁴⁸ *Qu'est-ce qu'Euratom ?*. (2020). Toute l'Europe. <https://www.toutleurope.eu/environnement/qu-est-ce-qu-euratom/>

¹⁴⁹ Mazzucchi, N. L'énergie, Enjeu Majeur de Souveraineté Pour l'Europe?. *Diplomatie*, n°111, novembre 2021, pp. 48-51. <https://www.istor.org/stable/48618806>

présent sur le territoire européen¹⁵⁰. On pourrait penser aux mines britanniques (Brassed Off, M. Herman, 1996) ou aux mines du nord de la France (Germinal, E. Zola, 1885) qui permettaient de répondre aux besoins énergétiques. Néanmoins à partir du début du XXème siècle s'imposent comme sources d'énergies les hydrocarbures c'est à dire le pétrole et le gaz naturel¹⁵¹. Des ressources dont n'est pas dotée le continent européen. En effet, actuellement, l'Europe (sans compter la Russie) n'a sous son sol que 0,8% des ressources mondiales de pétrole et 1,1% des ressources de gaz naturel¹⁵². Les pays européens ont donc eu, à partir de ce moment-là, à satisfaire une partie de leurs besoins énergétiques par l'importation. Récemment et comme développé ci-avant, l'essor de nouvelles énergies produites sur le sol européen permet une relative autosuffisance européenne et un dépassement progressif des énergies fossiles mentionnées.

Cette évolution historique des besoins énergétiques de l'Europe a mené l'Union Européenne à dépendre dans une mesure considérable des énergies importées.

Selon les chiffres d'Eurostat, l'Union Européenne dépend en 2023 des ressources énergétiques étrangères à hauteur de 55,5%. Depuis 1993, la dépendance de l'Union aux énergies importées varie entre 50% et 60%¹⁵³ (en 2019) en prenant en compte naturellement, que le taux de dépendance des différents pays varie significativement. Les plus petits pays de l'Union Européenne comme Malte ou le Luxembourg sont dépendants à plus de 90% des ressources importées¹⁵⁴.

Les principaux importateurs à l'échelle de l'Union sont en ce qui concerne le pétrole : la Russie (25%), la Norvège (8%), le Kazakhstan (8%), l'Arabie Saoudite (7,8%) et le Nigéria (7%). Pour ce qui est du gaz naturel, les pays fournisseurs sont avant tout la Russie (38%), la Norvège (18%) et l'Algérie (7%)¹⁵⁵.

L'importance de la Russie dans l'approvisionnement énergétique fossile est cruciale géopolitiquement. Leurs réserves étendues en hydrocarbures et leur proximité géographique ont fait de la Russie un partenaire privilégié quant au commerce énergétique. Plusieurs gazoducs ont notamment été construits dans les vingt dernières années pour améliorer le

¹⁵⁰ *Ibid.*

¹⁵¹ Gaz naturel : une histoire très ancienne. (2020). Dans *Encyclopédie de l'énergie* en ligne <https://www.encyclopedie-energie.org/gaz-naturel-une-histoire-tres-ancienne/>

¹⁵² Statistical Review of World Energy (rapport public BP), 2021. Consulté sur : <https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2021-full-report.pdf>

¹⁵³ Energy imports dependency. (2023). [Base de données] Eurostat https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/nrg_ind_id_custom_8393011/default/table?lang=en

¹⁵⁴ Verdes, J. (2023, mars), *La dépendance énergétique dans l'Union européenne*. Toute l'Europe, <https://www.touteurope.eu/environnement/la-dependance-energetique-europeenne/>

¹⁵⁵ *Ibid.*

rendement des transferts de gaz de la Russie à l'Union européenne (Blue Stream/ NordStream1/ NordStream2)¹⁵⁶. Ce commerce est essentiel pour des pays européens de premier ordre (démographiquement et économiquement) comme l'Allemagne dont 55% des besoins en gaz sont satisfaits par l'importation russe¹⁵⁷. Au-delà de ça, la Russie qui exporte 53,2% de son pétrole vers l'Europe répond au quart des besoins en pétrole de l'Union¹⁵⁸.

Ces derniers chiffres datent néanmoins de 2020, soit avant l'éclatement de la guerre en Ukraine qui a rebattu les cartes de l'approvisionnement énergétique dans l'Union Européenne. Tout particulièrement autour des défis pour trouver des fournisseurs d'énergies fossiles.

En 2020, le Conseil européen s'est donné l'objectif d'une neutralité carbone d'ici 2050, fixant un objectif intermédiaire de réduction des émissions de gaz à effet de serre de 55% d'ici à 2030¹⁵⁹. Afin d'offrir une vision globale de l'énergie du futur, Bruxelles a proposé en mars 2023 des pistes pour réformer le marché européen de l'électricité sans le restructurer en profondeur, en utilisant des contrats énergétiques à long terme pour protéger les consommateurs et encourager les investissements dans les énergies renouvelables et le nucléaire¹⁶⁰. Les pays membres en sont arrivés, lors de ces négociations pour réviser la directive sur les énergies renouvelables, à fixer l'objectif d'avoir une part de 42,5%¹⁶¹ d'énergies renouvelables au niveau européen. La réforme proposée permettrait aux Etats membres de développer ou de moderniser leurs systèmes de production d'énergie à partir de sources renouvelables ou nucléaires. Cette loi se heurte toutefois à des résistances et des querelles entre les différents Etats, notamment entre la France et l'Allemagne sur le rôle du nucléaire. Les divergences d'opinion entre les Vingt-Sept risquent de compliquer les négociations sur ce texte. Nous constatons donc que la nécessité de progresser à la fois dans la réduction des émissions de gaz à effet de serre et dans l'augmentation de la part des énergies renouvelables, de l'efficacité énergétique et de la connectivité continentale conduit parfois à des paradoxes. Les contradictions flagrantes de 2020 dans la politique de l'hydrogène de l'Union en sont une parfaite illustration.

L'Union Européenne a également lancé en 2022 le plan REPowerEU pour diversifier

¹⁵⁶ Le Dessous des cartes. (2021). Russie : un pays contrasté - Le dessous des cartes | ARTE. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=D018Gc4-2cc>.

¹⁵⁷ *Ibid.*

¹⁵⁸ Grekou, C., Hache, E., Lantz, F., Massol, O., Mignon, V. & Ragot, L. (2022). Guerre en Ukraine : bouleversements et défis énergétiques en Europe », 37, CEPII. http://www.cepii.fr/PDF_PUB/pb2022/pb2022-37.pdf

¹⁵⁹ Conseil européen. (2023). *Changement climatique: ce que fait l'UE*. <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/climate-change/>

¹⁶⁰ Dossiers Science – Hors Série, Atlas géopolitique de la France et de l'Europe

¹⁶¹ Vie Publique. (2023). *Union européenne : un objectif de 42,5% d'énergies renouvelables en 2030*. <https://www.vie-publique.fr/en-bref/288939-union-europeenne-un-objectif-de-42-5-d-energies-renouvelables-en-2030>

la provenance de ses ressources énergétiques et réduire sa dépendance au gaz russe. Après l'éclatement du conflit entre l'Ukraine et la Russie et la prise de position européenne opposée aux intérêts russes, cette ressource n'était plus viable. L'Union Européenne à travers ce programme a donc cherché à combler les besoins en gaz autrement, en important et en achetant du gaz d'autres pays. C'est ainsi que selon la Commission Européenne, l'Union a remplacé 80% des gazoducs russe et a réduit ses importations de gaz russe à 8% depuis septembre 2022¹⁶².

Il s'agit pour elle de se donner les moyens suffisants pour s'affirmer, et ainsi s'ériger en actrice de la transition énergétique, et parler d'une seule voix pour être à la hauteur des autres puissances mondiales.

Il convient de revenir sur les compétences de l'Union européenne en matière d'énergie, à la fois en regard de sa politique extérieure, et de son marché intérieur. Avant le traité de Lisbonne, la politique énergétique extérieure de l'Union était menée à travers des objectifs transversaux, liés à d'autres domaines comme le commerce, les transports, la recherche et le développement. Les liens avec des pays tiers se formaient indissociablement d'autres domaines que l'énergie ¹⁶³. L'Union européenne participe même aux travaux d'organisations internationales comme l'Agence internationale de l'énergie (IEA), bien qu'elle ne dispose pas de compétences propres en la matière. Elle agit dans le domaine énergétique à travers d'autres compétences. Mais avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne en 2009, un regain d'attention est apporté à la question énergétique au sein de l'Union européenne. S'il faut noter l'absence d'un volet explicite au sujet de la politique énergétique externe, des compétences partagées avec les Etats membres sont développées dans le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), notamment avec les articles 194 à 198, au sein desquels l'action de l'Union en matière d'énergie est détaillée et explicitée. L'article 194 du TFUE instaure d'ailleurs une base juridique spécifique dans ce domaine ainsi qu'une compétence autonome de l'Union européenne. Une politique énergétique commune est désormais développée pour l'ensemble des États membres, conjointement au marché intérieur. Ce dernier aspect comporte des enjeux tels que la régulation des prix, la concurrence et le suivi des opérateurs de transports des différentes sources d'énergie.

¹⁶² Commission européenne (s. d.), REPowerEU, Une énergie abordable, sûre et durable pour l'Europe. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/repower-eu-affordable-secure-and-sustainable-energy-europe_fr

¹⁶³ Neframi, E. (2012). Panorama des relations extérieures de l'Union européenne dans le domaine de l'énergie. Dans C. Blumann (dir.). *Vers une politique de l'énergie de l'Union européenne* (pp. 155-180). Bruxelles, Belgium: Bruylant.

En ce qui concerne la concurrence, l'Union vise à l'encourager avec la libéralisation des marchés du gaz naturel et de l'électricité, notamment en mettant fin aux monopoles d'Etat avec l'entrée des entreprises privées sur le marché¹⁶⁴. Le but est la baisse des prix, la stimulation de l'innovation et la garantie d'un approvisionnement en énergie stable. Afin d'atteindre ces objectifs, l'Union européenne a également établi des règles de transparence, d'équité sur les marchés et d'efficacité, en plus de mécanismes de protection des droits des consommateurs.

Mais la politique extérieure reste dépendante de la volonté des Etats membres. En effet, l'UE ne peut être seule à décider de l'orientation de la politique internationale, à moins que les Etats membres ne se dessaisissent¹⁶⁵. L'exclusivité des compétences en matière d'énergie est rendue impossible pour l'Union en raison d'une réserve de compétences pour les Etats membres, qui sont libres de choisir leurs sources d'énergie, la structure de leur approvisionnement et les conditions d'exploitation de l'énergie. La politique extérieure de l'UE reste donc nécessairement liée aux choix des Etats membres.

La souveraineté, comme concept, est une question épineuse en Europe. Oscillant entre des perceptions relativement maximalistes et des approches plus modérées venant de certains États Membres. La crise économique que traverse l'Union européenne, et qui touche plusieurs de ses États membres, a beaucoup à voir avec la remise en cause de la souveraineté européenne. En effet, l'eurosepticisme est en plein essor, comme nous pouvons le voir à travers l'émergence de plus en plus de partis qui se disent anti-européens ces dernières années, comme le Rassemblement National en France, ou le Parti pour l'indépendance du Royaume-Uni. Le soutien à l'intégration européenne est étroitement lié au cycle économique : nous constatons un soutien accru de l'intégration européenne dans les années de prospérité économique et, au contraire, en période de crise, sa souveraineté est remise en question. Au sujet du secteur de l'énergie, cette question de la souveraineté est d'autant plus complexe qu'elle considère ici une compétence à cheval entre l'Union et les États membres. L'énergie est une compétence partagée où les instances communautaires n'ont qu'une marge de manœuvre limitée fondée avant tout sur l'harmonisation et l'incitation. De plus, il apparaît qu'une éventuelle "souveraineté énergétique européenne" ne pourrait émerger qu'à l'aide d'un contrôle des ressources stricte de la part de l'organisation. Dès lors, il apparaît comme particulièrement intéressant de

¹⁶⁴ Mazzucchi, N. *Op. cit.*, pp. 48-51

¹⁶⁵ Neframi, E. *Op. cit.* pp. 155-180

mettre en lumière les possibilités et capacités d'actions actuelles de l'Union Européenne en matière d'énergie et, surtout, les améliorations concrètes qui pourraient permettre de fluidifier et rendre plus efficace la gestion et l'approvisionnement de ces énergies. Car, la gestion de l'énergie a un grand impact sur l'économie, en conditionnant de nombreux secteurs, ainsi que la vie des citoyens eux-mêmes. C'est pourquoi une bonne gestion de celle-ci devient indispensable pour la confiance envers l'Union européenne.

Le concept de souveraineté, et ce qu'il implique, se pense également à l'extérieur de l'Union. Organisation comme Etats-membres, entendent trouver des solutions face à ses dépendances. Dépendance d'une part vis-à-vis des nations, aux intérêts rivaux ou hostiles, qui exportent ou par lesquelles transitent une large part de l'approvisionnement énergétique de l'UE, d'autant plus accru par les lourds investissements que nécessitent la création de nouveaux flux et le manque d'unité autour de la question, mais également dépendance vis-à-vis des ressources mêmes, fossiles, tel le gaz et le pétrole, peut à même de permettre de répondre aux enjeux climatiques. Une question de souveraineté, puisqu'une dépendance à des ressources largement émettrices de gaz à effets de serre dans leurs productions et leurs utilisations, nous fragilise dans la mise en œuvre de politique publique environnementale. Le défi reste de taille avec, comme nous l'avons vu, deux tiers des ressources énergétiques de l'Union d'origine fossile¹⁶⁶.

Au premier plan de ces Etats belliqueux, la Russie, dont la part dans le mix énergétique européen semblait destiné à s'accroître, est venu reposer la question de la possible souveraineté européenne lors de l'invasion de l'Ukraine, qui mit fin promptement à tout projet future, a commencer par Nord Stream 2, dont le glas a sonné à peine sa mise en service effectuée. La question est toutefois loin d'être résolu pour autant avec la fermeture du gazoduc : 14 des 27 Etats membres important leurs énergie à plus de 60%, et la république de Chypre frôle les 90% d'importations¹⁶⁷.

Dès lors, dans cet article nous tenterons de répondre à la question suivante : Dans quelle mesure l'Union européenne peut-elle s'affirmer sur la question énergétique ?

Nous nous pencherons dans un premier temps sur la gestion interne des énergies dans

¹⁶⁶ Olivier A. (2023). L'énergie dans l'Union européenne. Toute l'Europe.
<https://www.touteurope.eu/environnement/l-energie-dans-l-union-europeenne/>

¹⁶⁷ *Ibid*

l'Union Européenne, les outils dont elle dispose ainsi que les compétences qu'elle met en œuvre pour régir cette question. Puis nous verrons dans un second temps les objectifs qu'il paraît indispensable de mettre en place au niveau européen afin d'élargir et de faciliter, face aux grands enjeux actuels, le périmètre d'action de l'UE en matière d'énergie.

I – Un approfondissement de la gestion européenne des énergies

Dans cette partie, nous chercherons à comprendre la diversité des besoins énergétiques européens et nous lierons ces besoins à des moyens d'actions concrets mis en place par l'Union, ou des moyens qui pourraient être mis en place dans un futur proche.

A. Un exercice nécessaire des compétences de l'Union en matière d'énergie

Les défis internationaux évoqués précédemment nous amènent à considérer qu'une échelle supranationale comme l'Union européenne serait plus adéquate pour gérer la question énergétique. Cependant, elle doit aujourd'hui prouver son rôle, la gestion énergétique est une compétence partagée entre l'Union et des Etats qui, du fait de leurs besoins différents, sont réticents à déléguer leurs compétences. Ainsi, l'UE doit exercer ses compétences en la matière par un rapprochement des législations nationales pour pouvoir s'affirmer.

1. Un rapprochement des législations nationales rendu nécessaire

A l'heure actuelle, le principe de subsidiarité prévaut dans le secteur énergétique du fait des divergences idéologiques et contextuelles entre les Etats. Face à l'importance de la gestion des flux énergétiques se confrontent la logique européenne axée sur la libre concurrence et la logique des États considérant la question énergétique comme politique. Si bien que si l'UE veut pouvoir s'affirmer, elle doit d'abord montrer qu'elle a les moyens de prendre en charge la gestion énergétique à l'échelle européenne.

La gestion énergétique est devenue au fil du temps une compétence partagée. Cependant, les limites de cette gestion résident aussi dans le fait qu'elle soit commune aux États membres et non unique. En effet, l'énergie est un domaine permettant d'affirmer la souveraineté nationale, le rapprochement à l'échelle européenne des politiques énergétiques de ses membres ne peut se faire que dans une certaine mesure. Si les Etats membres reconnaissent la nécessité que l'Union Européenne exerce des compétences en matière énergétique afin de

rapprocher les mesures prises au niveau national, ils tiennent toujours à conserver leur souveraineté sur ce sujet. Le traité de Lisbonne *“donne à l’Union la compétence nécessaire pour dessiner et mettre en œuvre une politique énergétique européenne, mais les États restent souverains en ce qui concerne l’exploitation de leurs ressources et la composition de leur bouquet énergétique.”*¹⁶⁸.

Bien que l’Union européenne cherche à faire émerger une politique énergétique commune, l’énergie demeure donc une compétence partagée, ce qui signifie que les Etats membres disposent d’une autonomie importante concernant leur politique énergétique. Ce facteur rend plus difficile la construction d’une politique commune, l’Union européenne cherchant à rapprocher les législations des Etats membres, les guider, mais ne pouvant pas vraiment imposer une politique énergétique contraignante. Cependant, avec l’interconnexion des réseaux énergétiques, la politique énergétique propre d’un Etat membre peut avoir des conséquences au niveau européen.

Le fait que l’énergie soit une compétence partagée implique également qu’il existe dans l’Union autant de politiques énergétiques que d’Etats membres, ce qui complexifie l’établissement de politiques communes en matière d’énergie, chaque Etat membre ayant des besoins différents. Bien que théoriquement le fait que l’énergie soit une compétence partagée permette à l’Union européenne de prendre des mesures contraignantes en la matière, et que les Etats membres ne sont censés exercer leur compétence que dans la mesure où l’Union européenne n’a pas exercé la sienne, l’exercice de la compétence rend l’élaboration d’une politique commune plus complexe. En effet selon le principe de subsidiarité, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l’Union n’intervient que si l’objectif de la mesure envisagée ne peut être atteint de manière suffisante par les Etats membres. Ce principe de subsidiarité engendre alors un rapport de force entre une Union européenne qui doit démontrer qu’elle seule peut agir de manière suffisante sur un acte énergétique, et les Etats membres défendant leur politique énergétique propre et leur capacité à la mener de manière efficiente. Il en résulte forcément un blocage et c’est pourquoi il est nécessaire, si l’Union Européenne souhaite agir efficacement, de tenter de rapprocher les différentes législations nationales pour une meilleure coordination en Etats membres.

¹⁶⁸ Palle, A. (2015). Stratégies territoriales autour de la politique énergétique en Union européenne : une géopolitique des échelles ? Dans Redon, M., Magrin, G., Chauvin, E., Perrier Bruslé, L., & Lavie, É. (dir.), Ressources mondialisées: Essais de géographie politique. (Éditions de la Sorbonne, p.103-117). <https://doi.org/10.4000/books.pSORbonne.100975>

Selon Angélique Palle, l'importance de la gestion des flux énergétiques s'accroît pour deux raisons. D'abord les crises actuelles mettent en lumière les enjeux qui y sont liés. Dans ce contexte, on assiste à l'intensification des interactions entre les politiques et le milieu scientifique. Cette dynamique confère une légitimité accrue à la politisation de la gestion énergétique. Deuxièmement, c'est un sujet de plus en plus prégnant dans l'actualité médiatique¹⁶⁹ qui le présente comme crucial. Cela incite les dirigeants à revendiquer leur autorité et montrer qu'ils accordent la priorité aux intérêts nationaux. Ainsi, deux logiques entrent en concurrence : la logique européenne selon laquelle *“les flux d'électricité et leurs réseaux sont l'affaire du marché, de la libre concurrence et de ses mécanismes de régulation” d'un côté et la logique des Etats qui consiste à considérer “ces flux et leurs réseaux comme un domaine non neutre et politique par essence, qui touche de près à la compétitivité de l'économie, aux relations diplomatiques avec les fournisseurs de matières énergétiques, selon le bouquet énergétique choisi, et à la question éminemment sociale du prix de l'électricité.”*¹⁷⁰ La logique de l'Union Européenne repose sur le principe de subsidiarité c'est-à-dire l'idée que la gestion énergétique est une compétence technique avant-tout et donc sera mieux gérée, au regard de son ampleur, par elle-même que par les Etats membres. Cette *“logique supranationale est actuellement une logique de croissance et d'intégration des réseaux de transport, qui vise à réaliser des économies d'échelle et à mettre en oeuvre des logiques de complémentarité dans l'espace mais dans laquelle les acteurs historiques gardent la main sur la gestion et le développement des lignes dont le développement est souvent mal perçu et accepté par les populations locales.”*¹⁷¹ selon Angélique Palle. Effectivement, celle des Etats repose sur l'idée qu'elle *“touche de près à la compétitivité de l'économie, aux relations diplomatiques avec les fournisseurs de matières énergétiques”*¹⁷². Pour eux, elle est donc politique et ils doivent pouvoir exercer leur compétence propre dans ce secteur. C'est pourquoi *“chaque acteur cherche à imposer son projet de construction d'un espace énergétique européen, à l'échelle qui lui convient.”*¹⁷³.

¹⁶⁹ Palle, A. (2017). Les flux électriques européens, de la mise en politique à la politisation ?. *Géocarrefour*, 91(3) <https://doi.org/10.4000/geocarrefour.10229>

¹⁷⁰ *ibid.*

¹⁷¹ A. Palle. Les dynamiques d'évolution des réseaux de transport d'électricité européens, des réseaux techniques entre croissance et décroissance. *Flux*, n°105(3), 2016. Consulté sur <https://www.cairn.info/revue-flux-2016-3-page-18.htm>

¹⁷² *ibid.*

¹⁷³ A. Palle, Stratégies territoriales autour de la politique énergétique en Union européenne : une géopolitique des échelles ?, Op. cit., p. 103-117.

2. Des besoins énergétiques variables entre les États

En plus des difficultés conjoncturelles qu'ils rencontrent, les Etats membres ne réagissent pas de la même manière aux crises récentes (covid 19, guerre en Ukraine) en raison de la disparité de leurs mix énergétiques et de leurs contextes géopolitiques.

Du point de vue de la cohésion, les Européens sont mal partis. L'impact de la crise est extrêmement variable selon les sources d'approvisionnement dont les Etats membres dépendent et leurs divers enjeux sociaux. Cela représente un problème majeur pour l'Union européenne puisque ces injustices menacent l'acceptabilité sociale et politique des mesures de sobriété et de transition. Le mouvement des "gilets jaunes" en France par exemple l'illustre relativement bien : des mesures perçues comme injustes socialement, additionnées à des inégalités déjà existantes, créent un phénomène de rejet des politiques de transformation. De plus, chaque pays possède un contexte historique et géopolitique qui lui est propre et donc un rapport à l'approvisionnement énergétique et à la transition écologique différent.

Ces disparités régionales s'illustrent très bien avec l'exemple des marchés nationaux de l'électricité et ce, notamment dans le cas de la France et de l'Allemagne. Cette dernière a depuis l'incident de Fukushima engagé un processus de "dénucléarisation" de son mix énergétique au profit du charbon et des énergies renouvelables. Ce retrait du nucléaire a par la suite été la source de nombreuses tensions avec la France dans le cadre européen à cause d'une divergence d'intérêts. En effet, dès les années 70, la France a développé un parc hydraulique et nucléaire conséquent (on compte aujourd'hui 18 centrales nucléaires comprenant 56 réacteurs en activité sur le territoire national) ce qui lui a permis de produire une électricité fiable, pilotable et à bas coût. Elle exportait le surplus de production en échange de recettes non négligeables. Ce système a favorisé l'émergence d'EDF comme monopole d'Etat sur le marché de l'électricité. Or cela n'était évidemment pas conforme au principe de concurrence évoqué dans les articles 101 à 109 du traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE), visant à empêcher des "restrictions et distorsions de la concurrence sur le marché intérieur". L'Etat français a par conséquent dérégulé ce marché, séparé le réseau, la distribution et la commercialisation d'EDF et créé des concurrents commerciaux pour le libéraliser sous l'impulsion de la Commission Européenne¹⁷⁴. On remarque donc non seulement des difficultés d'adaptation à un modèle de fonctionnement européen unique, mais aussi comme évoqué plus tôt des mésententes liées aux différents mix énergétiques des pays membres de l'UE. L'Allemagne qui

¹⁷⁴ H. Machenaud. *La France dans le noir : c'est maintenant !*, Manitoba, 2022. (p 67-95)

a beaucoup misé sur les énergies solaires et éoliennes par exemple est plus dépendante des importations de gaz que la moyenne européenne. Elle a besoin de gaz car l'éolien et le solaire sont des sources d'énergie intermittentes, non pilotables et non stockables. C'est à dire qu'en hiver par exemple, quand il y a peu de vent et de soleil, la quantité produite ne peut être réellement contrôlée et il faut compenser l'écart avec la demande (constante) par le charbon ou le gaz. C'est donc assez logiquement qu'il est difficile de rapprocher les politiques énergétiques de pays comme la France et l'Allemagne.

Les Etats ont donc tendance à favoriser des coopérations régionales. Ils "*n'ont (donc) pas nécessairement une vision paneuropéenne*"¹⁷⁵ car ils favorisent le dialogue avec leurs voisins proches pour la mise en place de leurs réseaux et stratégies énergétiques. Cela se retranscrit dans le fait que les gestionnaires de réseaux mis en place à l'échelle européenne ont divisé les Etats membres en six régions ayant chacune des plans d'investissements et des groupes de travail spécifiques¹⁷⁶.

Les situations de crises comme celle actuelle en Ukraine montrent que les pays européens sont pourtant bien plus interconnectés et interdépendants, et soulignent les limites de cette approche. Aujourd'hui, la gestion est plus commune qu'unique. Chaque Etat cherche à imposer sa version de l'intégration énergétique européenne à ses voisins. Pourtant, pour sa crédibilité sur la scène internationale, il est indispensable que l'Union Européenne parle d'une seule voix. Et ce conflit d'échelle autour de la gestion de l'énergie nuit à la présentation d'un front uni. Les gestions nationales sont donc limitées par la volonté de chacun de promouvoir sa vision de comment et dans quelle mesure un espace européen de l'énergie doit être construit. C'est ici que l'Union peut et doit exercer sa compétence en la matière. Si la Commission européenne a pendant un temps soutenu une intégration régionale comme étape transitoire, il est temps de passer à l'étape suivante vers plus d'intégration paneuropéenne¹⁷⁷.

Pour ce faire, l'UE a sû prendre de nombreuses mesures allant vers plus d'intégration dans ce domaine.

¹⁷⁵ A. Palle, *Stratégies territoriales autour de la politique énergétique en Union européenne : une géopolitique des échelles ?*. Op. . 103-117.

¹⁷⁶ *idem*

¹⁷⁷ *ibid*

B. Une régulation européenne à renforcer

L'Union européenne, par la régulation de l'énergie, cherche à assurer le bon fonctionnement du marché de l'énergie dans l'Union dans un contexte de dépendance aux énergies fossiles et de nécessité de répondre aux défis environnementaux. La régulation de l'énergie englobe toutes les politiques européennes visant à tendre vers une énergie plus abordable, plus autonome, plus stable, et plus verte. Dans ce contexte, la régulation de l'énergie passe nécessairement par une action forte et coordonnée entre les Etats, l'Union doit donc renforcer sa régulation de l'énergie pour répondre aux défis contemporains en matière d'énergie.

1. Les outils européens développés par l'Union européenne pour la régulation de l'énergie

La régulation des marchés de l'énergie s'est développée au sein de l'Union européenne afin de permettre aux pays membres de disposer d'un approvisionnement en énergie fiable et durable sur le plan écologique tout en préservant la compétitivité de l'Union.

En effet l'énergie est une question considérée au niveau européen depuis les débuts de la construction européenne, comme l'illustre la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), entrée en vigueur en 1952 dont le but était d'éviter de nouvelles guerres en Europe. L'énergie était alors le socle de la construction européenne. En 1958, entre en vigueur la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom) avec l'objectif d'améliorer l'autonomie énergétique en Europe, voire d'atteindre l'autosuffisance.

La politique énergétique de l'Union est également inscrite dans les traités. En effet, l'article 4 paragraphe 2 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) complète la politique énergétique de l'Union européenne. Il définit l'énergie comme une compétence partagée de l'Union européenne avec les Etats membres. A l'article 122 paragraphe 1 le TFUE instaure une solidarité entre les Etats membres en matière énergétique. L'article 194 du TFUE définit quant à lui clairement les objectifs énergétiques de l'Union européenne : assurer le fonctionnement du marché de l'énergie, assurer la sécurité de l'approvisionnement énergétique dans l'Union, promouvoir l'efficacité énergétique et les économies d'énergie ainsi que le développement des énergies nouvelles et renouvelables, et promouvoir l'interconnexion des réseaux énergétiques. Ce même article du TFUE garantit "le

droit d'un État membre de déterminer les conditions d'exploitation de ses ressources énergétiques, son choix entre différentes sources d'énergie et la structure générale de son approvisionnement énergétique".

Dans cette perspective, diverses mesures ont été instaurées et demeurent susceptibles d'être mises en œuvre.

Sur le plan énergétique, l'un des défis historiques au niveau européen a longtemps résidé dans l'établissement de l'Union de l'énergie, impliquant la complète intégration des marchés nationaux de l'énergie. Une préoccupation majeure concerne la nécessité d'un cadre juridique précis pour définir les ruptures d'approvisionnement en gaz et en pétrole. En 2012, une nouvelle directive a été adoptée pour réformer la gestion des crises liées aux ruptures d'approvisionnement. La directive 2012/27/UE porte ainsi sur l'efficacité énergétique. Celle-ci remplace et complète les directives "cogénération" de 2004 et "services énergétiques" de 2006. Elle met en avant les différents maillons de la chaîne énergétique : production, transport, distribution, utilisation, information des consommateurs. Cette directive propose un ensemble de mesures visant à renforcer la préparation et la réponse des États membres sur la question énergétique. Elle encourage la mise en place de plans d'intervention détaillés par chaque État, octroie à la Commission européenne des pouvoirs d'intervention accrus, et établit un cadre clair définissant les mesures à prendre en cas d'urgence. La directive met en place des objectifs à atteindre en matière écologique. Ainsi, l'un des points clés de cette directive est qu'elle contraint les États membres de l'Union européenne à améliorer leur efficacité énergétique de 20% à l'horizon 2020 par rapport à 1990.

Cependant, l'Union européenne a progressivement constaté que les efforts consentis n'étaient pas suffisants. Par conséquent, en 2018 des amendements ont été apportés à la directive 2012.

Ceux-ci prévoient de nouvelles mesures dont la plus importante est d'atteindre un objectif de 32,5 % d'efficacité énergétique d'ici 2030. D'autres points de cet amendement ont été développés comme l'élimination des obstacles du marché énergétique qui ralentissent l'efficacité en matière de production et d'utilisation de l'énergie, de renforcer les aspects sociaux de l'efficacité énergétique en tenant compte de la pauvreté énergétique dans la conception de mécanismes d'efficacité énergétique et de mesures alternatives...¹⁷⁸

¹⁷⁸ Directive (UE) 2018/2002 du Parlement européen et du Conseil (2018, 11 décembre). Journal officiel de l'Union Européenne. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L2002&from=DE>

2. Les outils européens à développer pour renforcer la régulation de l'énergie

L'évolution des régulations de la crise énergétique par l'Union Européenne se montre ambitieuse mais incomplète. La question énergétique est progressivement intégrée dans les débats de l'Union Européenne jusqu'au point de s'interroger sur la possibilité de la traiter comme une compétence exclusive de l'Union européenne.

En outre, pour la période 2021-2023, les Etats membres doivent mettre en place un plan national de gestion de l'énergie sur lequel ils doivent rendre compte tous les deux ans auprès de la Commission Européenne. Selon le Parlement Européen, l'objectif des différentes mesures adoptées avec ce plan sont "d'aligner tous les objectifs en matière de climat et d'énergie." Il résulte de ces mesures une certaine harmonisation de la gouvernance énergétique, de la gestion des risques, du système de taxation, des prix, des régulateurs énergétiques, qui permettent à l'UE.

D'autre part, au sein de l'Union européenne, nous avons pu assister à la création de structures de coopération à l'échelle régionale, d'un réseau européen des gestionnaires de réseau de transport d'électricité et de l'Agence de coopération des régulateurs de l'énergie. A travers ces créations, l'Union amène des normes communes en matière d'énergie. Le 14 mars 2023, la Commission a présenté une réforme du marché européen de l'électricité¹⁷⁹. Cette réforme vise à privilégier des contrats de long terme en priorité, pour éviter la volatilité des prix de l'électricité décarbonée. La réforme proposée permettrait aux Etats-membres de développer ou moderniser leur système de production d'énergie d'origine renouvelable ou nucléaire. Cependant, cette loi suscite des oppositions et des différends entre les différents Etats, notamment la France et l'Allemagne¹⁸⁰. Ces divergences sont ancrées dans les modèles électriques radicalement différents des deux pays. En effet, ce sont les grandes centrales nucléaires qui produisent la majorité de l'énergie française tandis que l'Allemagne, qui dépendait longtemps du gaz russe, favorise désormais un modèle décentralisé axé sur les

¹⁷⁹ Commission Européenne, Représentation en France. (2023, mars 14). Une réforme du Marché de l'électricité de l'UE afin de développer les énergies renouvelables : Mieux protéger les consommateurs et renforcer la compétitivité industrielle https://france.representation.ec.europa.eu/informations/une-reforme-du-marche-de-lelectricite-de-lue-afin-de-developper-les-energies-renouvelables-mieux-2023-03-14_fr

¹⁸⁰ Kurmayer, N. J. (2023, octobre 10). Paris et Berlin visent un accord sur le marché de l'électricité d'ici fin octobre *Euractiv* <https://www.euractiv.fr/section/energie-climat/news/paris-et-berlin-visent-un-accord-sur-le-marche-de-lelectricite-dici-fin-octobre/>

énergies renouvelables, qui est moins rentable et encore en construction. Par conséquent, il convient de noter que l'opposition allemande à la réforme européenne s'explique par la crainte que la France ne bénéficie d'un avantage concurrentiel en finançant son programme de modernisation nucléaire grâce aux subventions européennes. Lors de leur rencontre à Hambourg du 9 au 10 octobre, les deux gouvernements ont communiqué leur volonté de parvenir à un accord à propos de la réforme européenne d'ici fin novembre. Toutefois, si les désaccords franco-allemands persistent, l'adoption finale de la réforme serait retardée jusqu'en 2024 et soulèverait alors de réelles préoccupations quant à la stabilité énergétique de l'Europe.

Ainsi, construire une souveraineté énergétique européenne, doit d'une part permettre à chaque état membre de conserver sa souveraineté, tout en s'inscrivant dans une souveraineté européenne de l'énergie.

EURATOM fut une tentative d'intégration fonctionnaliste grâce à l'énergie qui n'a pas fonctionné, cet échec a mené à une intégration technique par le marché commun. L'intégration de l'énergie au marché intérieur a permis un encadrement politique européen des flux et de leurs réseaux visant à soutenir la croissance des échanges pour atteindre les objectifs de la politique énergétique commune que sont la durabilité, la sécurité de l'approvisionnement et la compétitivité. L'intégration de l'énergie au marché commun permet à l'Union européenne d'améliorer son poids dans le rapport de force avec les Etats membres en matière énergétique. Le marché commun impliquant une gestion commune, ou au moins une coordination nécessaire, en vertu du principe de subsidiarité, l'Union doit alors agir, car elle seule peut agir en la matière de manière suffisante.

Depuis l'intégration de l'énergie au marché commun, la gestion européenne de l'énergie demeure une gestion commune entre l'Union et les Etats, toutefois la construction d'une "Union de l'énergie" passe par le passage d'une gestion commune à une gestion unique. Par gestion unique, nous entendons que l'Union européenne doit dépasser l'harmonisation des politiques étatiques en matière d'énergie, et aboutir à la mise en place d'une politique unique de l'énergie à l'échelle européenne à laquelle tous les Etats membres adhèreraient. Ce changement permettrait de renforcer considérablement l'efficacité de la régulation énergétique européenne, mais demeure difficile à mettre en œuvre puisqu'il implique nécessairement une révision des traités pour faire de l'énergie une compétence exclusive de l'Union européenne.

Si l'Union européenne peut s'affirmer sur la question énergétique en développant sa gestion de l'énergie, elle doit également maîtriser pleinement la provenance des énergies

utilisées en son sein, pour limiter sa dépendance à d'autres Etats extérieurs à l'Union, et affirmer sa souveraineté énergétique. Ainsi, en diversifiant les sources d'approvisionnement, l'UE réduit les risques liés à une dépendance excessive en cas de litiges politiques ou de crises géopolitiques, et renforce également sa sécurité énergétique.

II – Mieux maîtriser la provenance des énergies au sein de l'Union

La souveraineté de l'Union européenne en matière d'énergie s'applique sur un plan interne comme nous avons pu le voir ci-dessus avec un renforcement nécessaire de la gestion des énergies par l'Union en son sein. Néanmoins, il est aujourd'hui plus que vital pour l'Union européenne de mettre la main ou du moins d'essayer de maîtriser autant que possible la provenance des énergies qu'elle est amenée à consommer sur l'ensemble de son territoire. Alors qu'elle ne dispose que de très faibles réserves de pétrole et de gaz dans son sol¹⁸¹, la rendant très dépendante aux importations, l'Union européenne se doit de sécuriser son approvisionnement en énergies fossiles ainsi que leur stockage et leur redistribution entre les différents Etats-membres. Dans le même temps, avec le double objectif de réussir sa transition écologique et de réduire sa dépendance aux hydrocarbures, l'Union organise peu à peu un développement des énergies dites "vertes" au niveau européen.

A. Plus de sécurité pour l'approvisionnement énergétique

« De toute évidence, la crise énergétique constitue un défi majeur qu'aucun pays européen ne pourra relever à lui seul »¹⁸². La crise que traverse le Vieux Continent en matière d'énergie amène aujourd'hui l'Union européenne à prendre ses responsabilités et à s'affirmer sur le plan interne, comme il a été mentionné en première partie, afin de prendre le contrôle et de renforcer une gestion plus européenne des énergies sur son territoire. Dans un contexte particulier, marqué à la fois par les retombées géopolitiques et économiques de la guerre en Ukraine et par la nécessité d'agir conjointement face au changement climatique, l'Union européenne se doit aujourd'hui de prendre les mesures nécessaires afin de maîtriser au mieux la provenance des énergies en son sein.

Bien que la transition écologique et la réduction de la dépendance aux énergies fossiles

¹⁸¹ Statistical Review of World Energy (rapport public BP), 2021. Consulté sur : <https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2021-full-report.pdf>

¹⁸² Zettelmeyer, J., Tagliapietra S., Zachmann, G., Heussaf. C. (2022). *Op. cit.*

que sont le pétrole, le gaz et le charbon soient des objectifs majeurs de l'Union européenne¹⁸³, il n'en demeure pas moins que les Etats membres de l'Union européenne demeurent dans l'ensemble largement dépendants à l'importation de matières premières depuis l'extérieur de l'Europe. À ce défi s'ajoute notamment une préoccupante « volatilité des prix de l'énergie »¹⁸⁴. L'Union européenne en tant qu'organisation supranationale a alors un rôle à jouer dans la sécurisation de l'approvisionnement du Vieux Continent en énergie. Cependant, le défi que se pose à l'Union européenne d'assurer un approvisionnement stable et fiable tout en évitant de compter outre-mesure sur des partenaires extérieurs menaçants n'a été converti comme objectif que très récemment dans la politique commune. En effet, celui-ci « n'a été posé en ces termes européens que très récemment », avec un premier sommet européen consacré spécifiquement aux questions énergétiques organisé en février 2011¹⁸⁵.

La sécurisation de l'approvisionnement énergétique de l'UE est l'un des cinq piliers de la stratégie de l'Union de l'Énergie, présentée en 2015 par la Commission européenne, sous demande des chefs d'Etats ou de gouvernement de l'UE. En effet, en termes de sécurité énergétique, l'Union de l'Énergie prévoit à ce titre quatre grandes mesures que nous nous efforcerons de développer ci-dessous, à savoir la mise en place d'achats communs d'hydrocarbures, une diversification des sources d'approvisionnement pour sortir de la dépendance à la Russie, la constitution de capacités de stockage stratégique en cas de perturbation de l'approvisionnement à l'étranger et le développement des infrastructures de transport, dans le cadre des réseaux transeuropéens d'énergies (RTE-E) notamment, insistant particulièrement sur le principe de solidarité entre les Etats membres¹⁸⁶.

1. Les achats communs

Si bien qu'une mobilisation articulée, interconnectée et solidaire des États membres de l'Union reste impérative afin d'assurer la sécurité de ses approvisionnements énergétiques (réduction de la consommation électrique, plafonnement des prix du gaz, etc.)¹⁸⁷, le fait même d'assurer ces approvisionnements pose des problèmes. De cette façon, les ministres de l'énergie de

¹⁸³ Voir partie II.B

¹⁸⁴ Conseil européen. (2023). *Prix de l'énergie et sécurité de l'approvisionnement*.

¹⁸⁵ L. Baechler. (2014). L'eupéanisation des politiques de sécurité énergétique. *Sciences Po Center for International Studies*.

¹⁸⁶ Think Tank Parlement Européen. (2023). *EU Energy Infrastructure : Boosting Energy Security*. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/fr/document/EPRS_BRI\(2023\)753956](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/fr/document/EPRS_BRI(2023)753956)

¹⁸⁷ Conseil européen. (2023). Prix de l'énergie et sécurité de l'approvisionnement. <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/energy-prices-and-security-of-supply/>

l'Union s'affirmaient en fin 2022 en facilitant une demande commune de gaz naturel, que ce soit au niveau des entreprises européennes (individuellement ou collectivement) ou des propres États membres¹⁸⁸. De manière plus concrète, les entreprises gazières et les entreprises qui ont besoin de gaz formuleront leurs besoins en matière de gaz auprès de l'Union qui agrègera la demande et cherchera des offres sur le marché gazier mondial. Ainsi, les États membres disposeront « d'un meilleur effet de levier » au moment de l'achat et éviteront de se livrer à une "surenchère mutuelle" lors du processus d'achat. Concernant ces achats communs, le ministre tchèque de l'industrie et du commerce Jozef Sikela s'exprimait ainsi : *“Les mesures d'urgence nous aideront à tirer parti du potentiel et des avantages que présente notre marché commun et à garantir conjointement un approvisionnement en gaz suffisant pour l'an prochain”*¹⁸⁹. De surcroît, un « nouvel indice de référence complémentaire » relatif aux prix ne ferait que faciliter et sécuriser davantage cet approvisionnement de gaz naturel liquéfié (d'autant plus avec une marginalisation de la Russie dans cette mesure, comme on pouvait le prévoir à cause de la guerre en Ukraine)¹⁹⁰. Par conséquent, cette mesure permettant des achats communs pour les États et entreprises de l'UE se présente comme un mécanisme d'exception afin de sécuriser les approvisionnements énergétiques de l'UE et, chemin faisant, s'affirmer intérieurement comme extérieurement sur ses capacités en matière énergétique.

2. La diversification des fournisseurs

Dans ce même sens, la diversification des fournisseurs de l'UE (donc de ses importations) s'avère pareillement fondamentale afin de réduire la dépendance énergétique de l'Union européenne vis-à-vis du géant russe (une réduction particulièrement libératrice pour les États d'Europe de l'Est et des pays Baltes). Ainsi, la Norvège, étant le seul pays de la sphère européenne qui produit plus d'énergie qu'il n'en consomme (ayant eu de ce fait un taux de dépendance énergétique de -616.6% en 2021¹⁹¹), était déjà le deuxième fournisseur de l'Union à la fois en gaz et en pétrole avant la guerre russo-ukrainienne. Elle devient l'un des partenaires

¹⁸⁸ Conseil européen. (2022). Le Conseil marque son accord sur la teneur de nouvelles mesures relatives à des achats communs de gaz et à un mécanisme de solidarité. <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2022/11/24/further-measures-to-tackle-the-energy-crisis-council-agrees-on-joint-purchases-of-gas-and-a-solidarity-mechanism/>

¹⁸⁹ *Ibid.*

¹⁹⁰ *Ibid.*

¹⁹¹ Verdes, J. (2023). La dépendance aux importations énergétiques. Toute l'Europe. <https://www.touteurope.eu/environnement/la-dependance-energetique-europeenne/#:~:text=L'Union%20europ%C3%A9enne%20d%C3%A9pend%20des,produite%20sur%20le%20sol%20europ%C3%A9en.>

essentiels des Vingt-Sept aujourd'hui. D'autre part, le contournement de la Russie à travers ses voisins du Caucase paraît être aujourd'hui une option viable : c'est le cas notamment de l'Azerbaïdjan, qui signe en juillet 2022 un protocole visant à multiplier par deux les capacités du corridor gazier sud-européen, avec comme objectif de fournir à l'UE au moins 20 milliards de m³ de gaz par an d'ici à 2027¹⁹². Kadri Simson, la commissaire à l'Énergie de l'Union européenne, a déclaré à ce propos : « Le nouveau protocole d'accord souligne le rôle stratégique du corridor gazier sud-européen dans les efforts de diversification que nous déployons »¹⁹³. Le Turkménistan fait valoir aussi l'importance de ses ressources, proposant cette année 2023 la construction d'un gazoduc transcaspien (ou TCP), alors que leurs voisins russes s'y opposent¹⁹⁴. Par ailleurs, Kadri Simson a signé quant à elle un nouveau protocole en juin 2022 (au sein du REPowerEU) afin de « permettre une livraison stable de gaz naturel à l'UE » de la part de l'Égypte et de l'Israël¹⁹⁵. L'UE se tourne de même vers l'Égypte, ainsi que vers le Kazakhstan (voire la Namibie), pour ses approvisionnements en hydrogène¹⁹⁶.

Il est donc manifeste que l'Union Européenne compte avec nombres d'options afin de diversifier son approche à l'énergie et de garantir la prospérité de ses citoyens et entreprises, du moins pour le gaz : si les États du Caucase, de la Méditerranée et, surtout, des « confrères » européens comme la Norvège restent les partenaires habituels, l'UE trouve des alliés bien plus lointains afin de satisfaire ses besoins énergétiques, sans devoir dépendre des « changements d'humeur » russes. Ainsi, l'Union européenne et les États-Unis ont réaffirmé leur volonté de travailler main dans la main afin de relever les défis énergétiques engendrés par la guerre en Ukraine en renforçant leur résilience économique à travers la réduction de la vulnérabilité des chaînes d'approvisionnement¹⁹⁷. Cela s'inscrit dans la continuité d'un accord signé par les

¹⁹² Représentation en France de la Commission européenne. (2022). L'UE et Azerbaïdjan renforcent leurs relations bilatérales, y compris leur coopération dans le domaine de l'énergie. *Communiqué de presse*. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_22_4550

¹⁹³ *Ibid.*

¹⁹⁴ Agence France-Presse. (2023). Le Turkménistan vante sa capacité à fournir du gaz à l'Europe, avec un projet de gazoduc transcaspien. *Connaissance des énergies*. <https://www.connaissancedesenergies.org/afp/le-turkmenistan-vante-sa-capacite-fournir-du-gaz-leurope-avec-un-projet-de-gazoduc-transcaspien-231025>

¹⁹⁵ Olivier, A., (2023). *REPowerEU : comment l'Union européenne veut sortir de sa dépendance aux énergies fossiles russes*, Toute l'Europe. <https://www.touteleurope.eu/environnement/repower-eu-comment-l-union-europeenne-veut-sortir-de-sa-dependance-aux-energies-fossiles-russes/>

¹⁹⁶ Commission Européenne. REPowerEU : Une énergie abordable, sûre et durable pour l'Europe. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/repower-eu-affordable-secure-and-sustainable-energy-europe_fr

¹⁹⁷ Commission Européenne. (2023). Déclaration conjointe du sommet États-Unis. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/statement_23_5198

États-Unis fin mars 2022 pour l'importation supplémentaire de gaz naturel liquéfié (GNL) en Europe¹⁹⁸, importations auxquelles s'ajoute le Canada¹⁹⁹, mais c'est aussi la Chine, le plus grand concurrent commercial des américains actuellement, qui s'insère pleinement dans ces livraisons de GNL, revendues à l'UE (devenant un « chevalier blanc inattendu » pour l'Europe)²⁰⁰. Ainsi, cette diversification des fournisseurs d'hydrocarbures et en particulier de gaz permet à l'Union européenne de sortir d'une dépendance à l'ogre russe et ainsi limiter au maximum les retombées géopolitiques et économiques au cas où un incident aurait lieu avec l'un des producteurs, comme cela a pu être le cas avec la Russie au moment de l'invasion de l'Ukraine.

Dans ce contexte, il existe également une nécessité pour les Européens de diversifier les méthodes d'approvisionnement en gaz. Afin de réduire sa dépendance envers le gaz russe, importé en grande majorité par l'intermédiaire de gazoducs, les États membres de l'UE ont été poussés à continuer le processus de développement de leurs infrastructures destinées à l'importation du gaz naturel liquéfié. De nombreux investissements en la matière sont considérés par les institutions comme des « projets d'intérêt commun de l'UE », ce qui leur permet de bénéficier de procédures allégées et d'une forme de cofinancement pour certains, à travers le « mécanisme pour l'interconnexion en Europe ».²⁰¹

La capacité d'importation de l'UE en matière de gaz naturel liquéfié répond à environ 40% de la demande totale de gaz des États membres, ce qui est considérable²⁰². Néanmoins, il convient de préciser que les infrastructures destinées à recevoir les importations de GNL sont largement inégalement réparties sur le territoire de l'UE. La majeure des installations étant située en Europe de l'Ouest, dans la péninsule ibérique plus particulièrement, et en Europe du nord. Plus d'une dizaine de terminaux de GNL ont néanmoins été planifiés afin de diversifier la répartition au sein de l'UE dont quelques-uns d'entre eux sont déjà en cours de construction à l'heure actuelle²⁰³. Cette tendance se justifie en partie par les nouveaux contrats commerciaux signés avec les États-Unis. L'Union européenne, qui est le plus gros importateur de gaz naturel

¹⁹⁸ F. Allard. Focus Énergie : les importations de gaz liquide américain changent la donne pour l'Europe. *France 24*. (septembre 2023) <https://www.france24.com/fr/%C3%A9missions/focus/20230906-%C3%A9nergie-les-importations-de-gaz-liquide-am%C3%A9ricain-changent-la-donne-pour-l-europe>.

¹⁹⁹ Conseil européen. (2023). Prix de l'énergie et sécurité de l'approvisionnement. <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/energy-prices-and-security-of-supply/>.

²⁰⁰ Abdeddaïm, B., (2022, septembre). Les stocks gaziers de l'Europe garnis avec du GNL revendu par la Chine, *BFM Business* d'après Nikkei Asia. https://www.bfmtv.com/economie/international/les-stocks-gaziers-de-l-europe-garnis-avec-du-gnl-revendu-par-la-chine_AV-202209020373.html

²⁰¹ Conseil de l'Union européenne (2022). Infographie - Infrastructures destinées au gaz naturel liquéfié dans l'UE <https://www.consilium.europa.eu/fr/infographics/lng-infrastructure-in-the-eu/>

²⁰² *Ibid.*

²⁰³ European Commission (2022). *EU-US LNG Trade : Us liquefied natural gas has the potential to help match EU gas needs.* https://energy.ec.europa.eu/system/files/2022-02/EU-US_LNG_2022_2.pdf

liquéfié dans le monde, importe près de 50% de son GNL directement des Etats-Unis en 2022, qui sont de loin le principal fournisseur de l'Union en la matière. De même que pour les pays d'origine du gaz importé en Europe, la diversification des méthodes d'approvisionnement, en particulier grâce au GNL facilite les livraisons et permet à l'Union européenne de disposer d'options supplémentaires en ce qui concerne l'importation de matières premières.

Pourtant, les résultats de cette diversification progressive des fournisseurs et des méthodes d'approvisionnement restent mitigés : le projet du gazoduc Nabucco, devant relier les ressources de la mer Caspienne à l'Union à travers des pays dont la Turquie, la Bulgarie ou l'Autriche, échoue en 2013²⁰⁴ et est substitué par le gazoduc trans-adriatique, qui connecte la Turquie à la Grèce, l'Albanie et l'Italie. Le gazoduc Maghreb-Europe, fournissant du gaz naturel à la péninsule ibérique, est d'autre part source de tensions diplomatiques externes à l'UE, concrètement entre l'Algérie et le Maroc, ce qui affecte également le Medgaz²⁰⁵. Ces tensions concernant les « pipelines » se traduisent en une insécurité encore palpable (culminant notamment au sabotage des Nordstream norvégiens en 2022, ce qui pousse des États à renforcer leur sécurité et à être davantage en alerte, comme l'Italie pour ses différents gazoducs²⁰⁶). Plus largement, si ces nouveaux partenariats restent compliqués à concevoir et à entretenir, une des causes principales serait la pluralité de points de vue ou approches en matière énergétique au sein même de l'Union, alimentant les divisions et les tensions entre États membres (cas de l'affrontement entre l'Allemagne, favorable au gaz naturel, avec la France, défenseuse du nucléaire, par exemple), stagnant de ce fait cette nécessaire diversification. Depuis plus d'une décennie, l'« hypocrisie » et égoïsmes de certains de ces acteurs²⁰⁷ est manifeste : si vers 2009 les multiples relations entre des entreprises et la Russie, ou entre États membres de l'Union et la Russie (plutôt qu'une relation véritablement unifiée, structurée et organisée entre l'Union Européenne et la puissance russe), était le problème à surmonter²⁰⁸, on voit bien que des intérêts économiques croisés sont encore présents (bien qu'entretenus entre États membres de l'UE plutôt qu'avec la Russie, depuis la guerre en

²⁰⁴ Pielow, J.-C. d'après C. Mandil. (2009). Les relations entre l'Union européenne et la Russie sous l'angle de la politique et du droit de l'énergie, *Strada lex Europe*.

²⁰⁵ Túnez (AFP). (2021). Las tensiones entre Argelia y Marruecos amenazan el suministro de gas a España. *France24*. <https://www.france24.com/es/minuto-a-minuto/20210930-las-tensiones-entre-argelia-y-marruecos-amenazan-el-suministro-de-gas-a-espa%C3%B1a>

²⁰⁶ Un sabotage sur les gazoducs de Norvège : le cauchemar de l'Europe avant l'hiver. (2022). *La Tribune*. <https://www.latribune.fr/economie/international/un-sabotage-des-gazoducs-norvegiens-le-cauchemar-de-l-europe-avant-l-hiver-934957.html>

²⁰⁷ J.-C. Pielow. Op. cit.

²⁰⁸ *Ibid.*

Ukraine).

3. La sécurisation des stocks

Malgré quelques résultats pouvant paraître mitigés, les efforts réalisés par l'Union européenne afin d'assurer un approvisionnement fiable auprès de nouveaux partenaires sont payants, la Russie étant désormais un fournisseur parmi d'autres, en attendant l'arrêt complet des livraisons. Afin de compléter ce processus de diversification pour le rendre plus efficace encore, le Conseil de l'Union européenne a adopté en juin 2022 un règlement concernant les capacités de stockage stratégique du gaz sur le territoire de l'Union européenne. L'objectif est alors de faire en sorte que les installations de stockage souterrain du gaz des Etats membres soient suffisamment remplies (à hauteur de 80% minimum pour l'hiver 2022-2023 puis 90% minimum pour les hivers suivants) pour faire face aux perturbations observées sur le marché gazier²⁰⁹. Un remplissage satisfaisant des capacités de stockage doit ensuite permettre le partage de ces dernières entre les Etats-membres en cas de besoin, dans un esprit de solidarité, basé sur le règlement UE 2017/1938 du Parlement européen et du Conseil.²¹⁰ Pour les Etats membres qui ne disposent pas des installations nécessaires sur leur territoire (ou du moins, des capacités insuffisantes), il est prévu que ces derniers stockent une partie de leur gaz à l'étranger, dans les stocks des Etats-membres disposant de capacités de stockage plus importantes, à hauteur de 15% de leur consommation annuelle²¹¹. Le règlement prévoit également une sécurisation de ces installations de stockage, avec la mise en place d'une certification obligatoire de l'ensemble des opérateurs des sites de stockage par les Etats membres concernés et leurs autorités. L'objectif est alors ici de limiter au maximum les risques d'influence et d'ingérence extérieure sur les stocks stratégiques, qui pourrait mettre en péril les intérêts de l'Union en matière de sécurité intérieure²¹². La nouveau règlement a montré son efficacité dès l'hiver 2022-2023, au sortir duquel le niveau de remplissage était d'approximativement 55% alors qu'il était seulement 26% à la fin de l'hiver précédent.²¹³ Ce cadre législatif imposé par l'Union, couplée aux

²⁰⁹ Parlement européen et Conseil européen (2017, 25 octobre), Règlement (UE) 2017/1938 concernant des mesures visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement en gaz naturel et abrogeant le règlement (UE) n° 994/2010 (JO L 280 du 28.10.2017, p. 1) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A32017R1938>

²¹⁰ *Ibid.*

²¹¹ Conseil de l'Union européenne. (2022, 27 juin). *Le Conseil adopte le règlement sur le stockage de gaz.* <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2022/06/27/council-adopts-regulation-gas-storage/#:~:text=Le%20r%C3%A8glement%20pr%C3%A9voit%20que%20les,d%C3%A9but%20des%20h%C3%A9rives%20hivernales%20suivantes.>

²¹² *Ibid.*

²¹³ Conseil de l'Union européenne (2023, 3 août). Infographie - Quelle est la quantité de gaz stockée par les pays de l'UE?. <https://www.consilium.europa.eu/fr/infographics/gas-storage-capacity/>

commandes communes de gaz, a permis aux Etats-membres de répondre aux objectifs largement en avance pour l'hiver 2023-2024.²¹⁴ Ainsi, en complétant les dispositifs mis en place afin de diversifier ses fournisseurs de gaz par la constitution d'une capacité de stockage pouvant être partagée entre les Etats membres, l'Union européenne dispose désormais, au moins à court terme, d'une autonomie stratégique vitale en cas de rupture d'approvisionnement.

Ainsi, à travers la mise en commun de la demande d'énergie au niveau de l'UE ainsi que la mise en place et le pilotage d'une politique commune de stockage stratégique, l'Union agit aujourd'hui afin de garantir le meilleur approvisionnement possible aux Vingt-Sept. Néanmoins, Laurent Baechler estime que « le plus gros potentiel de coopération ne réside dans la conduite d'une politique énergétique extérieure commune afin de diversifier les sources d'approvisionnement mais plutôt dans des réalisations concrètes qui permettront aux pays européens d'améliorer leurs réseaux de distribution d'énergie »²¹⁵, afin de compléter les mesures d'approvisionnement déjà mises en place.

4. Les infrastructures de l'Union : les réseaux transeuropéens d'énergie (RTE-E)

Les infrastructures énergétiques relèvent de la compétence de l'Union Européenne dans le cadre des réseaux transeuropéens (RTE). En effet, la mise en place des RTE a été initiée dès 1992 en vertu du traité de Maastricht. Ceux-ci figurent dans le Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne, aux articles 170, 171, 172 et 194²¹⁶, dans les secteurs du transport, des télécommunications et de l'énergie au sein de l'Union²¹⁷. Ces réseaux transeuropéens concrétisent la mise en œuvre du marché intérieur, en facilitant les libertés de circulation et donc les échanges transfrontaliers entre Etats de l'UE. Les réseaux transeuropéens de l'énergie (RTE-E) permettent le développement d'une carte d'infrastructures européennes, qui favorise la diversification des approvisionnements en énergie des pays membres ainsi que l'interconnexion énergétique au sein

²¹⁴ Les réserves de gaz en Europe sont remplies à 90 %, en avance sur le calendrier fixé", *Le Monde*, août 2023. https://www.lemonde.fr/economie/article/2023/08/18/les-reserves-de-gaz-en-europe-sont-remplies-a-90-en-avance-sur-le-calendrier-fixe_6185826_3234.html

²¹⁵ L. Baechler. (2014). *L'européanisation des politiques de sécurité énergétique*. Sciences Po Center for International Studies.

²¹⁶ Réseaux transeuropéens (RTE) (s. - d). Eur-Lex. <https://eur-lex.europa.eu/FR/legal-content/glossary/trans-european-networks-tens.html#:~:text=Les%20articles%20170%2C%20171%2C%20172,dans%20trois%20secteurs%20d%27activit%C3%A9s>.

²¹⁷ Parlement européen. (2023). *Réseaux Transeuropéens - Orientations*. Fiches thématiques sur l'Union européenne. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/135/reseaux-transeuropeens-orientations>

de l'UE. Ces réseaux sont donc des outils nécessaires à l'Union pour s'affirmer sur le plan énergétique. En 2022, le rapport sur l'état de l'Union de l'énergie mettait en avant les nouveaux projets d'infrastructures transeuropéennes, notamment via la construction du gazoduc Baltic Pipe, mais aussi la synchronisation de l'Ukraine et la Moldavie avec le réseau électrique de l'UE, pour diversifier et sécuriser les sources d'approvisionnement énergétique²¹⁸.

Plus précisément, les réseaux transeuropéens de l'énergie (RTE-E) permettent l'interconnexion des marchés nationaux de l'énergie des États membres à travers un réseau intégré d'infrastructures énergétiques transfrontalières. Cette interconnexion, en facilitant le transport et la distribution d'énergie entre les pays européens, a pour vocation de garantir la sécurité énergétique de l'ensemble d'une Europe indépendante et souveraine dans le secteur de l'énergie. En outre, ces instruments sont financés conjointement par l'Union européenne, qui prend un rôle de catalyseur au développement de ces réseaux, et par les États membres qui apportent la majeure partie des financements. Par ailleurs, le règlement sur la gouvernance de l'Union de l'Énergie établit un objectif de 15% d'interconnexion électrique d'ici 2030. Cela signifie que chaque État membre devra disposer de réseaux électriques permettant de transporter au moins 15% de l'électricité produite sur son territoire vers ses voisins. Ces RTE-E sont donc vecteurs d'interconnexion entre les États sur la question énergétique et de cette manière favorisent l'intégration au sein de l'Union européenne.

Dans le cadre des RTE-E, les projets d'intérêts communs (PIC) établissent de nouvelles voies d'importation, permettant aux États membres de s'approvisionner en énergie depuis des pays non frontaliers et de renforcer leur coopération en matière énergétique. Ces infrastructures transnationales réduisent significativement la dépendance européenne à l'égard de ses fournisseurs traditionnels, renforçant ainsi la résilience de l'Union face aux perturbations potentielles, en particulier d'ordre géopolitique. Il existe également des Projets d'intérêts mutuels (PIM), afin de relier les infrastructures d'États membres à celles d'États non membres. La liste des PCI retenus est adoptée tous les deux ans par la Commission européenne sous proposition des États membres, regroupés en groupes régionaux. Il est estimé qu'une fois les projets d'intérêts communs actuels mis en œuvre, tous les États membres auront accès au minimum à trois sources de gaz ou au marché mondial du gaz liquéfié²¹⁹. Ainsi, grâce à la consolidation du réseau transeuropéen via des projets communs entre États, ceux-ci sont moins vulnérables face aux pénuries et aux fluctuations des prix

²¹⁸ Commission européenne. (2022). *État de l'union de l'énergie 2022*. Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil économique et social européen et au comité des régions.

²¹⁹ European Parliament. (2023). *EU Energy Infrastructure: Boosting Energy Security*. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/753956/EPRS_BRI\(2023\)753956_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/753956/EPRS_BRI(2023)753956_EN.pdf)

de l'énergie causés par des crises ou conflits dans les régions d'approvisionnement traditionnelles de l'Europe.

Ces projets communs entre Etats visant à sécuriser l'approvisionnement énergétique de l'UE se concrétisent au niveau régional. En effet, pour créer une réelle solidarité énergétique entre Etats membres, le niveau européen doit s'appuyer et se coordonner avec un niveau régional multilatéral, comme le montre un rapport de l'Institut Jacques Delors²²⁰. En effet, un certain nombre de structures de coopération énergétique organisées par les Etats membres ou directement la Commission européenne se sont développées, entre niveaux nationaux et européens. On peut citer notamment le Forum pentalatéral de l'énergie, dont les priorités sont fixées par les ministres de l'Energie de la France, l'Allemagne, la Belgique, les Pays-Bas, le Luxembourg, l'Autriche et la Suisse, et qui permet entre autres d'échanger des informations sur les besoins futurs pour de nouvelles infrastructures. De même, le projet Visegrad (Hongrie, Pologne, République Tchèque, Slovaquie et élargissements) a pris depuis 2016 des initiatives de projets communs d'infrastructures et de coopération énergétique. C'est aussi par exemple le cas de l'initiative NSEC (North Sea Energy Cooperation), dont le programme de 2020-2023 prévoit le développement de projets concrets transfrontaliers. On voit donc que l'approche régionale, sous une supervision flexible et efficace de l'UE, paraît être une solution souhaitable pour renforcer la coopération énergétique entre membres de l'UE et ainsi faire gagner l'organisation en indépendance énergétique.

Les RTE-E instaurent également un environnement concurrentiel entre les différents fournisseurs, assurant des prix plus abordables pour les consommateurs européens. L'Europe peut ainsi garantir la sécurité d'approvisionnement en énergie du continent et compenser les déficits d'énergie en cas de perturbation d'une des voies d'approvisionnement. L'indépendance européenne repose donc sur le développement d'infrastructures transfrontalières viables et capables d'absorber la volatilité des prix des marchés mondiaux de l'énergie et de réduire les risques de pénuries liées au contexte géopolitique de ses fournisseurs. La coopération européenne à travers ces réseaux transeuropéens semble donc être une garantie nécessaire à la souveraineté énergétique européenne.

Ainsi, l'UE promeut activement le développement des réseaux transeuropéens de l'énergie

²²⁰ J. de Jong et al. (2015). *Gouverner Les Différentes Politiques Énergétiques Nationales, Régionales, et de L'UE*. Institut Delors, Oct. https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2020/08/pp144gouveranceunionenergiejavinoisidejongpellerin-carlini_idoct2015.pdf

pour mettre en œuvre efficacement sa politique de l'énergie. En 2013, l'Europe a adopté le plan "Trans-European Networks for Energy" (TEN-E), une initiative visant à connecter les infrastructures énergétiques des pays européens, notamment les régions isolées du marché européen de l'énergie, tout en renforçant les interconnexions transfrontalières²²¹. En 2022, ce plan a fait l'objet d'une révision intégrant les nouvelles règles européennes pour les infrastructures énergétiques transfrontalières en visant en particulier à promouvoir l'intégration des énergies renouvelables et des technologies vertes dans le système énergétique européen. Cette révision a défini onze couloirs prioritaires divisés en trois catégories : les corridors d'électricité, les corridors offshore et les corridors hydrogènes et électrolyseurs.

Au total, ce sont plus de 358 projets d'investissement qui ont été soumis au "Ten Year Network Development plan" (TYNDP) de 2022, par plus de 60 porteurs de projets. La Commission estime qu'une quinzaine de nouveaux projets de terminaux de gaz naturel liquéfiés ont été mis en service ou prévus en France, Italie, Pays-Bas, Allemagne, Finlande et Grèce. Citons notamment le terminal de La Havre en France, celui d'Eemshaven aux Pays-Bas, ainsi que les six unités flottantes de stockage et regazéification en Allemagne. Concernant l'hydrogène, comme il n'existe pratiquement pas d'infrastructures en place, le plan propose des pipelines de transport d'hydrogène sur terre et mer, ainsi que des terminaux d'hydrogène liquéfié et des infrastructures de stockage²²². Les trois principaux projets de transport d'hydrogène sont prévus via la Méditerranée, la région de la mer du Nord et l'Ukraine. On peut voir sur la carte ci-dessous les infrastructures existantes, en cours de développement ou au stade de projet, pour le transport du gaz et de l'hydrogène dans l'UE.

Figure 3 – European map of infrastructure for gas and hydrogen corridors



Source: European Commission, REPowerEU plan, 2022.

²²¹ Commission européenne. *Trans-European Networks for Energy*. https://ec.europa.eu/energy/en/infrastructure/trans-european-networks-energy_fr

²²² European Parliament. (2023). *EU Energy Infrastructure: Boosting Energy Security*.

Par ailleurs, l'UE a défini en 2020 une stratégie pour un Système Énergétique Intégré de l'UE qui s'inscrit dans le Green Deal²²³. Cette stratégie prévoit notamment la création d'un système circulaire, l'utilisation plus systématique des énergies renouvelables dans la production d'électricité ainsi que la promotion des combustibles renouvelables à l'image de l'hydrogène. Ainsi, les infrastructures européennes devront s'adapter à ce nouveau système.

Bien que de nouveaux projets d'infrastructures voient le jour, on observe qu'à l'heure actuelle l'Europe manque cruellement d'infrastructures fonctionnelles pour assurer son indépendance. En Avril 2023, l'Ukraine a offert à l'UE 10 milliards de m³ de stockage de gaz naturel pour l'hiver, mettant en lumière le besoin infrastructurel européen dans le secteur de l'énergie, dépendant de ses voisins pour respecter ses propres règlements quant au stockage de l'énergie²²⁴. L'Europe se voit donc dans l'obligation de développer des réseaux transfrontaliers et des infrastructures communes plus efficaces pour s'affirmer sur le plan énergétique en sécurisant le transport et l'approvisionnement énergétique.

Néanmoins, la sécurité énergétique de l'Union ne se limite pas seulement à la diversification et la stabilisation des sources d'approvisionnement extérieures, ainsi qu'à la construction de nouvelles infrastructures transeuropéennes. Elle englobe également une modification en profondeur du mix énergétique en faveur de sources d'énergies que les États membres peuvent contrôler. Cela passe par l'amélioration de l'efficacité énergétique des économies européennes et par le développement des énergies renouvelables, ce qui permettrait de diminuer la dépendance aux énergies fossiles.

²²³ Commission européenne. (2020). *Stratégie pour un Système Énergétique Intégré de l'UE*.

²²⁴ Frédéric, S. L'Ukraine offre à l'Europe 10 Milliards de Mètres Cubes de Stockage de Gaz Pour l'Hiver Prochain. *Euractiv*, 5 avril 2023. <https://www.euractiv.fr/section/energie-climat/news/lukraine-offre-a-leurope-10-milliards-de-metres-cubes-de-stockage-de-gaz-pour-lhiver-prochain/>.

B. Un développement au niveau européen des énergies dites “vertes”

Cela fait plusieurs années que l'Union Européenne identifie la transition énergétique comme un de ses objectifs principaux. Les sommes nécessaires à cette transition, qui exige une refonte en profondeur du modèle de production européen, et celles nécessaires à l'investissement dans les technologies de la transition énergétique doivent être mobilisées au niveau européen. Cependant, des tensions régionales et inter-institutionnelles notamment en ce qui concerne le nucléaire et l'hydrogène sont à dépasser car ils apparaissent comme des énergies d'avenir et font l'objet d'une forte compétition internationale. Cependant, l'objectif d'un passage aux énergies renouvelables ne doit pas occulter des risques de nouvelles dépendances, l'importance de la complémentarité entre les sources d'énergie mais aussi un ciblage tout aussi essentiel sur la réduction des émissions carbone qui ne peuvent pas être supprimé par une transition vers les énergies renouvelables.

1. Un accord commun pour la transition énergétique

Si de nombreuses initiatives ont été prises par l'Union Européenne ces dernières années pour répondre aux enjeux de la question énergétique au nom de la défense de l'environnement, toutes soulèvent des questions de souveraineté nationale. En effet, l'une des principales limites à des politiques environnementales communes est la nécessité de coordonner les politiques à l'échelle européenne. Essentielle au respect des engagements internationaux et des objectifs communs, cette coordination peut parfois être perçue comme une limitation de la souveraineté nationale. Cependant, ces défis sont souvent contrebalancés par la nécessité claire d'une action collective pour assurer une transition juste vers une économie plus durable.

Ainsi, il est clair que l'Union européenne a placé les objectifs environnementaux en matière énergétique au premier plan de son agenda politique. Le Pacte vert, présenté en décembre 2019, a comme ambition majeure d'atteindre la neutralité climatique en 2050. Tous les domaines de compétence européenne doivent contribuer à cette finalité, mais la politique énergétique en est l'acteur principal : transition énergétique des Etats-membres, taxe carbone et efficacité énergétique sont les mesures phares du programme. En juin 2021, la loi européenne sur le climat²²⁵ concrétise les missions associées au Pacte vert et permet la création d'un

²²⁵ Parlement européen et Conseil de l'Union européenne. (2021, 30 juin). *Règlement (UE) 2021/1119 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant les règlements (CE) no 401/2009 et (UE) 2018/1999*

système de suivi des États-membres dans leur transition énergétique et leur réduction d'émissions des gaz à effet de serre. Le règlement charge la Commission d'évaluer la progression des États-membres tous les cinq ans. Pour atteindre les objectifs du Pacte vert, chaque État-membre a établi un plan national intégré en matière d'énergie et de climat (PNEC) sur la période 2021-2030. Ainsi, on observe dans ce cas-là l'influence de l'Union européenne sur la politique énergétique des États, qui sont tenus par des objectifs nationaux précis et des évaluations régulières des institutions. Le supranational prend ici le dessus.

Cette prédominance du supranational s'explique par le fait qu'il y a en général un consensus au sein de l'Union Européenne sur la nécessité d'une transition énergétique. De plus, les États membres ne sont pas sans savoir que celle-ci représente un défi économique majeur : la question de la faisabilité financière est bien sûr centrale face à des objectifs ambitieux (neutralité carbone notamment). Selon les données de l'Agence Internationale de l'Énergie, seule 19% de la consommation en Énergie en Europe provient des énergies renouvelables. Un faible bilan qui témoigne du fait que malgré la bonne volonté des États membres, qui ont jusque-là principalement donné un poids juridique à cette transition par le biais d'accords et de traités, tout reste à faire.

C'est notamment ce que met en avant Nathalie Hervé-Fourneareau dans un article paru en 2018²²⁶, où elle analyse le discours donné par le président français Emmanuel Macron à la Sorbonne concernant l'avenir de l'énergie en France dans le cadre de l'UE. Un discours datant de 2017 et qui nous pousse à nous interroger sur cette volonté affichée de nos dirigeants européens de révolutionner notre modèle de développement. En effet, nous sommes tentés de croire que la réalisation d'une telle ambition impliquerait, en réalité, une remise en cause de la politique européenne. Au-delà même de la lutte contre le seul réchauffement climatique, la transition énergétique doit s'accompagner de propositions plus concrètes et plus audacieuses. Les pays européens doivent reconnaître leur part de responsabilité dans cette situation d'urgence environnementale, afin de proposer une réelle refonte du modèle de production. Les actions proposées se doivent d'être aussi ambitieuses que les objectifs avancés pour ne pas aboutir à un modèle peu durable où les politiques environnementales ne servent qu'à soutenir le marché. Mais cette transformation du modèle européen ne se fera bien sûr pas sans

(«loi européenne sur le climat»). Eur-Lex. [https://www.stradalex.eu/fr/se_src_publ_leg_eur_io/document/ioue_2021.243.01.0001.01#:~:text=%C3%89dition%20L%20243-R%C3%A8glement%20\(UE\)%202021%2F1119%20du%20Parlement%20europ%C3%A9en%20e%20du%20loi%20europ%C3%A9enne%20sur%20le%20climat%C2%BB](https://www.stradalex.eu/fr/se_src_publ_leg_eur_io/document/ioue_2021.243.01.0001.01#:~:text=%C3%89dition%20L%20243-R%C3%A8glement%20(UE)%202021%2F1119%20du%20Parlement%20europ%C3%A9en%20e%20du%20loi%20europ%C3%A9enne%20sur%20le%20climat%C2%BB)

²²⁶ Herve-Fourneareau, N., (2018). European Sovereignty and Sustainable Development: Disenchanted Analysis of a Clear-Obscure Political Speech. 5(2). *Journal of Vasyl Stefanyk Precarpathian National University*. <https://doi.org/10.15330/jpnu.5.2.223-226>

investissements massifs, principal obstacle à la transition énergétique. A court terme, ces investissements colossaux nécessaires au développement d'infrastructures peuvent sembler vains mais il est indispensable de se projeter afin de se positionner dans une durabilité future. S'il est vrai que la transition énergétique peut entraîner des perturbations dans des secteurs traditionnels, elle a également le potentiel de créer, par exemple, des emplois dans des secteurs émergents tels que les énergies renouvelables.

La nécessité d'une action concertée de l'Union Européenne en faveur de la transition énergétique s'inscrit dans une perspective de long terme. L'histoire de cette dynamique de transition est analysée par Aurélien Evrard²²⁷ dans "Contre vents et Marées. Politique des énergies renouvelables en Europe" (2013). L'auteur y étudie le développement des énergies renouvelables en Europe à travers les cas de la France, du Danemark et de l'Allemagne. Pour lui, le changement de politique énergétique vers les énergies renouvelables engagé dans les années 1980, 1990 au Danemark et en Allemagne et dans les années 2000 en France est loin d'être un processus linéaire et l'Union Européenne y a eu un rôle certain.

Il insiste tout d'abord sur les différences d'organisation et de représentations d'un secteur électrique "traditionnel" dominant et d'un secteur électrique qui intègre des énergies renouvelables. Ce dernier venant rompre avec les priorités données aux "critères économiques, à l'approche par l'offre d'énergie et à la croyance dans une source d'approvisionnement dominante" mais aussi avec une conception centralisée et monopolistique du système. En effet, les énergies renouvelables s'appuient sur des critères environnementaux, une approche par la demande d'énergie et appellent à une diversification des sources d'énergies dans une production décentralisée. L'auteur relève l'influence directe ou plus indirecte et l'accompagnement de l'Union Européenne dans la fin de la longue marginalisation des acteurs du renouvelable.

En effet, les acteurs nationaux favorables aux énergies renouvelables ont pu constituer un discours de légitimation en se basant sur les engagements européens de leur pays sur le sujet. De la même façon, ils ont pu mobiliser des comparaisons entre pays européens pour en démontrer l'efficacité. Ils ont également pu tirer profit du mouvement de libéralisation dans l'Union et de la construction d'un marché européen de l'électricité. L'Union, étant avant tout un marché libre de consommateurs, a pu permettre la libéralisation des monopoles d'Etat dans l'électricité et le gaz, permettant une décentralisation favorable aux énergies renouvelables.

²²⁷ Evrard, A. (2013). Conclusion / Les enseignements d'une comparaison européennes. Dans Evrard, A. (dir.) *Contre vents et marées. Politique des énergies renouvelables en Europe*. (pp. 231-254). Presse de Sciences Po

Cette libéralisation a pourtant surtout abouti à une concentration entre les mains de grands groupes (Engie, ENI, Vattenfall, etc). Plus dangereux pour la souveraineté européenne, l'arrivée d'acteurs étatiques chinois, non soumis aux règles de Bruxelles, dans plusieurs pays comme l'Italie, le Portugal ou la Grèce²²⁸.

De plus, confrontés à ces concurrents, les partisans de l'approche conventionnelle de l'énergie ont adapté leurs discours notamment en le "verdissant" et ont réussi à maintenir une position dominante. Pour l'auteur cela s'explique notamment car le "projet alternatif à une vision productiviste et "autoritaire" de l'énergie" porté par les énergies renouvelables a dû accepter de multiples compromis.

Ainsi, ce changement de paradigme est incomplet comme en témoigne la moyenne européenne de la part des énergies renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie²²⁹. Une faible part qui souligne une fois de plus l'importance pour l'Union européenne d'investir dans l'innovation énergétique.

Au-delà de la transition énergétique, cet investissement dans l'innovation est un enjeu majeur car on observe à l'international une course à la technologie, dans un contexte de bouleversement et d'éclatement des chaînes de valeur mondiales. En effet, si l'Union européenne conserve un avantage conséquent, un rééquilibrage semble se faire en faveur de la Chine et des Etats-Unis. Par ailleurs, en parallèle de cette concurrence grandissante, il est à noter que les investissements dans les pays européens semblent se limiter aux domaines de la recherche fondamentale et de la maturation technologique, et non pas dans celui de la traduction sérielle²³⁰.

Ainsi, il est clair que la nécessité d'une transition énergétique au nom de la défense de l'environnement est désormais une des questions clés de la politique européenne mais les objectifs fixés collectivement restent très ambitieux. Cependant, les efforts de coopération, déjà observables, pourraient mener à terme à une véritable transition énergétique en faveur des énergies vertes. La question de l'investissement dans les technologies de la transition écologique semble alors devenir primordiale pour une Europe souveraine et durable mais des tensions persistent.

²²⁸ Mazzucchi, N. (2021). L'énergie, enjeu majeur de souveraineté pour l'Europe ?, *Diplomatie*, N°111, pp. 51. <https://www.jstor.org/stable/48618806>

²²⁹ Insee. (mars 2023) *Part des énergies renouvelables dans l'Union européenne*. <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4318263#:text=tableauPart%20des%20%C3%A9nergies%20renouvelables,%C3%A9nergie%20dans%20l'Union%20europ%C3%A9enne&text=Lecture%20%3A%20en%202021%2C%20la%20part,Union%20europ%C3%A9enne%20%20%2027%20pays>

²³⁰ Mazzucchi, N. L'énergie, Enjeu Majeur de Souveraineté Pour l'Europe?. *Diplomatie*, n°111, novembre 2021, pp. 48-51. <https://www.jstor.org/stable/48618806>

2. Des clivages technologiques autour de la définition des “énergies vertes” persistent : l’UE doit les dépasser

L’article 194 paragraphe 2 du TFUE évoque le principe de neutralité technologique. Ce concept juridique vise à assurer que les réglementations et les lois ne favorisent ni ne discriminent aucune technologie particulière. Le but est de laisser une certaine marge de manœuvre aux Etats-membres afin de choisir la technologie la mieux adaptée à leur contexte national et régional pour atteindre les objectifs européens fixés. Cependant, cette liberté laissée aux Etats, sans discriminer ou favoriser une technologie en particulier, génère des débats au sein des institutions et des pays-membres.

Par exemple, Ursula von der Leyen, présidente de la Commission européenne, a déclaré en mars 2023 que l’énergie nucléaire n’était pas une technologie stratégique pour atteindre les objectifs climatiques de l’UE. Emmanuel Macron a alors rappelé le principe de neutralité technologique en soulignant le respect de la diversité énergétique de chaque État-membre énoncé dans les traités européens et que l’énergie nucléaire est une source à faible teneur en carbone, comparable à l’énergie éolienne. Dans son *Green Brief*, Euractiv signale qu’ignorer le nucléaire risquerait de ralentir les efforts de décarbonation des États membres et compromettrait les objectifs climatiques de l’UE²³¹. L’article suggère à Bruxelles d’adopter l’option nucléaire tout en développant une réglementation stricte du secteur pour faciliter la construction de nouveaux réacteurs conformes aux normes de sécurité élevées.

En effet, environ la moitié des pays de l’UE (13 en 2019) possèdent des centrales nucléaires. Cette énergie représente près de 26 % de l’électricité produite dans l’Union²³² et dispose depuis le 2 février 2022 d’un “label vert” lui garantissant dans certains cas sa contribution au combat contre le réchauffement climatique. La production française est la plus forte : 70% de son électricité est réalisée par l’énergie nucléaire. Le revirement politique d’Emmanuel Macron quant à l’intensification et la création de nouvelles centrales accentuent cette volonté d’user d’une énergie jugée propre et souveraine. D’autres pays s’affichent par ailleurs comme des promoteurs du nucléaire ou à minima comme des gros consommateurs d’énergie nucléaire comme la Belgique, la Slovaquie, la Slovénie, la Hongrie, la Bulgarie ou encore la Suède. Certains comme la Belgique et la Suède souhaitent en sortir à terme mais ont

²³¹ Frédéric, S. & al. (2023, 29 mars) Le Green Brief : Bruxelles Doit Vaincre Son Aversion Pour Le Nucléaire. *Euractiv*. <https://www.euractiv.fr/section/energie-climat/news/le-green-brief-bruxelles-doit-vaincre-son-aversion-pour-le-nucleaire/>

²³² Cordina, C., (2023). *L’énergie nucléaire*. Fiches thématiques sur l’Union européenne. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/62/l-energie-nucleaire>

repoussé la deadline à cause de la guerre en Ukraine. L'Allemagne a quant à elle choisi de totalement arrêter sa (faible) production nucléaire et a fermé ses dernières centrales en avril 2023 après un prolongement.

Les perspectives de progrès techniques autour de cette énergie sont pourtant importantes et plusieurs pays comme la Russie, la Chine, le Canada, l'Inde, le Japon et les Etats-Unis possèdent des projets déjà bien avancés notamment en terme de nouvelles générations de réacteur et de technologie de fusion²³³.

La course à la technologie se fait aussi ressentir pour d'autres énergies et notamment pour l'hydrogène. Là aussi, la Chine, par une saturation des marchés et une vision globale de ses intérêts tout au long des chaînes de valeur mondiales et les Etats-Unis, par une attention de plus en plus forte de l'administration Biden sur la compétition internationale dans le domaine, sont mobilisés dans la course et l'Union Européenne doit suivre pour rester compétitive²³⁴.

L'UE devrait également se positionner dans ce secteur. Celui-ci est en effet directement adapté à certains usages tels que la mobilité lourde, comme les camions, les trains ou les avions, et il constitue également un moyen de stocker l'électricité excédentaire. Il est également envisagé d'augmenter le potentiel d'effacement de la demande grâce à une tarification dynamique, où le prix du kWh payé par le consommateur final varie en temps réel en fonction du prix de gros sur le marché spot day-ahead, encourageant ainsi la réduction de la consommation en cas de pics, bien que cela puisse être risqué lorsque les prix de gros augmentent, comme fin 2021. Les interconnexions avec les pays voisins sont également envisagées pour mutualiser les risques de défaillance et apporter de l'aide à ceux qui ont un déficit d'offre. À défaut, il faudrait mettre en place des délestages tournants (ou ciblés).

Le Conseil accorde ainsi une grande importance au rôle de l'hydrogène, surtout lorsqu'il provient de sources renouvelables pour réaliser les objectifs de décarbonation de l'UE, la relance économique post-COVID-19 et développer la compétitivité mondiale de l'UE. Il apparaît essentiel de développer considérablement le marché européen de l'hydrogène afin qu'il devienne compétitif et liquide, attirant ainsi les investissements nécessaires. Cela nécessitera également une intégration des systèmes énergétiques, une intégration entre les secteurs et

²³³ Percebois, J (2022) "L'Europe de l'énergie, entre unité et divisions", *Paix et sécurité européenne et internationale*

²³⁴ Mazzucchi, N. L'énergie, Enjeu Majeur de Souveraineté Pour l'Europe?. *Diplomatie*, n°111, novembre 2021, pp. 48-51. <https://www.jstor.org/stable/48618806>

l'électrification, afin de maximiser les gains d'efficacité énergétique²³⁵.

Enfin, bien que les énergies renouvelables apparaissent comme une solution extrêmement prometteuse pour atteindre les objectifs ambitieux fixés par l'Union européenne en matière de transition énergétique, il est essentiel de considérer certains défis inhérents à cette transition.

D'une part, les ressources naturelles d'énergies renouvelables ne sont pas uniformément réparties géographiquement, créant ainsi de nouveaux challenges liés à la dépendance à des sources spécifiques. Par exemple, Le Royaume-Uni a un potentiel éolien significatif en raison de ses conditions météorologiques souvent venteuses, en particulier dans certaines régions côtières. Cela a conduit à un développement important de parcs éoliens terrestres et marins. Cependant, le Royaume-Uni n'a pas autant d'ensoleillement que d'autres pays européens. Son potentiel solaire est donc relativement limité en comparaison à ces derniers. Cette dispersion géographique des ressources naturelles crée une interdépendance entre les États membres, soulignant la nécessité d'une coopération renforcée pour garantir la stabilité de l'approvisionnement en énergie.

D'autre part, les technologies nécessaires à la production d'énergie verte, comme les panneaux solaires et les éoliennes, nécessitent des quantités significatives de métaux et de terres rares. Cette demande croissante crée une nouvelle forme de dépendance aux ressources nécessaires à la fabrication de ces équipements.

Ici, la notion cruciale à considérer est celle de la criticité²³⁶. L'enjeu est le suivant : la dépendance à des ressources spécifiques crée des risques en cas de pénurie ou de fluctuations des prix sur les marchés mondiaux. Ces risques, qu'ils soient de nature géopolitique, économique, de production, ou environnementale et sociale, varient en fonction de plusieurs facteurs tels que la situation géographique, le temps, et l'unité de consommation considérée.

Prenons l'exemple du cobalt²³⁷, un composant crucial des batteries lithium-ion utilisées dans les technologies bas-carbone comme les véhicules électriques. La majorité de la production mondiale de cobalt provient de la République démocratique du Congo, soulevant

²³⁵ Conseil de l'Union européenne. (2022, 11 décembre). Vers un marché de l'hydrogène pour l'Europe: le Conseil adopte des conclusions. Communiqué de presse. <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2020/12/11/towards-a-hydrogen-market-for-europe-council-adopts-conclusions/>

²³⁶ Hache, E. & al. (mars 2019). Vers une géopolitique de l'énergie plus complexe ?. n°113. *Revue internationale et stratégique*. <https://www.ifpenergiesnouvelles.fr/article/vers-geopolitique-lenergie-plus-complexe>

²³⁷ Nogrady, B. (2020, 18 mai). Cobalt : le coût humain et environnemental de l'or bleu de nos transitions énergétiques. *Up Magazine*. <https://up-magazine.info/planete/ressources-naturelles/55976-cobalt-le-cout-humain-et-environnemental-de-lor-bleu-de-nos-transitions-energetiques/#:~:text=Il%20joue%20un%20r%C3%B4le%20essentiel,la%20moiti%C3%A9%20de%20cette%20utilisation.>

des préoccupations éthiques liées à la chaîne d'approvisionnement. Cette dépendance géographique et les enjeux sociaux créent des risques pour la stabilité de l'approvisionnement en cobalt, mettant en lumière la criticité de diversifier les sources de cette matière première.

Ainsi, bien que les énergies renouvelables représentent un moyen essentiel pour l'Union européenne d'atteindre ses objectifs en matière de souveraineté énergétique, il est impératif de gérer judicieusement les aspects géopolitiques et les nouvelles dépendances potentielles qui pourraient découler de cette transition. Une approche holistique, prenant en compte les aspects environnementaux, économiques et géopolitiques, sera nécessaire pour assurer le succès à long terme de la politique énergétique européenne.

Par ailleurs, si la transition énergétique vers les énergies renouvelables est un pilier essentiel pour réduire les émissions de gaz à effet de serre et promouvoir la durabilité environnementale, il est cependant crucial de reconnaître que le simple basculement d'une source d'énergie à une autre ne suffit pas pour atteindre des objectifs ambitieux tels que zéro émission nette. La Fondation Ellen MacArthur souligne depuis des années l'importance de la prise en compte de la complémentarité des sources d'énergie, plutôt que de parier exclusivement sur une seule, afin d'améliorer l'efficacité énergétique et de favoriser la circularité²³⁸. La circularité, dans ce contexte, consiste "à réduire les émissions de gaz à effet de serre qui ne peuvent être réduites par la seule transition vers les énergies renouvelables"²³⁹. Il s'agit de concevoir, produire et consommer de manière à réduire l'impact environnemental tout en favorisant une économie plus durable. En intégrant la circularité dans nos pratiques économiques, nous pouvons réduire les émissions de gaz à effet de serre qui ne peuvent être efficacement minimisées par la seule transition vers les énergies renouvelables.

En résumé, la complémentarité des sources d'énergie, associée à une transition vers des pratiques circulaires, offre une voie plus robuste pour atteindre des objectifs de durabilité à long terme. En Europe, la circularité, promue au travers de récentes législations sur le droit à la réparation, a gagné en importance en raison de son impact environnemental positif et émerge comme une solution essentielle pour ralentir l'utilisation des ressources, réduire le flux de matériaux, et, par conséquent, diminuer les émissions de gaz à effet de serre.

Dans ce contexte, la transition énergétique et la promotion de la circularité s'imposent

²³⁸ Eskenazi, J-M. (2023). Circularité: accélétratrice sous exploitée de la transition énergétique ? *Cisco France blog*. <https://gblogs.cisco.com/fr/datacenter/circularite-acceleratrice-sous-exploitee-de-la-transition-energetique-premierepartie/>

²³⁹ *Ibid.*

comme des leviers stratégiques pour l'Union européenne afin de renforcer son positionnement dans la sphère énergétique. En effet, en reconnaissant l'importance de la complémentarité des sources d'énergie et en intégrant des pratiques circulaires, l'Union Européenne peut non seulement atteindre des objectifs de durabilité à long terme, mais également affirmer son leadership sur la question énergétique.

Bibliographie

- Abdeddaïm, B., (2022, septembre). Les stocks gaziers de l'Europe garnis avec du GNL revendu par la Chine, *BFM Business* d'après Nikkei Asia. https://www.bfmtv.com/economie/international/les-stocks-gaziers-de-l-europe-garnis-avec-du-gnl-revendu-par-la-chine_AV-202209020373.html
- Agence France-Presse (2023). « Le Turkménistan vante sa capacité à fournir du gaz à l'Europe, avec un projet de gazoduc transcaspien », [connaissancedesenergies.org https://www.connaissancedesenergies.org/afp/le-turkmenistan-vante-sa-capacite-fournir-du-gaz-leurope-avec-un-projet-de-gazoduc-transcaspien-231025](https://www.connaissancedesenergies.org/afp/le-turkmenistan-vante-sa-capacite-fournir-du-gaz-leurope-avec-un-projet-de-gazoduc-transcaspien-231025)
- Allard, F (2023). « Focus Énergie : les importations de gaz liquide américain changent la donne pour l'Europe », *France 24*. <https://www.france24.com/fr/%C3%A9missions/focus/20230906-%C3%A9nergie-les-importations-de-gaz-liquide-am%C3%A9ricain-changent-la-donne-pour-l-europe>
- Baechler, L (2014). "L'européanisation des politiques de sécurité énergétique" *Sciences Po Center for International Studies*. <https://www.sciencespo.fr/cei/en/content/l-europeanisation-des-politiques-de-securite-energetique>
- Commission européenne. (2023). Déclaration conjointe du sommet Etats-Unis. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/statement_23_5198
- Commission européenne. (2022). *État de l'union de l'énergie 2022*. Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil économique et social européen et au comité des régions. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0547>
- Commission européenne (2020). *Stratégie pour un Système Énergétique Intégré de l'UE*.
- Commission européenne (2022). *Trans-European Networks for Energy*. https://ec.europa.eu/energy/infrast/infrastructure/trans-european-networks-energy_fr
- Commission européenne (2023). *REPowerEU Une énergie abordable, sûre et durable pour l'Europe*. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/repowereu-affordable-secure-and-sustainable-energy-europe_fr
- Commission Européenne, Représentation en France. (2023, mars 14). *Une réforme du Marché de l'électricité de l'UE afin de développer les énergies renouvelables : Mieux protéger les consommateurs et renforcer la compétitivité industrielle*. https://france.representation.ec.europa.eu/informations/une-reforme-du-marche-de-lelectricite-de-lue-afin-de-developper-les-energies-renouvelables-mieux-2023-03-14_fr
- Conseil de l'Union européenne. (2023). *Changement climatique: ce que fait l'UE*. <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/climate-change/>
- Conseil de l'Union européenne (2023, 3 août). Infographie - Quelle est la quantité de gaz stockée par les pays de l'UE?. <https://www.consilium.europa.eu/fr/infographics/gas-storage-capacity/>

Conseil de l'Union européenne (2022). *Infographie - Infrastructures destinées au gaz naturel liquéfié dans l'UE*<https://www.consilium.europa.eu/fr/infographics/lng-infrastructure-in-the-eu/>

Conseil de l'Union européenne (2022). *Le Conseil adopte le règlement sur le stockage de gaz*, Communiqué de presse <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2022/06/27/council-adopts-regulation-gas-storage/>

Conseil de l'Union européenne, (2022). *Le Conseil marque son accord sur la teneur de nouvelles mesures relatives à des achats communs de gaz et à un mécanisme de solidarité*. <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2022/11/24/further-measures-to-tackle-the-energy-crisis-council-agrees-on-joint-purchases-of-gas-and-a-solidarity-mechanism/>

Conseil de l'Union européenne. (2023). *Prix de l'énergie et sécurité de l'approvisionnement*. <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/energy-prices-and-security-of-supply/>

Conseil de l'Union européenne. (2023). *Union de l'énergie*. <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/energy-union/#:~:text=Dans%20le%20cadre%20de%20ce.renovelables%20%C3%A0%2032%20%25%20au%20moins>

Conseil de l'Union européenne. (2022, 11 décembre). *Vers un marché de l'hydrogène pour l'Europe: le Conseil adopte des conclusions*. Communiqué de presse. <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2020/12/11/towards-a-hydrogen-market-for-europe-council-adopts-conclusions/>

Cordina, C., (2023). *L'énergie nucléaire*. Fiches thématiques sur l'Union européenne. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/62/l-energie-nucleaire>

Dehousse, F. & Lotsova, T. (2000). *L'Europe de l'énergie : un projet toujours reporté*. *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1698-1699(1-76). <https://doi.org/10.3917/cris.1698.0001>

Directive (UE) 2018/2002 du Parlement européen et du Conseil (2018, 11 décembre). Journal officiel de l'Union Européenne. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TEXT/PDF/?uri=CELEX:32018L2002&from=DE>

Energy imports dependency. (2023). [Base de données] Eurostat https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/nrg_ind_id_custom_8393011/default/table?lang=en

Eskenazi, J-M. (2023). *Circularité: accélératrice sous exploitée de la transition énergétique ?* Cisco France blog. <https://eblogs.cisco.com/fr/datacenter/circularite-acceleratrice-sous-exploitee-de-la-transition-energetique-premiere-partie/>

- European Commission (2022). *EU-US LNG Trade*. https://energy.ec.europa.eu/system/files/2022-02/EU-US_LNG_2022_2.pdf
- European Parliament (2023). *EU Energy Infrastructure: Boosting Energy Security*. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/753956/EPRS_BRI\(2023\)75395_6_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/753956/EPRS_BRI(2023)75395_6_EN.pdf)
- European Commission (2022). EU-US LNG Trade : Us liquefied natural gas has the potential to help match EU gas needs. https://energy.ec.europa.eu/system/files/2022-02/EU-US_LNG_2022_2.pdf
- Eurostat (2023), "Dépendance aux importations énergétiques", *Eurostat* <https://ec.europa.eu/eurostat/fr/web/energy/database>
- Evrard, A. (2013). Conclusion / Les enseignements d'une comparaison européenne. Dans Evrard, A. (dir.) *Contre vents et marées. Politique des énergies renouvelables en Europe*. (pp. 231-254). Presse de Sciences Po
- F. Allard. Focus Énergie : les importations de gaz liquide américain changent la donne pour l'Europe. France 24. (septembre 2023) <https://www.france24.com/fr/%C3%A9missions/focus/20230906-%C3%A9nergie-les-importations-de-gaz-liquide-am%C3%A9ricain-changent-la-donne-pour-l-europe>
- Flonneau, J. (2003). Chapitre 4 - De la politique de grande puissance à l'échec de l'expansion mondiale et raciste (1933-1945). Dans J. Flonneau, *Le Reich allemand : De Bismarck à Hitler - 1848-1945* (pp. 224-304). Paris: Armand Colin. <https://doi-org.proxy.sciencespo Bordeaux.fr/10.3917/arco.flonn.2003.01.0224>
- Frédéric, S. & al. (2023, 29 mars) Le Green Brief : Bruxelles Doit Vaincre Son Aversion Pour Le Nucléaire. *Euractiv*. <https://www.euractiv.fr/section/energie-climat/news/le-green-brief-bruxelles-doit-vaincre-son-aversion-pour-le-nucleaire/>
- Frédéric, S (2023). "L'Ukraine offre à l'Europe 10 Milliards de Mètres Cubes de Stockage de Gaz Pour l'Hiver Prochain." *Euractiv* <https://www.euractiv.fr/section/energie-climat/news/ukraine-offre-a-leurope-10-milliards-de-metres-cubes-de-stockage-de-gaz-pour-lhiver-prochain/>
- Gaz naturel : une histoire très ancienne. (2020). Dans Encyclopédie de l'énergie en ligne <https://www.encyclopedie-energie.org/gaz-naturel-une-histoire-tres-ancienne/>

Grekou, C., Hache, E., Lantz, F., Massol, O., Mignon, V. & Ragot, L. (2022). Guerre en Ukraine : bouleversements et défis énergétiques en Europe », 37, CEPII. http://www.cepii.fr/PDF_PUB/pb/2022/pb2022-37.pdf

Herve-Fourneareau, N., (2018). European Sovereignty and Sustainable Development: Disenchanted Analysis of a Clear-Obscure Political Speech. 5(2). Journal of Vasyly Stefanyk Precarpathian National University. <https://doi.org/10.15330/jpnu.5.2.223-226>

H. Machenaud (2022). *La France dans le noir : c'est maintenant !*. Manitoba. (p 67-95).

Insee. (mars 2023) Part des énergies renouvelables dans l'Union européenne. <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4318263#:~:text=tableauPart%20des%20%C3%A9nergie%20renouvelables,%C3%A9nergie%20dans%20l'Union%20europ%C3%A9enne.&text=Lecture%20%3A%20en%202021%2C%20la%20part,Union%20europ%C3%A9enne%20%20%20A0%2027%20pays>

J. de Jong et al (2015). *Gouverner Les Différentes Politiques Énergétiques Nationales, Régionales, et de L'UE*. Institut Delors. https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2020/08/pp144gouveranceunionenergiejavoinsid_ejongtpellerin-carliniidoct2015.pdf

Juncker, J-C (2018). *L'heure de la souveraineté européenne* [discours]. Strasbourg, France.

Hache, E. & al. (mars 2019). Vers une géopolitique de l'énergie plus complexe ?. n°113. Revue internationale et stratégique. <https://www.ifpenergiesnouvelles.fr/article/vers-geopolitique-lenergie-plus-complexe>

Kurmayer, N. J. (2023, octobre 10). Paris et berlin visent un accord sur le marché de l'électricité d'ici fin octobre. Euractiv. <https://www.euractiv.fr/section/energie-climat/news/paris-et-berlin-visent-un-accord-sur-le-marche-de-lelectricite-dici-fin-octobre/>

L. Baechler. (2014). L'europeanisation des politiques de sécurité énergétique. Sciences Po Center for International Studies. <https://www.sciencespo.fr/ceii/en/content/l-europeanisation-des-politiques-de-securite-energetique#:~:text=La%20politique%20%C3%A9nergie%20%C3%A9nergie%20europ%C3%A9enne%20%C3%A9mergente,la%20protection%20de%20l'environnement>

Le Dessous des cartes. (2021). Russie : un pays contrasté - Le dessous des cartes | ARTE. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=D018Gc4-2cc>

Le Monde avec AFP (2023). "Les réserves de gaz en Europe sont remplies à 90 %, en avance sur le calendrier fixé", *Le Monde*. https://www.lemonde.fr/economie/article/2023/08/18/les-reserves-de-gaz-en-europe-sont-remplies-a-90-en-avance-sur-le-calendrier-fixe_6185826_3234.html

Les réserves de gaz en Europe sont remplies à 90 %, en avance sur le calendrier fixé. (2023, août 18) *Le Monde*. https://www.lemonde.fr/economie/article/2023/08/18/les-reserves-de-gaz-en-europe-sont-remplies-a-90-en-avance-sur-le-calendrier-fixe_6185826_3234.html

Mazzucchi, N. L'énergie, Enjeu Majeur de Souveraineté Pour l'Europe?. *Diplomatie*, n°111, novembre 2021, pp. 48-51. <https://www.jstor.org/stable/48618806>

Nations Unies, *Énergies renouvelables - pour un avenir plus sûr*. <https://www.un.org/fr/climatechange/raising-ambition/renewable-energy#:~:text=Les%20combustibles%20fossiles%2C%20notamment%20le,les%20%C3%A9missions%20de%20dioxide%20de%20carbone>

Neframi, E. (2012). Panorama des relations extérieures de l'Union européenne dans le domaine de l'énergie. Dans C. Blumann (dir.). *Vers une politique de l'énergie de l'Union européenne* (pp. 155-180). Bruxelles, Belgium: Bruylant.

Nogrady, B. (2020, 18 mai). Cobalt : le coût humain et environnemental de l'or bleu de nos transitions énergétiques. *Up'Magazine*. <https://up-magazine.info/planete/ressources-naturelles/55976-cobalt-le-cout-humain-et-environnemental-de-l-or-bleu-de-nos-transitions-energetiques/#:~:text=Il%20joue%20un%20r%C3%B4le%20essentiel,la%20moiti%C3%A9%20de%20cette%20utilisation>

Olivier A. (2023). L'énergie dans l'Union européenne. Toute l'Europe. <https://www.touteurope.eu/environnement/l-energie-dans-l-union-europeenne/>

Olivier A. (2023, octobre), *Pétrole, charbon, nucléaire : quel est le mix énergétique des pays de l'UE?*. Toute l'Europe. <https://www.touteurope.eu/economie-et-social/le-mix-energetique-des-etats-membres-de-l-union-europeenne/>

Olivier A. (2023). *REPowerEU : comment l'Union européenne veut sortir de sa dépendance aux énergies fossiles russes*. Toute l'Europe. <https://www.touteurope.eu/environnement/repower-eu-comment-l-union-europeenne-veut-sortir-de-sa-dependance-aux-energies-fossiles-russes/>

Palle, A. (2016). Les dynamiques d'évolution des réseaux de transport d'électricité européens, des réseaux techniques entre croissance et décroissance. *Flux*, 105(3), 18-32 <https://doi.org/10.3917/flux.105.0018>

Palle, A. (2017). Les flux électriques européens, de la mise en politique à la politisation ?. *Géocarrefour*, 91(3) <https://doi.org/10.4000/geocarrefour.10229>

Palle, A. (2015). Stratégies territoriales autour de la politique énergétique en Union européenne : une géopolitique des échelles ?. Dans Redon, M., Magrin, G., Chauvin, E., Perrier Bruslé, L., & Lavie, É. (dir.), *Ressources mondialisées: Essais de géographie politique*. (Éditions de la Sorbonne, p.103-117). <https://doi.org/10.4000/books.pSORbonne.100975>

Parlement européen et Conseil de l'Union européenne. (2021, 30 juin). Règlement (UE) 2021/1119 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant les règlements (CE) no 401/2009 et (UE) 2018/1999 («loi européenne sur le climat»). Eur-Lex. [https://www.stradalex.eu/fr/se_src_publ_leg_eur_io/document/ioue_2021.243.01.0001.01#:~:text=%C3%89dition%20L%20243-,R%C3%A8glement%20\(UE\)%202021%2F1119%20du%20Parlement%20europ%C3%A9en%20et%20du%20lo%20europ%C3%A9enne%20sur%20le%20climat%C2%BB](https://www.stradalex.eu/fr/se_src_publ_leg_eur_io/document/ioue_2021.243.01.0001.01#:~:text=%C3%89dition%20L%20243-,R%C3%A8glement%20(UE)%202021%2F1119%20du%20Parlement%20europ%C3%A9en%20et%20du%20lo%20europ%C3%A9enne%20sur%20le%20climat%C2%BB)

Parlement européen et Conseil européen (2017, 25 octobre). Règlement (UE) 2017/1938 concernant des mesures visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement en gaz naturel et abrogeant le règlement (UE) n° 994/2010 (JO L 280 du 28.10.2017, p. 1) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A32017R1938>

Parlement européen (2023). *Réseaux Transeuropéens - Orientations*. Fiches thématiques sur l'Union européenne. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/135/reseaux-transeuropeens-orientations>

Perrier Bruslé, L., & Lavie, É. (dir.), *Ressources mondialisées: Essais de géographie politique*. (Éditions de la Sorbonne, p.103-117). <https://doi.org/10.4000/books.pSORbonne.100975>

Pielow J.-C. d'après C. Mandil (2009). Les relations entre l'Union européenne et la Russie sous l'angle de la politique et du droit de l'énergie. *Strada lex Europe*.

Qu'est-ce qu'Euratom ? (2020). Toute l'Europe. <https://www.touteleurope.eu/environnement/qu-est-ce-qu-euratom/>

Représentation en France de la Commission européenne. (2022). L'UE et Azerbaïdjan renforcent leurs relations bilatérales, y compris leur coopération dans le domaine de l'énergie. *Communiqué de presse*. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_22_4550

Réseaux transeuropéens (RTE) (s. - d.). Eur-Lex. <https://eur-lex.europa.eu/FR/legal-content/glossary/trans-european-networks-tens.html#:~:te>

[xt=Les%20articles%20170%2C%20171%2C%20172.dans%20trois%20secteurs%20d%27a ctivit%C3%A9s](#)

Statistical Review of World Energy (rapport public BP), 2021. Consulté sur : <https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2021-full-report.pdf>

Think Tank Parlement Européen. (2023). EU Energy Infrastructure: Boosting Energy Security. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/fr/document/EPRS_BRI\(2023\)753956](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/fr/document/EPRS_BRI(2023)753956)

Traité instituant la Communauté Européenne de l'Energie Atomique (EURATOM). (1957, 25 mars). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957A/TXT>

Túnez (2021). « Las tensiones entre Argelia y Marruecos amenazan el suministro de gas a España », France 24 <https://www.france24.com/es/minuto-a-minuto/20210930-las-tensiones-entre-argelia-y-marruecos-amenazan-el-suministro-de-gas-a-espa%C3%B1a>

Un sabotage sur les gazoducs de Norvège : le cauchemar de l'Europe avant l'hiver. (2022). La Tribune. <https://www.latribune.fr/economie/international/un-sabotage-des-gazoducs-norvegiens-le-cauchemar-de-l-europe-avant-l-hiver-934957.html>

Verdes, J. (2023, mars), *La dépendance énergétique dans l'Union européenne*. Toute l'Europe. <https://www.touteurope.eu/environnement/la-dependance-energetique-europeenne/>

Vie publique (2019). *Qu'est-ce que la souveraineté dans les relations internationales ?* <https://www.vie-publique.fr/fiches/269787-la-notion-de-souverainete-dans-les-relations-internationales>

Vie Publique. (2023). Union européenne : un objectif de 42,5% d'énergies renouvelables en 2030. <https://www.vie-publique.fr/en-bref/288939-union-europeenne-un-objectif-de-425-denergies-renouvelables-en-2030>

Zettelmeyer, J., Tagliapietra, S., Zachmann, G., Heussaf, C. (2022). Surmonter la crise énergétique en Europe, *Fonds monétaire international* <https://www.imf.org/fr/Publications/fandd/issues/2022/12/ beating-the-european-energy-crisis- Zettelmeyer>

SOUVERAINETÉ EUROPÉENNE EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ ET DÉFENSE



²⁴⁰ Master 2 Études européennes et internationales, promotion DEAP et CTI
BATIROVA Pétimat, BENOIT Valentin, BOCHE Alice, CABOS Léa, CHUPIN Manon, FARNSWORTH-
MULCARE Alexander, SEVESTRE Chloé, TURGUT Ekin. ALCALA ABREU Iris Marianny, DIAMBOMBA-
BABELAT Mondel Chancellor, DUPOUY Anna, FRANCOIS Maëlle, JEGADEN Annaele, LE GUYADER
Hélène, MAHMOUD YAHIA Zeina, MBANI Prislaine, MEFLAH Nardjes Dalia, VANDERPLANCKE Gabrielle,
VEYRET Othilie.

Table des matières :

I – L'émergence de la question de la souveraineté face au contexte international et européen

§1 – Les données historiques de la construction d'une politique européenne

A – L'échec de la CED

B – La relance informelle des questions de sécurité et défense

§2 – Du soft power au hard power, la poursuite d'un nouveau paradigme

A – Le soft power, outil classique d'une stratégie globale de l'Union

B – La nécessité de construire une politique de « hard power »

C – La possible construction d'une autonomie stratégique commune

II – La difficile construction d'une autonomie stratégique de l'UE

§1 – La relation de l'UE avec les autres acteurs régionaux de la défense

A – Le défi de l'autonomie, un objectif vital

B – L'ONU et l'OTAN, des partenaires essentiels dans la construction de l'Europe de la défense

1 - Des relations de proximité entre l'ONU et l'UE, en faveur du multilatéralisme

2 – Des liens institutionnels entre l'OTAN et l'UE, vecteur d'actions conjointes

§2 – Les progrès institutionnels de la PESC et de la PSDC

A – Une institutionnalisation indispensable de l'Europe de la sécurité et de la défense

B – La construction d'un cadre stratégique pour l'Europe de la sécurité et de la défense

§3 – L'évaluation concrète des attributs de la puissance militaire au sein de l'Union européenne

A – L'évaluation de la défense européenne au regard des capacités militaires collectives

1 – Les forces des États membres partis à la défense commune européenne

2 – L'interopérabilité des armées de l'UE

3 – La comparaison des capacités de l'UE avec les États tiers

B – L'évaluation de la défense européenne au regard de sa dimension opérationnelle

« *Ce qu'on est en train de vivre, c'est la mort cérébrale de l'OTAN* »²⁴¹ a affirmé Emmanuel Macron en 2019 dans un contexte de tensions nées, en partie, de l'intervention de la Turquie dans le nord de la Syrie sous l'accord du Président des États-Unis Donald Trump.

Cependant, il n'est pas certain que les propos du Président français seraient aujourd'hui véridiques au regard de la place de l'alliance transatlantique en Europe, le contexte international ayant grandement évolué. En effet, face aux événements politiques récents, la place des États-Unis a été renforcée sur le continent. Des États européens ayant fait le choix de la neutralité se tournent désormais vers l'alliance atlantique comme la Finlande.

Bien que l'OTAN soit l'acteur historique en la matière, l'Union européenne (UE) tente cependant de se bâtir une plus grande indépendance et de se frayer une place en tant qu'acteur incontournable dans la promotion de la paix, la sécurité et la défense. En effet, c'est bien un objectif de paix que poursuit la construction européenne depuis le Traité de Rome en 1957. L'UE change cependant de paradigme depuis peu et, suivant l'adage *si vis pacem, para bellum*²⁴², la recherche de la paix ne doit plus empêcher la préparation à des guerres qui deviennent inévitables. Cet objectif politique demeure aujourd'hui le maître mot puisque l'UE s'efforce de promouvoir une défense et sécurité commune qu'il convient notamment de remarquer dans le Traité sur l'UE (TUE) et dans le Traité sur le Fonctionnement de l'UE (TFUE). Plus précisément, l'article 42 du TUE dispose qu'est conduite et établit une politique de sécurité et défense commune aux États membres qui pourrait potentiellement aboutir à une défense commune, autrement dit, à une armée proprement européenne. Emmanuel Macron va plus loin et parle de la nécessité d'une véritable "*autonomie stratégique européenne*" face aux positions des États-Unis en Chine mais provoque, ce faisant, une tempête diplomatique et médiatique²⁴³. En effet, la question d'une indépendance européenne se voit opposée à une rupture des liens transatlantiques et entraînerait une rupture dans le monde occidental, mettant en exergue la difficulté de l'UE à se bâtir comme une puissance à part entière. Pourtant, certains chefs d'État, comme Emmanuel Macron, se montrent malgré tout désireux d'établir une véritable souveraineté européenne. Cela démontre une certaine volonté d'approfondir la construction européenne pour faire de l'UE un acteur, certes indépendant, mais surtout primordial sur la scène internationale sur les questions de sécurité et défense.

²⁴¹ Déclaration du Président Emmanuel Macron, interview au journal *The Economist* le 21 octobre 2019

²⁴² « Si tu veux la paix, prépare la guerre » en français

²⁴³ "Autonomie stratégique : Emmanuel Macron affaiblit sa propre position" publié dans *Le Monde* le 27 avril 2023

Se pose la question de ce qui est entendu par souveraineté européenne. Si l'existence de la notion constitue pour certains un oxymore, est-ce réellement le cas ? D'abord théorisée par Jean Bodin au XVI^{ème} siècle comme étant une puissance absolue et indivisible²⁴⁴, cette conception moniste prédomine encore au sein de notre Constitution française qui affirme que la souveraineté nationale appartient uniquement au peuple. Pourtant, une autre vision de la souveraineté est possible. Une vision soutenue par les premiers fédéralistes américains qui prônent le partage de la souveraineté. Ainsi, plutôt que de rester unique et figée, la souveraineté pourrait être dédoublée. Autrement dit, par le biais d'une conception souple et malléable, une souveraineté européenne serait dès lors possible.

Au regard de ces éléments, il est essentiel de comprendre que les politiques de l'UE en matière de sécurité et de défense vont largement dépendre du contexte européen et international qui domine la question, sachant que l'UE n'a pas toujours occupé une place centrale, cette dernière restant largement marquée par l'histoire de sa construction et ses échecs.

Néanmoins, l'UE se tourne actuellement avec beaucoup d'intérêt vers les questions de défense et entreprend des innovations pour s'affirmer en tant que puissance européenne. À ce titre, elle engage un changement de paradigme, du soft power traditionnel, vers un hard power qui s'avère aujourd'hui plus que nécessaire (I). Elle n'est, par ailleurs, pas la seule à emprunter cette voie, la scène internationale demeurant amplement partagée avec d'autres acteurs incontournables tels que l'ONU et l'OTAN. Ces dites innovations sont également visibles sur un plan plus juridique avec la précision difficile d'un cadre autour des compétences de l'Union, notamment avec la PESC et les avancées du traité de Lisbonne, ce qui a en outre eu pour conséquence principale d'entraîner l'UE dans des coopérations et actions concrètes et d'encourager l'avènement de certaines capacités militaires en son sein. (II)

²⁴⁴ Jean Bodin, *Les six livres de la République*, 1576

I – L'émergence de la question de la souveraineté face au contexte international et européen

Historiquement, le contexte géopolitique de défense et sécurité était dominé par l'action de l'OTAN, mais également par celle de l'ONU.

L'OTAN, ou "*l'organisation du traité de l'Atlantique Nord*" est une organisation internationale créée en 1949, par la Belgique, le Canada, le Danemark, les États-Unis, la France, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal et le Royaume-Uni. À l'origine, elle a été fondée dans un but de lutte contre la propagation du communisme, contre le risque d'invasion soviétique, et aussi pour régler les questions du réarmement allemand à la sortie de la Seconde Guerre mondiale. Son rôle aujourd'hui a majoritairement évolué. En effet, l'OTAN se trouve désormais au cœur de la gestion et de la pacification de certains conflits internationaux, les préoccupations historiques étant très largement dépassées.

L'OTAN est donc une alliance entre les pays d'Amérique et d'Europe, qui réserve une place essentielle aux États dans la prise de décision. La méthode privilégiée dans le règlement des différends, dans ce cadre international, est principalement fondée sur la méthode intergouvernementale. Autrement dit, cela se rapporte à une coopération entre les États puisqu'ils vont voter à l'unanimité. Ainsi, cette méthode laisse place à un droit de regard, étant la possibilité pour chaque État d'émettre un veto sur la décision à adopter. Cette méthode peut notamment s'opposer à la méthode communautaire, visant l'intégration, avec une adoption des actes se faisant à la majorité qualifiée. Ainsi, par le recours nécessaire à l'unanimité, la méthode intergouvernementale présente, logiquement, davantage de difficultés dans l'adoption de positions communes.

Pour illustration, une paralysie globale de la stratégie de défense et sécurité internationale se joue actuellement en ce que la Turquie refuse l'entrée de nouveaux États dans l'OTAN, tel que c'est le cas pour la Suède, faisant état d'un *statu quo*.

À cela s'ajoute la forte remise en cause de l'OTAN sous la présidence Trump, ce dernier estimant que l'organisation reposait uniquement sur les directives américaines visant à protéger le continent européen qui peine à se défendre par ses propres moyens.

Ainsi, les opinions divergentes sur le fonctionnement de l'OTAN empêchent une prise de

décision efficace. C'est ainsi que l'UE se doit de porter par elle-même une politique de défense indépendamment du soutien de l'OTAN, voire des Américains. Se fonder uniquement sur l'OTAN n'est donc pas souhaitable.

Par conséquent, la notion de souveraineté européenne commence à s'affirmer dans le débat politique européen. Il apparaît nécessaire que l'UE parle d'une seule voix et soit unanime lorsque des conflits apparaissent sur son territoire avec notamment le conflit russo-ukrainien, mais aussi face à des enjeux davantage internationaux comme le conflit du Moyen-Orient ou encore du Haut-Karabakh. Le but de cette unicité est d'affirmer sa prééminence et son indépendance sur la scène internationale. Elle doit corrélérer son action avec l'OTAN tout en affirmant sa singularité afin de promouvoir une souveraineté européenne efficiente.

Pour autant, l'UE ne peut mieux faire puisque sa politique de sécurité et défense repose aussi majoritairement sur la méthode intergouvernementale. Cela dénote donc une difficulté de mise en œuvre et de réelle existence de la souveraineté européenne.

L'histoire de la construction de l'Union le prouve, la mise en échec d'instituer une communauté européenne de défense démontre les entraves auxquelles l'UE est confrontée. Ces obstacles n'ont toutefois pas empêché une certaine relance sur les questions de défense au sein de l'UE (§1). Sachant que cette construction informelle a entraîné un changement de paradigme, d'une logique traditionnelle de soft power vers une logique nécessaire de hard power (§2).

§1 – Les données historiques de la construction d’une politique européenne

Initialement, l’idée de “*l’Europe qui protège*” n’était pas présente dans le traité CECA de 1951. L’ambition de ce dernier étant de lier les États dans certains domaines sectoriels tels que le charbon et l’acier, dans le but de rendre impossible une guerre entre ses États membres. De ce fait, l’essence même de la construction européenne est de stabiliser le continent européen. En ce sens, dès l’année suivante, en 1952, émerge la volonté d’instituer une Communauté européenne de défense (CED). Cependant, cette idée ambitieuse n’aboutira jamais (A), et conduira la construction européenne à envisager les questions de sécurité et défense seulement de manière informelle (B).

A – L’échec de la CED

L’un des objectifs était de créer une armée européenne avec un commandement unique, sur le modèle de l’intégration. En coopération avec l’OTAN, la CED avait pour but d’assurer une protection contre toute agression extérieure en se fondant sur une dimension militaire (armée commune/budget commun/rationalisation des dépenses), institutionnelle (conseil de représentants, assemblée consultative et juridiction) et politique (communauté politique européenne).

Malgré cette logique ambitieuse qui peut s’expliquer par la réceptivité de la société de l’époque à l’idée fédérale, ce projet de CED s’avère être un échec.

En effet, bien que signé par les 6 États fondateurs de la CECA, et ratifié par les États du Benelux et l’Allemagne, l’Assemblée nationale française le 30 août 1954 refuse de ratifier le traité. Ce refus s’explique entre autres par une alternance politique à l’Assemblée, la nouvelle majorité Gaullienne estimant que le projet de la CED porte une atteinte de très grande importance à la souveraineté.

Les conséquences de cet échec vont se révéler assez lourdes. D’une part, c’est la méthode de coopération plutôt que l’intégration qui va refaire surface et s’imposer comme la voie privilégiée, et, d’autre part, la question de la défense européenne (qui est un élément de la sécurité) va être très difficile à mettre en œuvre et même à concevoir, elle va apparaître presque comme utopique ou idéaliste.

En raison de ces considérations, la construction européenne va grandement s’éloigner de l’idée d’une “*Europe qui protège*”.

B – La relance informelle des questions de sécurité et défense

Dans les années 1970, la politique de sécurité et de défense réapparaît de manière informelle, grâce au développement d'une coopération dans le domaine des affaires étrangères. L'idée d'une communauté politique européenne va être reprise en créant une coopération politique européenne (qui va donc toucher aux questions de sécurité). Concrètement, cela se traduit par des rapports ayant pour objectif de montrer une position commune et collective des États sur la scène internationale. La volonté n'est pas celle de créer du droit contraignant.

Puis, c'est dans le rapport Davignon du 27 octobre 1970 qu'est retrouvée l'idée qu'il faudra réunir de manière périodique les ministres des Affaires étrangères dans le but de coordonner les points de vue nationaux. Puis sera prévu, lors du Sommet de Copenhague de décembre 1973, que devront se tenir des réunions au sommet à chaque fois que nécessaire. Finalement, c'est lors du Sommet européen de Paris du 9 décembre 1974 qu'est créée, à l'initiative de Valéry Giscard d'Estaing, le Conseil européen. Le choix est ici plutôt clair, les États décident de dépasser ce qui est initialement prévu dans le traité de Rome et de se saisir eux-mêmes de la question des politiques étrangères. Tel qu'en fait état le rapport de Londres du 13 novembre 1981, à cette époque la Communauté économique européenne (CEE) ne dispose d'aucune compétence en matière de politique étrangère, la conclusion paraît alors s'imposer, il est nécessaire de réviser le traité.

Le changement se fait donc avec l'adoption de l'Acte unique européen (1986), dans lequel les États membres vont s'engager à poursuivre ensemble une politique étrangère commune²⁴⁵. Également, le Conseil européen va être reconnu comme un organe de l'UE²⁴⁶. De plus, chaque État membre s'engage à poursuivre une politique étrangère commune.

Les années 90 sont marquées par l'avènement d'un nouveau traité, le Traité de Maastricht (1992). Ce dernier crée une structuration en "pilier", en opérant une distinction entre les matières traitées en suivant la méthode intergouvernementale ou communautaire. Ainsi, à côté du pilier CECA/CEE, et du pilier JAI (justice et affaires intérieures) va être créé le pilier PESC (politique européenne de sécurité commune), lequel bénéficie très largement d'un régime dérogatoire et fonctionnant suivant la méthode intergouvernementale.

²⁴⁵ Titre 3 de l'Acte unique européen

²⁴⁶ Article 2 de l'Acte unique européen

Le Traité d'Amsterdam, en 1997 marque une nouvelle étape en créant au sein de la PESC un volet PESD (politique européenne de sécurité et de défense), qui deviendra avec le traité de Lisbonne la PSDC²⁴⁷ (politique de sécurité et de défense commune). A ce stade, de nouveaux organes, agences et comités vont être créés pour prendre en charge les questions de sécurité.

Le contexte international attaché au début des années 2000 (notamment les attentats du 11 septembre 2001) a réaffirmé le besoin de développer davantage le cadre de la PESC. De ce fait, le Traité de Lisbonne (2009) renforce largement ces questions consacrées dans son Titre V. La PESC est fondée sur une logique assez originale, elle va admettre l'avancée différenciée des Etats dans ce domaine, afin que le manque d'unanimité ne soit pas un obstacle à l'action. De ce fait, les Etats peuvent décider de participer ou non à certains projets, sans bloquer les autres. Le dogme de l'unité est abandonné en faveur d'une Europe à plusieurs vitesses. L'action de quelques-uns est préférée à l'inaction de tous.

La construction de cette possible différenciation sur les questions de sécurité et de défense ne demeure pas le seul changement de logique que l'Union tente d'établir ces dernières années. En effet, l'Union s'attarde également sur sa possible transition d'un soft power défendu depuis longtemps, vers l'avènement progressif d'un hard power.

²⁴⁷ Article 42 du traité sur l'Union européenne

§2 – Du soft power au hard power, la poursuite d'un nouveau paradigme

La souveraineté européenne en matière de défense s'exprime par la capacité de l'Union à influencer sur la scène internationale tant bien sur des domaines militairement stratégiques que sensiblement influents. L'UE s'est traditionnellement attachée à une influence douce, relevant du soft power (A) laissant de côté une force physique de défense associée au hard power (B) qu'elle ressaisit, et ce, notamment par la question de l'élaboration d'une autonomie stratégique commune (C).

A – Le soft power, outil classique d'une stratégie globale de l'Union

La construction européenne se fonde sur la volonté de garantir la stabilité et la paix sur le continent²⁴⁸, ainsi que sur l'abandon du « *système Westphalien* » qui établissait une logique d'États-nations, et engendrait des déséquilibres de puissances en Europe. Pour y parvenir l'idée était donc de lier les États européens par des intérêts communs et une destinée commune fondée sur la solidarité. Cette construction de paix passe en premier lieu par la création d'un marché commun, assurant les libertés de circulation et de libre concurrence.

Le Soft power européen repose notamment sur la stratégie d'influence extérieure par le biais de la norme et du droit, c'est-à-dire que la puissance européenne devait se manifester suivant un phénomène d'exportation de son modèle. Dans le respect de sa volonté de paix et de stabilité, l'Europe cherche donc à asseoir son statut de puissance internationale en exportant son modèle économique, politique et social notamment en usant du soft power. En ce sens, l'UE a manifesté son soft power dans différents domaines.

D'une part, concernant le domaine juridico-économique, l'UE a un impact sur la politique économique mondiale en raison de la place prépondérante que le marché européen représente dans le monde. La construction du marché intérieur lui a permis de se forger un droit de la concurrence dont l'application produit des effets, et ce, même en dehors du cadre strictement européen. Son influence transparaît par son pouvoir de sanction en cas de non-respect des normes du marché intérieur qui oblige les acteurs économiques à changer leur stratégie sur le marché. Par exemple, la Commission européenne a condamné à plusieurs reprises des

²⁴⁸ Article 3 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

entreprises comme Microsoft²⁴⁹ et Google²⁵⁰ à qui elle a imposé une amende de 4.34 milliards d'euros pour abus de position dominante (qui est interdit par l'article 102 du TFUE).

D'autre part, concernant le domaine politique, l'UE poursuit une politique d'élargissement qui lui permet de promouvoir ses valeurs. En effet, lorsqu'un État tiers souhaite adhérer au projet européen, il est dans l'obligation de se conformer aux critères d'adhésion²⁵¹ et donc de défendre les valeurs européennes. Les accords de stabilisation avec les États candidats à l'Union tels que la Serbie illustrent cette volonté de diffusion avec l'accent mis sur le respect des droits de l'Homme, de l'État de droit et l'alignement de l'État avec la législation de l'Union. De cette manière, l'UE exporte son modèle et contribue à une sécurisation du continent européen.

Régie par le Traité de Lisbonne, à l'article 8 du TUE, la politique européenne de voisinage (PEV) est une politique extérieure importante de l'UE encadrant ses relations avec seize États partageant une proximité géographique. Par le moyen d'une aide financière et d'une coopération politique et technique, cette politique établit un espace de prospérité et de bon voisinage. En outre, se développe une pratique de conclusion d'accords d'association avec des États tiers à l'Union. Il s'agit de mettre en avant le développement économique, ce qui a pour conséquence une stabilisation des situations politiques dans ces États tiers, et donc une sécurisation du territoire européen. La PEV se décline en deux grandes initiatives de coopération régionale. D'une part, au sud, elle concerne les pays du Partenariat Euromed ou processus de Barcelone visant à stabiliser la Méditerranée. Les États concernés sont l'Algérie, l'Égypte, Israël, la Jordanie, le Liban, la Libye, le Maroc, l'Autorité palestinienne, la Syrie et la Tunisie. D'autre part, à l'est, elle concerne six États où le Partenariat oriental a été mis en place (Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie, Moldavie, Ukraine et Biélorussie).

Semblablement, le Traité de Maastricht reconnaît la coopération au développement comme une politique européenne complémentaire de celles des États membres. L'UE va se doter d'instruments de développement par le biais de programmes régionaux (notamment en Asie, Amérique Latine...) et de lignes budgétaires. Renforcée par le Traité de Lisbonne, prévue à l'article 208 TFUE, cette coopération est une compétence partagée de l'UE et des États membres. Cette politique d'aide au développement a pour principal objectif de combattre la

²⁴⁹ Décision C(2004) 900 de la Commission, du 24 mai 2004, relative à une procédure d'application de l'article 82 du traité CE et de l'article 54 de l'accord EEE engagée contre Microsoft Corporation

²⁵⁰ Décision C(2018) 4761 final de la Commission, du 18 juillet 2018, relative à une procédure d'application de l'article 102 TFUE et de l'article 54 de l'accord EEE.

²⁵¹ Article 2 du traité sur l'Union européenne

pauvreté dans le monde tout en favorisant le développement durable. Celle-ci va permettre à l'UE de mener des actions d'aides humanitaires dès le début des années 1960. L'aide humanitaire vise à porter assistance et secours aux populations des pays tiers, victimes de catastrophes naturelles ou d'origine humaine. Elle repose sur les principes d'humanité, de neutralité, d'impartialité et d'indépendance. Ces actions vont s'intensifier au regard de la multiplication des conflits notamment sur le continent africain. En 1992, avec le Traité de Maastricht, le service humanitaire de la Commission européenne (ECHO) est créé. De manière générale, il s'agit de la direction générale de la Commission en charge de l'aide humanitaire à échelle mondiale.

Ce recours au modèle de soft power fut en partie mis à mal par la crise de l'État de droit. Des États membres tels que la Pologne ou la Hongrie transgressent certains principes de la communauté (tel que le principe d'impartialité et d'indépendance de la justice), ce qui questionne sur l'application effective des traités, mais aussi sur les sanctions dont dispose le système européen pour faire respecter son droit. Cela a un impact sur l'influence européenne mondiale, puisqu'en l'absence de coordination entre les attentes externes et la réalité interne, l'Europe perd la crédibilité de son discours et des idées dont elle estime être la porteuse.

B – La nécessité de bâtir une logique de « hard power »

Le Hard Power, ou force de coercition, renvoie à la vision classique de la puissance étatique, définie par Raymond Aron comme « *la capacité d'une unité politique d'imposer sa volonté aux autres unités* »²⁵² Traditionnellement associée aux forces armées (genèse des relations internationales), elle est multidimensionnelle, et résulte de la coordination de différents éléments²⁵³ tels que : l'indépendance énergétique, la maîtrise des technologies de pointe ou le positionnement économique.

Comme expliqué ultérieurement, la puissance géopolitique européenne s'est construite sur des éléments autres que ceux résultant du hard power. Dans un monde post guerre froide, dominé par l'hégémonie économique étasunienne, elle n'a pas eu à défendre directement son territoire, et n'a donc pas été pressée dans l'intégration d'une stratégie commune de défense. Cependant, les ambitions impérialistes de certains États, comme la Russie et la Chine, couplées au désengagement étasunien, mirent fin à l'ère de l'Europe sécurisée²⁵⁴. Ainsi, une stratégie de hard power efficace permettrait à l'Union de répondre aisément aux défis géopolitiques auxquels elle fait face.

Le territoire européen est bordé par un arc d'instabilité géopolitique, caractérisé par des conflits de haute intensité. La Russie a rapproché les conflits territoriaux aux portes de l'Europe en envahissant l'Ukraine en 2022 (après l'annexion de la Crimée en 2014)²⁵⁵. La Turquie, candidat historique à l'adhésion de l'UE, s'éloigne de plus en plus des valeurs européennes et prend position sur des conflits frontaliers comme celui opposant l'Arménie et l'Azerbaïdjan. De plus, par sa localisation, le pays est une terre d'accueil naturelle des populations. Il a une certaine influence sur le flux de personnes entrant dans le territoire européen et donc sur la gestion des crises qui y sont liées. Par ailleurs, le terrorisme représente toujours une source d'insécurité pour l'ordre public des États membres (attentat de Bruxelles du 16 octobre 2023). Comme l'a souligné la commissaire européenne aux Affaires intérieures, Ylva Johansson, le retour du conflit dans la bande de Gaza peut accentuer cette menace en entraînant de la "radicalisation

²⁵² Que recouvre la notion de puissance en relations internationales ? 2019, www.vie-publique.fr

²⁵³ BORRELL, Josep. L'Europe dans l'interrègne : notre réveil géopolitique après l'Ukraine, *RED*, vol. 5, 2023, pp. 116-120.

²⁵⁴ DREVET, Jean-François. « Sécurité européenne : la fracture », *Futuribles*, vol. 440, no. 1, 2021, pp. 101-107.

²⁵⁵ BENNOUNA, Wassim. L'Union européenne peut-elle être une puissance géopolitique ?, *Revue de l'Union européenne*, 2022, p. 344.

en Europe”²⁵⁶. En outre, il soulève des interrogations quant à la capacité de l’Union à se présenter comme force politique. *In fine*, un vaisseau de tensions, et notamment d’affrontements directs, fragilise la sécurité européenne. L’enjeu n’est plus la construction théorique d’une Union comme puissance internationale, mais le développement d’une véritable force géopolitique capable d’assurer sa pérennité par le biais d’une stratégie commune.

C – La possible construction d’une autonomie stratégique commune

L’objectif stratégique de l’Union européenne est de se construire comme un acteur international crédible et efficace. En se fondant très largement sur la PESC et la PSDC, la logique va être de créer une union de sécurité et de défense tout en renforçant ce qui existe déjà.

L’autonomie stratégique de défense des États membres passe par la mise en œuvre de stratégies européennes. Cette logique apparaît pour la première fois dans le Livre Blanc sur la défense de 1994²⁵⁷, mais devient plus concrète à partir de 2013 dans les conclusions du Conseil européen.

Ces stratégies vont tendre à améliorer et aller plus loin dans la volonté d’une autonomie dans le domaine de la défense. La stratégie de 2003 relative à une Europe plus sûre dans un monde meilleur, et la stratégie commune de sécurité ont eu pour conséquences d’identifier les menaces existantes (terrorisme, instabilité régionale...) et de définir l’environnement de sécurité. Par une approche politique, elle créerait une unité de commandement où une cohésion des États membres serait garantie. La stratégie de 2008 tente de renforcer le lien qui est fait entre la sécurité intérieure et la sécurité extérieure en assurant une cohérence entre les deux.

La stratégie globale de 2016, permet au Conseil européen d’approfondir la notion d’autonomie stratégique en tentant d’affirmer la crédibilité de l’UE dans les politiques de défense sur la scène internationale. Elle marque une volonté claire d’accroître l’efficacité de la PESC qui doit être l’élément central de la défense européenne : il faut créer une Europe puissante, c’est-à-dire une Union qui réagit. Se fondant sur une méthode communautaire, la stratégie sert de base à la capacité à agir et, sert également à renforcer la vraisemblance de l’UE en matière de défense sur la scène internationale.

Ayant un succès relatif, une boussole stratégique est adoptée en mars 2022 en réaction au conflit

²⁵⁶ GEORIS, Vincent. « Commission européenne : “La menace terroriste reste élevée dans l’UE” », L’Echo, 2023.

²⁵⁷ LONG Marceau, BALLADUR Edouard, LEOTARD François, *Livre Blanc sur la Défense*, 1994, p.3

russo- ukrainien. Elle se focalise principalement sur les questions liées à la PSDC mais laissera applicable la stratégie globale de 2016. Pour la première fois, cette boussole stratégique a fait l'objet d'une réelle collaboration dans sa préparation. Elle va mettre en place des actions concrètes autour de la branche défense et non de la sécurité. Depuis ces dernières années, pour tenter d'unifier les États membres, le renforcement de la PSDC est devenu une priorité, notamment pour le projet de la France et de l'Allemagne d'un pacte européen de défense en 2016.

L'adoption de stratégies communes va forcer l'UE à sortir du modèle westphalien et de vaincre le système de déséquilibre perpétuel. En redonnant de la place aux États et en consolidant la capacité de ces derniers, cela permettra une unité entre les États membres afin d'être puissants sur la scène internationale en matière de défense. Néanmoins, en réalité, il y a un manque de solidarité des États membres qui affecte la crédibilité de l'Europe.

Pour autant, il est important de noter que l'autonomie stratégique européenne dépasse les seules questions de défense notamment dans l'industrie, les communications, la sécurité d'internet.

L'Union ne demeurant pas l'acteur unique des questions de sécurité et de défense, il est intéressant de remarquer qu'elle se doit d'entretenir des liens solides avec d'autres acteurs internationaux.

II - La difficile construction d'une autonomie stratégique de l'UE

Si L'UE entretient des relations avec certains autres acteurs régionaux de la défense (§1), des progrès institutionnels ont pu être remarqués en son sein, en particulier avec une précision du cadre juridique de la PESC (§2). Sachant que, cette précision de la politique de défense et de sécurité dans l'UE n'a de sens que si cette dernière possède des attributs qui caractérisent une puissance militaire (§3).

§1 – La relation de l'UE avec les autres acteurs régionaux de la défense

Si une multiplicité d'acteurs concourt à l'Europe de la défense, l'UE compte deux partenaires privilégiés : l'OTAN et l'ONU. Si l'action de ces derniers est, toutefois, limitée en pratique en raison de leur caractère multilatéral (A), leur contribution reste indispensable pour la mise en place d'une Europe de la défense (B).

A – Le défi de l'autonomie, un objectif vital face aux faiblesses du multilatéralisme

L'ONU a souvent été appelée à empêcher les différends de dégénérer en guerre, ou à aider au rétablissement de la paix après le déclenchement d'un conflit armé. Toutefois, plusieurs faiblesses et limites découlent de sa structure et de son fonctionnement. En effet, elle se retrouve parfois dans l'incapacité de prévenir le déclenchement de conflits qui, dès lors, éclateront après sa création. Le droit de veto détenu par les États membres du Conseil de sécurité va être envisagé comme une paralysie. L'exemple le plus connu est le cas du conflit israélo-palestinien où le veto américain empêche chaque fois l'ONU de prendre des sanctions contre Israël. C'est une évidence de la limitation à la capacité à l'autonomie internationale de l'ONU pour entreprendre efficacement son action.

L'insuffisance de son budget par rapport à ses ambitions est également une autre faiblesse. Le financement de ses actions dépend complètement des États membres, une preuve supplémentaire de la dépendance de l'ONU à ces derniers.

A cela s'ajoute l'absence d'une armée permanente. En effet, l'ONU ne dispose pas de sa propre force militaire ou de police. Enfin, la concurrence que lui livrent les organisations continentales (UE, Union africaine, Ligue arabe...) ne fait qu'augmenter les faiblesses de l'ONU en termes

de souveraineté internationale en matière de défense.

Du côté de l'OTAN, les limites sont plus encadrées. Premièrement, l'OTAN est une alliance territoriale défensive dont la clause de sécurité²⁵⁸, prévoyant le principe de la défense collective, ne vise que les États membres qui sont déterminés à se protéger les uns les autres. Cette organisation se voit limitée pour entreprendre des actions dans des conflits concernant des pays tiers qui ne font pas partie de celle-ci (conflit russo-ukrainien). Il est difficile d'établir une stratégie et une rhétorique commune entre 31 membres, d'autant plus avec l'adhésion dernière de la Finlande, dont les intérêts politiques divergent, tant en matière de positionnement face à la Chine ou la Russie, qu'en termes d'implication. La consolidation de l'OTAN vis-à-vis de ses adversaires souffre de déséquilibres internes persistants. Tous ses membres ne disposent pas d'un poids militaire équivalent. Or, tous sont considérés politiquement égaux. Ainsi qu'un manque d'unité politique au sein de l'OTAN.

Enfin, il y a une évidente dépendance des États membres de l'OTAN envers les États-Unis, lors de son engagement à l'international en matière de défense. De cela découle le fait de ne pas pouvoir assurer son autonomie militaire, alors que les États européens sont pourtant capables d'assurer eux-mêmes leur défense, à condition de dépasser leur faiblesse politique. La décentralisation des alliances, en rassemblant les forces armées des États membres de cette organisation en tenant compte de leur géographie, devrait contribuer à cette évolution. À charge pour Washington d'accepter de partager le fardeau et d'encourager l'autonomie stratégique des Européens, tout en conservant cette position de superpuissance qui confère à l'alliance son relief militaire.

²⁵⁸ Article 5 du traité de l'Atlantique Nord

B – L’ONU et l’OTAN, des partenaires essentiels dans la construction de l’Europe de la défense

L’UE entretient une coopération étroite d’une part avec l’ONU (1), et d’autre part, avec l’OTAN (2). Si ces liens concourent au même objectif de sécurité, ils se manifestent différemment.

1 - Des relations de proximité entre l’ONU et l’UE, en faveur du multilatéralisme

Les relations entre l’UE et l’ONU *“présentent une importance particulière dans le cadre de l’action extérieure de l’Union”*²⁵⁹. Cette proximité trouve ses racines en 1945 avec la création de l’ONU qui a déclenché le processus de construction européenne.

La base juridique de la collaboration entre l’UE et l’ONU est clairement établie notamment à l’article 21 TUE. Cet article offre *une présentation rassemblée des caractères fondamentaux de l’action extérieure de l’Union européenne ; sa comparaison avec la Charte des Nations Unies révèle une proximité “essentielle” avec l’ONU*²⁶⁰. La Charte des Nations Unies reconnaît également le rôle des organisations régionales, dont l’UE, dans la préservation de la paix et de la sécurité internationales. L’article 17 de la Charte offre la possibilité de conclure des accords entre l’ONU et les organisations régionales pour maintenir la paix et la sécurité.

L’UE et l’ONU coopèrent dans divers domaines, notamment la promotion du multilatéralisme, la sécurité internationale, le maintien de la paix, le développement durable, la protection des droits de l’homme et des réfugiés, le commerce et le financement du développement.

Dans ce sens, un accord de partenariat stratégique²⁶¹ a été signé entre les deux organisations, pour renforcer leur coopération et établir un cadre de dialogue politique.

²⁵⁹ HAMONIC (A.) *Les relations entre l’Union européenne et l’ONU dans le domaine de la gestion des crises*, Bruxelles, Bruylant, 2018, p.29.

²⁶⁰ HAMONIC (A.), *ibidem*, p.31.

²⁶¹ Council of the European Union, “Council Conclusions on taking the UN-EU strategic partnership on peace operations and crisis management to the next level: Priorities 2022-2024”, 5451/22, Brussels, 24 January 2022.

Elle participe activement aux négociations sur les questions importantes telles que le changement climatique. Elle a fait de la question climatique, un élément central de sa politique extérieure²⁶².

En octobre 2023, le Conseil a approuvé des conclusions sur la position de négociation générale de l'UE pour la COP 28, la 28e conférence des Nations unies sur les changements climatiques, qui se tiendra à Dubaï (Émirats arabes unis) du 30 novembre au 12 décembre 2023²⁶³.

La coopération opérationnelle entre l'UE et l'ONU est essentielle dans leur partenariat. Cette collaboration couvre un large éventail de domaines, notamment les missions de maintien de la paix, l'aide humanitaire, la médiation dans les conflits. Par exemple, la mission militaire EUFOR Althea en Bosnie-Herzégovine, déployée en coopération avec l'ONU pour soutenir la mise en œuvre des accords de paix de Dayton, est un exemple de la capacité de l'UE et de l'ONU à travailler conjointement pour favoriser la stabilité et la réconciliation dans une zone post-conflit.

Toutefois, si “ *les relations UE/ONU dans le domaine de la gestion des crises [constituent] une opportunité de contribution à l'évolution du droit des relations entre l'ONU et organisations régionales dans le maintien de la paix*²⁶⁴”, il n'en demeure pas moins vrai que l'UE n'a pas de siège permanent au Conseil de sécurité et ne peut donc pas directement influencer les décisions liées à la sécurité internationale.

La Mission EULEX au Kosovo visait à renforcer l'État de droit et à promouvoir la réconciliation, elle témoigne de l'engagement de l'UE et de l'ONU à renforcer la stabilité des Balkans. Outre la mission au Kosovo, l'opération EU NAVFOR Atlanta et l'Accord de Paris sur le Climat, sont autant d'exemples qui démontrent que la coopération entre l'UE et l'ONU permet de relever les défis mondiaux complexes.

2 – Des liens institutionnels entre l'OTAN et l'UE, vecteur d'actions conjointes

L'OTAN et l'UE collaborent sur des sujets d'intérêt commun, travaillent ensemble pour

²⁶² Voir à ce sujet, Conseil de l'Union Européenne, *Objectifs climatiques et politique extérieure de l'UE*, in <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/climate-change/climate-external-policy/>, date de consultation 10 novembre 2023.

²⁶³ *Ibid.*

²⁶⁴ HAMONIC (A.) *Les relations entre l'Union européenne et l'ONU dans le domaine de la gestion des crises*, Bruxelles, Bruylant, 2018, p.97.

gérer les crises et le développement, mènent des consultations politiques et apportent leur soutien à leurs partenaires à l'est et au sud. L'UE est un partenaire clé de l'OTAN. En plus d'être essentiellement constituées des mêmes États, les deux organisations partagent les mêmes valeurs et affrontent les mêmes menaces et défis.

Les relations entre l'OTAN et l'UE se sont institutionnalisées au cours des années 2000, en raison des mesures prises dans les années 1990. En 2002, la déclaration OTAN-UE sur la PESD a clairement confirmé que l'UE peut accéder en toute sécurité aux capacités de planification de l'OTAN pour ses propres opérations militaires. En 2003, les accords de Berlin Plus ont posé les bases pour que l'Alliance apporte son soutien aux opérations dirigées par l'UE dans lesquelles l'OTAN ne serait pas impliquée. En 2010, lors du sommet de Lisbonne, les Alliés ont mis en avant leur engagement renforcé à consolider le partenariat stratégique OTAN-UE.

Le cadre juridique de la coopération entre l'OTAN et l'UE s'inscrit dans la logique PESC, et dans l'esprit de l'article 24 du TUE.

Sur le terrain, l'OTAN et l'UE démontrent leur coopération notamment dans la lutte contre la traite des êtres humains en mer Egée et en Méditerranée centrale (le 11 février 2016, les ministres de la Défense des pays de l'OTAN ont décidé de déployer des navires en mer Égée afin d'aider la Grèce et la Türkiye), dans les Balkans occidentaux (République de Macédoine du Nord : l'opération Concordia, Bosnie- Herzégovine : l'opération Althea, Kosovo : la mission « État de droit »), en Afghanistan (La FIAS et la mission Resolute Support (RSM), ont coopéré avec l'EUPOL, présente en Afghanistan de juin 2007 à décembre 2016. L'UE a en outre engagé un programme de réforme de la justice, a contribué au financement de projets civils par l'intermédiaire des équipes de reconstruction provinciales (PRT) administrées par l'OTAN), en Irak ou encore au niveau de la piraterie.

Nonobstant la présence et l'action sans faille des organisations telles que l'OTAN et l'ONU, l'UE tente modestement de trouver sa place en matière de défense. Il est vrai que ses partenariats privilégiés avec ces organisations démontrent une certaine envie et nécessité de l'UE d'accélérer sur ces questions et d'affirmer une efficacité, ce qui contribue de ce fait à l'émergence d'un progrès institutionnel indéniable en son sein.

§2 – Les progrès institutionnels de la PESC et de la PSDC

Les progrès sont nombreux en matière de défense. L'UE s'est rendue compte de ses lacunes, qu'elle cherche à combler en instaurant différentes institutions essentielles (A). Elle va par la suite venir accentuer sa position par une politique importante (B).

A – Une institutionnalisation indispensable de l'Europe de la sécurité et de la défense

Pour être efficaces dans le domaine de la sécurité, les institutions de l'UE se sont vues transférer certaines compétences. Le Traité de Lisbonne marque un progrès en cherchant à améliorer la représentation de l'UE sur la scène internationale. À présent, la PESC est un domaine marqué par une diversité d'acteurs institutionnels, mais celle-ci a entraîné des confusions sur la scène internationale ("*l'Europe, quel numéro de téléphone ?*" Henry Kissinger).

Les institutions de premier plan en matière de PESC sont intergouvernementales. Ainsi le Conseil européen joue un rôle majeur dans la réalisation de la PESC. En effet, le Conseil européen donne les impulsions nécessaires au développement de l'UE en définissant les orientations et priorités politiques relevant de la PESC²⁶⁵. Pour autant, bien que renforcée depuis le Traité de Lisbonne, cette politique occupe une place restreinte dans l'agenda du Conseil européen.

Dans la recherche croissante de visibilité de l'UE sur la scène internationale, le Traité de Lisbonne instaure une présidence stable du Conseil européen afin d'améliorer la visibilité de la PESC. Autre avancée notable, les dispositions du traité fusionnent plusieurs fonctions diplomatiques de différentes entités pour créer le Haut représentant de l'UE pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité (HRUAPS). Par conséquent, le HRUAPS détient plusieurs casquettes, il est à la fois l'un des vice-présidents de la Commission et le chef de la diplomatie européenne.

Plus précisément, le HRUAPS conduit la PESC²⁶⁶ ce qui lui confère la direction du SEAE qui est un organe diplomatique de l'Union qui permet un lien constant entre la diplomatie de l'UE et les diplomaties nationales. Il s'assure de l'unité, de la cohérence et de l'efficacité de l'action

²⁶⁵ Article 15 du traité sur l'Union européenne

²⁶⁶ Article 18 du traité sur l'Union européenne

extérieure de l'UE au sein de la Commission. Ce dernier assiste le Conseil de l'UE (garant de la cohérence de l'action de l'UE) notamment au travers de la présidence du Conseil "affaires étrangères" qui élabore l'action extérieure de l'UE selon des lignes stratégiques fixées par le Conseil européen.

Il joue également le rôle de représentant de l'UE sur la scène internationale pour les matières relevant de la PESC. Cependant, en pratique le HRUAPS fait face à des critiques de la part de plusieurs États membres concernant son manque de leadership. En effet, cette multitude de fonctions n'a pas été un réel succès et a conduit à un effacement du HRUAPS.

Au sein du Conseil, plusieurs organes participent aux travaux préparatoires des différentes formations. Notamment le Comité politique de sécurité (COPS) ayant pour mission d'assurer le suivi de la situation internationale dans les domaines de la PESC, le Comité militaire de l'UE (CMUE) composé des chefs d'États-majors des armées qui a intégré le SEAE. Plusieurs agences et organes décentralisés agissent sur certains points de la PESC (AED, CSUE, CESD, IESUE)²⁶⁷ et sont placés sous la surveillance du Conseil. Certes il n'existe aujourd'hui pas une armée commune européenne ni une seule vision commune de l'UE en matière de sécurité et de défense. Pourtant, un dialogue au sein de l'UE n'est pas totalement impossible avec les efforts réalisés, notamment grâce aux instances mises en place afin de favoriser l'interopérabilité des armées européennes.

La Commission et le Parlement européen jouent des rôles plus minimes dans le cadre de la PESC. En effet, la Commission a des compétences réduites dans cette matière, car elle perd son droit d'initiative au profit du HRUAPS, elle peut seulement soutenir ce dernier sur les questions relevant de la PESC²⁶⁸. Toutefois, la Commission parvient à exercer une influence indirecte sur ces questions grâce à certaines de ses fonctions, par exemple, elle donne son accord pour la nomination du Haut représentant, son président participe aux réunions du Conseil européen et joue un rôle de représentation de l'UE sur la scène internationale

Au niveau des institutions de l'UE des outils de soutien à la défense commune sont instaurés. En effet, l'établissement de la facilité européenne pour la paix en 2021 permet à l'UE de disposer d'un instrument hors budget finançant des actions de soutien à des pays attaqués. De plus, ce n'est pas le seul instrument financier à la disposition des États membres, qui peuvent également

²⁶⁷ Dans l'ordre : Agence Européenne de défense (AED), Centre satellitaire de l'Union européenne (CSUE), Collège européen de sécurité et de défense (CESD), Institut d'études de sécurité de l'Union européenne (IESUE)

²⁶⁸ Article 30 paragraphe 1 du traité sur l'Union européenne.

recourir au fonds de lancement pour les activités de préparation des missions dans le cadre de la PESC afin de permettre au minimum l'amorce de celles-ci.

Bien que l'UE dispose désormais de plusieurs organes agissant sur la PESC, elle ne détient pas un monopole sur l'action en matière de sécurité extérieure. En effet, comme on a pu l'évoquer auparavant, les organisations internationales telles que l'OTAN restent prépondérantes dans ce domaine. Pour autant, cela n'empêche pas l'UE de se doter d'une politique en matière de PESC.

B – La construction d'un cadre stratégique pour la l'Europe de la sécurité et de la défense

En 2019, lors de son discours sur l'état de l'Union, Jean-Claude Juncker évoque pour la première fois la volonté nette de réaliser « une Union de la sécurité ». La PESC vient consolider la démocratie ainsi que les autres valeurs essentielles de l'UE, tout en contribuant à préserver la paix (comme l'État de droit, les droits de l'homme).

Lorsque qu'est évoquée la sécurité, au niveau européen, c'est une approche très globale qui est choisie. La stratégie globale européenne vise à renforcer l'efficacité de la politique de l'UE en la matière. Elle est adoptée par le Conseil de l'UE. Cette stratégie est axée sur le renforcement de la résilience, l'adoption d'une approche intégrée des conflits et des crises, ainsi que sur une plus grande autonomie stratégique. Complété par un plan de mise en œuvre en matière de sécurité et de défense approuvé par le Conseil européen (en 2016), ce dernier met l'accent sur trois priorités stratégiques :

- la réaction aux crises et conflits extérieurs
- le renforcement des capacités des partenaires
- la protection de l'UE et de ses citoyens.

Au regard de l'article 42 du TUE, cette politique de l'UE dépend essentiellement des États. Ces derniers tendent à établir une politique de sécurité et de défense commune. La politique de sécurité et de défense commune concerne principalement la défense et la gestion des crises. Issue du Traité de Lisbonne, cette politique permet de déployer différentes missions et opérations civiles et militaires à l'étranger. Pour la rendre effective, les États membres vont renforcer la

coopération en matière de forces armées, mais aussi par une meilleure gestion des différentes crises. Elle est renforcée par la mise en place de stratégies communes. Il est important de relever ici que si l'UE adopte une telle politique, c'est essentiellement pour protéger ses citoyens. Elle cherche certes à contribuer à la paix et la sécurité internationale, mais elle va vouloir protéger ses frontières extérieures. L'atout de cette politique étant que la coordination de tous va permettre d'assurer une forme de sécurité aux portes de l'UE, à travers la mise en place d'actions communes.

Pour accentuer sa politique en matière de défense et sécurité commune, l'UE s'est dotée d'un fonds européen de la défense (FED). Il faut noter que c'est la première fois, en 2021, que l'UE se munit d'un fonds pour ce domaine. Elle s'était auparavant dotée de divers fonds portant l'intégration européenne en son sein (comme le Fonds européen de développement régional). Pour la période 2021-2027 le montant du fonds s'enlève à 7,9 milliards d'euros. Ce fonds est destiné à financer la recherche en matière de défense, mais aussi des projets collaboratifs de développement des capacités dans un but de préserver la paix. Ce fonds vient ainsi en complément des contributions des États membres.

La politique européenne de défense se résume en deux grands axes :

- Un volet intérieur avec des programmes d'aides, de coopération, de coordination et des travaux des institutions de l'UE telle que la Commission ou le Conseil européen
- Un volet extérieur avec une politique de défense et de sécurité commune. La volonté étant dans cette politique, de répondre aux défis actuels de manière concrète et sérieuse, ensemble.

Cette politique européenne de défense va être accompagnée par l'adoption d'une boussole stratégique. Cette boussole va venir fournir des éléments d'éclaircissements et des orientations sur la politique de sécurité et de défense commune de l'UE, dont les objectifs sont à atteindre à l'horizon 2030. Elle va aussi permettre d'apporter une définition commune eu égard des conflits et menaces majeurs auxquels l'Europe est confrontée, ou sera confrontée à l'avenir. Cette stratégie vise ainsi, aussi bien le long que le court terme. Elle se décompose en 4 piliers:

- Coopérer. Il est nécessaire de renforcer les partenariats ou d'en établir de nouveaux
- Investir. Les États doivent augmenter leurs dépenses en matière de défense.
- Agir. En cas de crise, il faut être en capacité de répondre de manière rapide et avec

fermeté.

– Protéger. Renforcer la capacité à anticiper est essentiel, il faut être capable de dissuader, tout en réagissant face aux menaces.

Ainsi, cette boussole stratégique cherche à orienter les actions futures de l'UE, tout en tentant de maîtriser les menaces nouvelles. Son initiative remonte à juin 2020, mais elle n'a été approuvée par le Conseil européen qu'en mars 2022 à la suite d'une présentation faite par le haut représentant en novembre 2021. Son adoption s'inscrit dans un but de renforcer la sécurité et la défense de l'UE au cours des prochaines années, tout en venant accentuer son autonomie stratégique.

Néanmoins, ce n'est pas parce que la politique de l'UE en matière de sécurité existe, que cette dernière porte pleinement ses fruits. Pour savoir si cette volonté des États membres de venir préserver la paix tout en assurant la sécurité des citoyens européens est bien réelle, il faut s'attarder plus en détail aux actions menées concrètement par l'UE tout en évaluant les capacités militaires européennes.

§3 – L'évaluation concrète des attributs de la puissance militaire au sein de l'Union européenne

S'il est nécessaire de procéder à une évaluation des capacités militaires de l'UE (A), un regard davantage pratique permet également de faire apparaître une dimension opérationnelle de la sécurité et de la défense au sein de l'UE (B).

A – L'évaluation de la défense européenne au regard des capacités militaires collectives

Si l'article 42 du TUE prévoit la possibilité d'émergence d'une armée commune, cet objectif n'est toujours pas atteint. Pourtant, certains efforts dans le domaine de la défense commune ont été opérés, quand bien même ceux-ci demeurent marginaux. Dès lors, il est intéressant d'analyser successivement quels sont les États membres qui participent le plus à cette défense commune et leurs armées respectives et de connaître leur interopérabilité (1). Afin de compléter cette analyse, doivent être évoqués les quelques outils européens de soutien à cette défense commune (2). Enfin, dans un monde gouverné par la suprématie militaire des USA, de la Chine et de la Russie, il conviendra d'observer si l'UE est capable ou non de rivaliser avec ces puissances (3).

1 – Les forces des États membres partis à la défense commune européenne

La défense commune européenne paraît constituer une véritable anomalie. Outre la solidarité chrétienne du temps de croisades, l'Europe est sans cesse tiraillée et divisée par des nations en lutte pour l'hégémonie. Toutefois, à cet état de violence permanent succède désormais un jardin kantien où règne un certain degré de paix. Une paix fragile comme le montre l'invasion de l'Ukraine par la Russie, mais une paix propice à la coopération plutôt qu'à l'affrontement.

Tous les États membres de l'UE participent aujourd'hui à la PSDC. Toutefois, il est évident que tous ne possèdent pas les mêmes capacités de contribution ; une contribution qui peut être financière ou qui peut se traduire par la mise à disposition d'équipements ou d'expertises.

Sur le point de la contribution financière, l'article 41 alinéa 2 TUE dispose en substance que les États contribuent en fonction de leur Produit national brut (PNB). Puis, en termes d'effectifs militaires, les pays les plus puissants sont la France, l'Allemagne et l'Italie. Il est à noter que l'Espagne, la Pologne ou encore les pays scandinaves tels que la Suède participent également de manière importante en termes d'équipement. Cependant, les rapports annuels sur la PSDC semblent rester vagues sur les chiffres permettant de mesurer précisément la contribution de chaque État. Pour en avoir une idée, il convient d'analyser le rôle des États à travers les missions actuelles de la PSDC. En effet, dans les opérations EUTM MALI et EUTM RCA, la France est le premier pays contributeur avec plus de 1000 soldats déployés, suivie de l'Allemagne et de l'Italie. Toutefois, dans certaines autres opérations telles que EUNAVFOR Med Sophia, c'est la participation de l'Espagne qui s'avère être une des plus conséquentes. Ainsi, s'il existe un noyau dur d'États membres principaux, d'autres États moins puissants et moins riches peuvent tout de même contribuer de manière importante en fonction de la mission concernée.

En outre, si dans la pratique tous les États relevant de la PSDC semblent contribuer à la défense commune européenne, il est intéressant de noter que lorsqu'il s'agit des capacités militaires, la situation entre les pays est très disparate. Si la différence de puissance entre chaque pays paraît être gommée par des opérations qui restent de petite envergure ou encore par des programmes de financement européen tels que le Fonds européen de défense ou encore la facilité européenne

de la paix, les armées de l'UE restent extrêmement hétérogènes quant à leur composition.

Tout d'abord, en termes d'effectifs, c'est la France qui compte la plus grande armée avec environ 205 000 militaires actifs et 35 000 réservistes. Ces chiffres sont considérables sachant qu'au sein de l'Union, la majorité des États comptent moins de 50 000 militaires actifs. L'Allemagne se trouve au second rang avec 184 000 militaires actifs et 15 000 réservistes. L'Italie enregistre des chiffres similaires avec 170 000 militaires et 20 000 réservistes. Enfin, seuls la Grèce, l'Espagne et la Pologne comptent également un effectif militaire supérieur à 100 000 hommes. À l'inverse, des pays tels que l'Estonie ou la Lituanie ne comptent environ que 10 000 hommes. Toutefois, la puissance militaire d'un État ne peut se réduire à son effectif militaire. Il faut prendre en compte d'autres critères tels que l'économie ou encore la performance technologique. Sur la base de ces critères additionnels, la France reste tout de même la première puissance européenne et la 9ème puissance mondiale juste derrière le Royaume-Uni²⁶⁹.

De plus, si la France est un des neuf pays au monde à détenir l'arme nucléaire, elle est également très performante dans le secteur aérien grâce à l'hélicoptère tigre ou encore le drone militaire AAROK. L'Allemagne pour sa part est davantage spécialisée dans le domaine terrestre avec une intense production de véhicules blindés tels que le modèle Léopard 2, aujourd'hui considéré comme le char de combat le plus performant au monde. L'Allemagne n'est cependant pas la seule puissance terrestre puisque la Grèce constitue un des pays possédant le plus de chars avec environ 400 chars *Léopard 1* et 350 chars *Léopard 2*. La France, en comparaison, ne possède qu'environ 200 chars de combat. Enfin, l'Italie et l'Espagne se présentent comme étant spécialistes des mers notamment grâce aux nombreuses frégates classées F-100, c'est-à-dire des frégates équipées de systèmes radars avancés ou encore de missiles anti-aériens très performants à longue distance. Si ces deux pays cumulent un budget militaire de 40 milliards d'euros, le parlement allemand vient lui d'approuver un budget record de 100 milliards. Enfin, selon le *SIPRI yearbook* de 2021 qui est un annuaire comprenant entre autres des données sur la production d'armes, la République Tchèque serait l'un des plus grands producteurs de munitions au sein de l'UE.

En somme, la France et l'Allemagne, sur le plan quantitatif, demeurent les États les plus importants dans le maintien d'une défense européenne commune. Toutefois, sur un plan

²⁶⁹ Voir à ce sujet : *Globalfirepower.com*, date de consultation 10 novembre 2023

qualitatif, c'est la France qui se présente comme la première puissance militaire au sein de l'Union. Il faut aussi souligner que l'armée allemande a connu un large déclin après la Seconde Guerre mondiale. Son armée présente également des défauts structurels majeurs ainsi qu'un besoin urgent de modernisation de son équipement. Mais, son fort pouvoir économique lui offre aujourd'hui l'opportunité d'affirmer sa puissance sur la scène européenne mais aussi sur le plan international. C'est donc encore une fois le couple franco-allemand qui pourrait servir de moteur à l'édification d'une véritable défense commune européenne. Au regard de leur histoire, cette possible suprématie n'est guère surprenante. De Louis XIV à Napoléon ou de Charles Quint à Bismarck, la puissance étatique de ces deux pays n'est que le résultat d'un héritage historique incommensurable. Ainsi, le centre de gravité de la défense européenne correspondra forcément aux pays dont l'économie et la démographie sont les plus importantes.

2 – L'interopérabilité des armées de l'Union européenne

Il n'est pas nouveau que le concept d'armée commune européenne soit évoqué au sein de l'UE. En effet, la Commission de Ursula Von Der Leyen l'a mentionné plusieurs fois avec le soutien de certains États membres, comme la France. L'émergence de cette idée se rapporte autant à la volonté d'unité politique qu'à une crainte grandissante quant à la capacité militaire de l'UE.

Seulement, créer une armée de défense commune semble paraître comme un projet politique utopique au sein de l'UE. Dès lors, la mutualisation des moyens militaires en premier lieu semble un projet davantage réalisable. D'autant plus qu'est reprochée à l'UE d'être trop bureaucrate, nombreux des citoyens européens souhaiteraient voir une UE davantage sécuritaire et défensive.

Mais, malgré le fait que les États européens les plus favorisés partagent leurs ressources militaires, comme l'envoi de militaires français en Estonie pour la mission Lynx, la mutualisation des ressources reste marginale. Il peut y avoir une mutualisation quant à l'achat d'équipement militaire, mais la coopération et l'interopérabilité semblent en rester là.

De plus, l'UE, composée de 27 nations différentes, traduit 27 armées différentes *a fortiori*. En addition, chaque État ne dispose pas des mêmes ressources en la matière et ils font même appel à leur homologue pour remplir certaines missions. Il convient donc de percevoir que

l'interopérabilité apparaît comme d'emblée difficile à mettre en place. Par exemple, certaines capacités comme les transports aériens lourds, les avions de chasse ou même les porte-avions peuvent se révéler très utiles pour certaines missions, mais les coûts de développement, d'utilisation et d'entretien ne sont clairement pas à la portée de tous les États européens.

Toutefois, afin de contraster, des efforts ont été émis, comme une volonté de porte-avions européen, ou de manière plus concrète la coopération dite EATC (*European Air Transport Command*) consistant à la mise en commun de flottes européennes de transport sous un commandement multinational permanent. L'EATC regroupe environ 60% des moyens aériens de transport militaire en Europe avec 7 nations membres et plus de 170 aéronefs. Au plus haut de la crise de la Covid 19, l'EATC a transporté des patients, du matériel médical, du personnel militaire et rapatrié des citoyens européens.

Ainsi, il convient de constater que l'interopérabilité des armées au sein de l'UE peut être qualifiée de faible malgré une volonté d'aller plus loin et quelques efforts fournis. Pour pouvoir parler d'une véritable armée européenne, il est nécessaire d'avoir une meilleure interopérabilité via la mutualisation des moyens entre États membres, ou à défaut la création d'infrastructures ou de matériaux proprement européens.

3 – La comparaison des capacités de l'Union européenne avec les États tiers

En termes de capacités militaires, l'UE ressemble à la somme des armées des États membres, notamment en raison du fait qu'il n'existe pas d'armée européenne commune. Dans cette perspective, et afin d'évaluer ces dites capacités, il est pertinent de confronter de manière quantitative et qualitative, l'UE et les États tiers qui disposent d'une puissance militaire conséquente. Pour ce faire, il convient alors de s'intéresser aux pays tels que les États-Unis, la Russie et la Chine, véritables colosses en termes de puissance militaire.

Tout d'abord, concernant l'analyse de l'indice de puissance (*Power Index*) militaire générale de ces dits États, il est utile de le comparer avec l'ensemble des États membres de l'UE. Chaque année, le cabinet d'analyse de données militaires Global Firepower publie un classement des plus grandes puissances militaires mondiales, en fonction de plusieurs facteurs tels que l'armement, le budget alloué aux forces militaires, le niveau d'avancée technologique, les ressources naturelles du pays ou encore l'effectif humain dans chaque corps de métier. A la tête de ce classement, on retrouve comme chaque année, les États-Unis, la Russie, puis la Chine en 3ème position. L'étude de ce Power Index révèle que seul deux États européens font partie du top 10 dans le classement, à savoir la France (*9ème position*) et l'Italie (*10ème position*).

Par ailleurs, la défense européenne additionne 27 petites armées nationales dont la disparité nuit à l'efficacité et favorise, notamment, l'industrie de défense américaine. Effectivement, une grande partie des armées européennes se fournissent auprès d'industriels américains, à défaut de favoriser l'industrie européenne, ce qui nuit à la montée en puissance de l'UE sur le plan militaire. Cependant, en dépit de toutes considérations, l'UE se construit lentement une puissance militaire, en usant de coopérations dans différents domaines, tels que la Force maritime européenne, réunissant l'Espagne, la France, l'Italie et le Portugal. Plusieurs coopérations dans le domaine de la défense ne cessent de voir le jour, et certes, l'Europe est encore loin de parler d'une seule voix dans le domaine militaire, mais l'objectif de cette UE n'est-il pas de mettre en œuvre des réalisations concrètes, petit à petit, afin de créer une véritable solidarité ? En tout cas, c'était bien là l'ambition des pères fondateurs de la construction européenne, tel que Robert Schuman, et c'est ainsi que l'UE parviendra à la création d'une armée commune capable de se confronter aux plus grandes puissances militaires mondiales.

À ce stade, il est opportun de mettre en exergue la dimension opérationnelle de l'UE, en se

focalisant sur les actions concrètes réalisées par l'UE. Cette analyse visant à éclairer de manière précise les initiatives mises en œuvre ainsi que les lacunes potentielles, offrant ainsi une perspective complète sur le fonctionnement effectif de l'UE.

B – L'évaluation de la défense européenne au regard de sa dimension opérationnelle

L'UE cherche à être une Union puissante dans le monde, une Union qui agit, et qui soit opérationnelle en termes militaires. Pour ce faire, elle a déployé un certain nombre d'instruments afin de mener à bien ces objectifs et ce, depuis longtemps déjà.

L'idée d'une armée plus efficace au niveau européen refait surface dans les années 2000, notamment au travers de la Coopération structurée permanente (CSP) prévue aux articles 42 §6 et 46 du TUE, mais qui n'a vraiment été pris en compte que par la suite, notamment au travers de missions. Ces dernières ont eu lieu surtout dans des pays du Moyen-Orient et d'Afrique, comme l'opération navale Atalante de EUNAVFOR en 2008 pour lutter contre les pirates en Somalie ou la mission EUNAVFOR Sophia en Libye en 2015 qui a consisté dans la surveillance, ayant des résultats mitigés, mais qui sont généralement perçus comme satisfaisant par les gouvernements. Pour des missions dans le domaine policier, on aura EUROPOL, pour ceux en charge de l'observation et la surveillance, on aura EUMM, pour assurer la gestion des crises dans d'autres États tiers, on aura EUCAP. En fonction des besoins, il y aura un organisme de réponse spécialisé qui sera créé. Actuellement, l'UE a mis en place plus de 23 missions grâce à cette coopération permanente structurée, certaines dans un milieu plus civil avec l'utilisation de la police pour la réalisation d'actions guidées par la PESC. Il est tout de même important d'indiquer que ce sont les missions dans le domaine militaire qui vont intéresser davantage l'UE.

La CSP a également créé en 2004 des Battle Groups qui regroupent des contingents nationaux. Concrètement, chaque État membre doit mettre à disposition un groupe et, chaque semestre, deux contingents nationaux sont prêts à être mobilisés, c'est un outil qui pourrait être mobilisé étant donné le nombre de conflits militaires en augmentation.

La stratégie de 2016 « Stratégie pour la politique extérieure et de sécurité européenne » évoque également les Battle Groups, dont les obstacles doivent être relevés, car il est nécessaire d'indiquer que, malgré leur mise en place il y a plus d'une décennie, ils n'ont jamais été déployés. Enfin, l'idée d'une armée commune est également réitérée dans la boussole

stratégique en 2022, où l'UE cherche à mettre en place une autonomie opérationnelle, avec des groupes d'intervention rapide.

Or, la disparité en capacité entre les différents acteurs concernés complexifie sa mise en œuvre : afin d'obtenir une CSP efficace il faut les capacités financières, opérationnelles, industrielles et de planification suffisamment développées individuellement pour ensuite les mettre en commun. Mais la grande disparité entre les États membres dans le domaine militaire empêche d'agir sur un pied d'égalité et finit par limiter l'engagement des États membres. Il y a également une seconde difficulté, puisque certains désaccords subsistent entre certains États, principalement la France et l'Allemagne. La France privilégie une CSP plus restreinte, axée sur l'efficacité opérationnelle, tandis que l'Allemagne préfère une approche plus large, moins ambitieuse, qui n'engloberait pas l'aspect opérationnel. Actuellement, on utilise une CSP modulaire, où chaque module correspond à un projet concret, mais tous les États membres de la CSP ne participent pas nécessairement à tous les projets. Les États font du « *cherry picking* » : ils participent à des modules qui servent leurs propres intérêts, et non à des fins de solidarité. De plus, les désaccords se manifestent également dans le mode de vote, car les décisions doivent être prises à l'unanimité, ce qui devient complexe avec 25 États membres. Malheureusement, en raison de tous ces désaccords, il s'agit toujours d'une coopération en matière de défense et non d'opérations militaires. Néanmoins, un des aspects positifs qui est reconnu à la CSP est le fait d'inciter les États à se militariser davantage ce qui à la longue leur donne plus d'autonomie et de capacité militaire.

De plus, une intervention du président de la République Emmanuel Macron en 2017 a permis de mettre en place un autre instrument en marge des traités : l'initiative militaire d'intervention (IMI). Composée de huit États membres au départ, cet outil a pour objectif de compléter sur le plan opérationnel ce que fait la CSP, avec l'idée que cette force doit être mobilisable lorsque les Battle Group ne sont plus suffisants. On voit notamment deux mises en œuvre concrètes de l'IMI lors de l'opération Barkhane depuis 2018 et depuis 2019 avec des opérations de sécurisations dans le golfe arabo-persique.

Cependant, il est nécessaire d'indiquer que les nouvelles initiatives prises par la politique de sécurité et de défense commune de l'UE ont des résultats partiels en termes de réussites. En effet, même si l'UE tente d'innover au niveau militaire et de se renforcer, sa recherche de moyens pacifiques et sa tendance à éviter le conflit ont fini par affecter la réactivité des États

membres de l'Union dont beaucoup ont à la suite de la Guerre froide opté pour un désarmement au moins partiel qui finalement les empêche de s'engager réellement, ou à une échelle conséquente dans l'évolution militaire de l'UE. Il est fort nécessaire de remarquer que la situation des conflits armés actuels est propice à une possible évolution dans la construction de cette armée européenne désirée.

À la suite de l'annexion de la Crimée par la Russie, l'UE a intensifié ses initiatives en matière de défense et a fait plus de progrès en six ans que ce qu'elle faisait il y a 50 ans. Cependant, bien que des progrès aient été réalisés au fil des ans, les résultats n'ont pas été à la hauteur des objectifs. Les initiatives de l'UE restent insuffisantes et manquent de cohérence pour un certain nombre de raisons. Pour que la PESC existe, trois éléments doivent être réunis. Il s'agit de « *l'intention de se défendre, les moyens pour le faire et l'aptitude à décider de leur emploi* »²⁷⁰. Toutefois, dans le cas de la défense de l'UE, ces trois éléments sont manquants.

Considérant l'intention de se défendre, les États membres sont aujourd'hui réticents dans le domaine de la défense, en raison de la crainte de perdre leur souveraineté. Bien que les Européens aient clairement exprimé leurs attentes en matière de défense lors de la conférence sur l'avenir de l'Europe, les différentes politiques menées par les États membres rendent difficile la mise en place d'une volonté commune au sein de l'UE. Aujourd'hui, peu d'États membres sont intéressés par la PSDC et ne souhaitent pas envoyer des forces européennes pour gérer les crises en Syrie, en Libye, au Mali et au Haut-Karabagh. Cette réticence repose sur le fait que les Européens se sont habitués à la paix. Lorsque l'on compare le niveau de soutien de l'opinion publique envers l'armée américaine et russe à celui des forces armées européennes, une différence fondamentale apparaît clairement. Les Européens ne sont pas prêts à payer le « prix du sang », tandis que les forces militaires américaines reconnaissent l'inévitabilité des pertes humaines comme un élément non négociable de leur mission. Les États européens cherchent à minimiser de telles pertes, et mourir sur le front est devenu presque une anomalie à éviter. Cela représente une différence sociologique majeure. En raison de cette perspective, aucun *Battle Group* n'est déployé. Pire encore, très peu d'États ont la volonté de disposer d'une autonomie stratégique. En effet, certains États, notamment dans l'Est de l'Europe, craignent une invasion russe.

En même temps, dans toute l'Europe, il existe des États qui ont des liens culturels et politiques

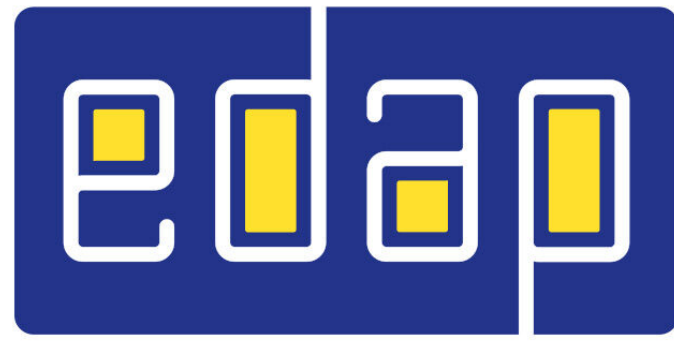
²⁷⁰ MAURO, Frédéric. Défense de l'Union européenne : enfin une réalité ? *Revue internationale et stratégique*, 2021, 2 : 83-93. p.86

avec les États-Unis, ce qui rend la dépendance aux États-Unis inévitable.

Un autre problème vient se poser, les décisions de l'UE en matière de défense sont prises à l'unanimité dans un cadre intergouvernemental. Cela signifie que chaque État dispose d'un droit de veto et peut en bloquer d'autres en raison de la nature sensible de la question. Mais récemment, en adoptant des sanctions à l'unanimité à la suite de l'invasion de l'Ukraine par la Russie, l'UE a montré qu'elle pouvait prendre des décisions rapidement. Cependant, la difficulté réside dans le fait qu'il n'y a toujours pas de révision de l'exigence d'une majorité qualifiée dans les traités. Cette révision permettrait de supprimer le droit de veto des États membres, d'accroître les compétences de l'UE en matière de défense et de permettre à l'UE d'agir plus rapidement et plus efficacement.

Pour conclure, l'invasion de la Crimée par la Russie en 2014, le Brexit et la détérioration des relations transatlantiques en raison des stratégies de Donald Trump ont conduit à la prise de conscience que l'UE était seule sur ce chemin et qu'elle devait se prendre en charge. Puis, la guerre en Ukraine a créé « *une convergence politique* » sans précédent en Europe pour augmenter les capacités de défense et la solidarité en Europe.²⁷¹ La défense commune n'est pas un rêve si les États agissent conformément aux engagements de la boussole stratégique et font preuve d'une volonté commune d'équilibrer leurs relations avec les États-Unis, tout en respectant leur autonomie stratégique. En effet, ce ne sont pas les moyens jugés nécessaires pour la sécurité et la défense qui manquent, la difficulté subsiste pour dégager de tels outils, comme cela se constate dans la lutte contre le réchauffement climatique, alors même que la crise climatique est également une source majeure d'insécurité dans le monde.

²⁷¹ DARNIS, Jean-Pierre. La relance de la défense européenne et le conflit en Ukraine : dynamiques et paradoxes. 2022. p.4



EUROPE DROIT & ACTION PUBLIQUE



Sciences Po
Bordeaux



RÉGION
**Nouvelle-
Aquitaine**