

## UNE « COMMISSION GÉOPOLITIQUE » ? L’AFFIRMATION DE LA COMMISSION EUROPÉENNE COMME ACTEUR STRATÉGIQUE SUR LA SCÈNE INTERNATIONALE

**Pierre HAROCHE**

*Chercheur Sécurité européenne à l'IRSEM*

### RÉSUMÉ

Cette note examine les origines et l'opérationnalisation du concept de « Commission géopolitique », qui a été promu par la présidente de la Commission européenne Ursula von der Leyen depuis 2019. Ce concept a été utilisé pour désigner la coordination renforcée des aspects externes du travail de la Commission. Il est également symptomatique d'une tendance plus large, antérieure au nouveau collège de commissaires, à savoir le rôle croissant des considérations stratégiques dans les initiatives de la Commission, notamment à travers l'objectif de renforcer l'« autonomie stratégique ouverte » de l'UE. Dans un contexte où la compétition de puissance mondiale se porte de plus en plus sur le terrain économique et technologique, la Commission devrait voir son rôle stratégique se renforcer. Cette évolution pourrait ainsi représenter le début d'une dynamique supranationale dans un domaine (la sécurité internationale) relevant traditionnellement des États membres et de la coopération intergouvernementale.

### SOMMAIRE

Introduction .....	2
Un phénomène émergent.....	2
Les origines d'un concept .....	4
Implications et objectifs .....	6
Opérationnalisation : le groupe EXCO .....	7
Mise en œuvre : la politique d'« autonomie stratégique ouverte » .....	9
Conclusion .....	11

## INTRODUCTION

« Ma Commission sera une Commission géopolitique », a déclaré en septembre 2019 Ursula von der Leyen, avant de prendre ses fonctions de présidente de la Commission européenne (ci-après, la Commission) le 1<sup>er</sup> décembre 2019<sup>1</sup>. Au-delà de la simple rhétorique de circonstance, ce concept a été utilisé pour désigner la coordination renforcée des aspects extérieurs du travail de la Commission<sup>2</sup>. Ce slogan est aussi le symptôme d'une tendance plus large et antérieure au nouveau collègue des commissaires : l'intégration croissante d'objectifs en termes de compétition de puissance et de sécurité internationale dans les politiques de la Commission.

Cette ambition de la Commission est intéressante à plusieurs titres. D'une part, elle prolonge une tendance, déjà observée sous la présidence Juncker à travers le lancement du Fonds européen de la défense (FEDef), d'un intérêt croissant pour les enjeux stratégiques, de la part d'une institution traditionnellement focalisée sur les questions économiques. D'autre part, elle illustre une évolution des relations internationales contemporaines vers une compétition de puissance de plus en plus intense, mais aussi s'appuyant de plus en plus sur les instruments économiques et les liens d'interdépendance. La perspective qui semble se dessiner est celle d'une implication croissante de la Commission dans les affaires de sécurité internationale, un domaine pourtant traditionnellement réservé aux États membres. La présente note s'appuie principalement sur 24 entretiens réalisés entre novembre 2020 et octobre 2021 avec des fonctionnaires issus :

- Des cabinets des commissaires
- Du secrétariat général de la Commission
- Des services de la Commission
- Du Service européen pour l'action extérieure (SEAE)
- De représentations permanentes (RP) d'États membres

## UN PHÉNOMÈNE ÉMERGENT

La politique étrangère et la sécurité internationale ont longtemps été considérées comme relevant de la « haute politique » et, à ce titre, domaines exclusifs des États membres de l'Union européenne (UE) et de la coopération intergouvernementale<sup>3</sup>. Lorsque le traité de Maastricht de 1992 a établi la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC), celle-ci a été conçue comme un système strictement intergouvernemental marginalisant le rôle de la

---

1. Commission européenne, « [The von der Leyen Commission: for a Union that strives for more](#) », Communiqué de presse, 10 septembre 2019.

2. Commission européenne, « [Main principles of the working methods](#) », 10 septembre 2019, p. 3.

3. Anand Menon, « Defence policy and the logic of 'high politics' », in Philipp Genschel et Markus Jachtenfuchs (eds), *Beyond the Regulatory Polity? The European Integration of Core State Powers*, Oxford, Oxford University Press, 2014, p. 66-84.

Commission<sup>4</sup>. Les institutions supranationales se sont également vu attribuer des pouvoirs formels limités dans le cadre de la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) établie en 1999<sup>5</sup>. La Commission a certes un rôle important dans l'action extérieure de l'UE, mais ce rôle s'est longtemps focalisé sur des objectifs strictement économiques, à travers la « diplomatie économique<sup>6</sup> », l'aide au développement<sup>7</sup> ou encore l'externalisation des politiques de régulation du marché intérieur<sup>8</sup>. Néanmoins, la Commission a également pu, dans le passé, développer son rôle en matière de sécurité internationale grâce à la mise en place d'instruments d'aide extérieure<sup>9</sup>. Elle s'est enfin montrée capable d'influencer les décisions intergouvernementales en mettant en évidence le lien entre ces décisions et les politiques économiques et financières qui relèvent de sa compétence<sup>10</sup>. La *Stratégie globale* de 2016 a stimulé cette dynamique en promouvant une approche couvrant non seulement la PESC mais aussi de nombreuses politiques sectorielles conduites par la Commission, telles que l'aide au développement ou l'énergie<sup>11</sup>.

Cependant, certaines initiatives récentes suggèrent que la Commission cherche à s'affirmer plus franchement que par le passé comme un acteur de la sécurité internationale à travers l'utilisation de ses pouvoirs économiques traditionnels. Avec le FEDef, adopté en avril 2019, la Commission s'est appuyée sur ses compétences en matière de recherche et d'industrie pour étendre son rôle dans le domaine de la défense, en vue de renforcer l'« autonomie stratégique » de l'UE<sup>12</sup>. De même, dans sa communication de mars 2019 sur les relations UE-Chine, la Commission a abandonné son approche traditionnelle exclusivement centrée sur les intérêts économiques et a adopté une perspective plus stratégique, en promouvant une approche commune de la sécurité des réseaux 5G et le contrôle des investissements directs étrangers en fonction des risques en matière de sécurité<sup>13</sup>. Enfin, la nouvelle Commission a non seulement promu dès sa naissance son identité « géopolitique », mais a également décliné cette ambition dans ses initiatives, placées sous le signe de l'« autonomie stratégique ouverte », visant notamment à réduire la vulnérabilité de l'UE à l'égard de puissances extérieures dans des domaines sensibles et stratégiques.

4. Yves Buchet de Neuilly, *L'Europe de la politique étrangère*, Paris, Economica, 2005.

5. Marianne Riddervold, « (Not) in the hands of the member states: how the European Commission influences EU security and defence policies », *Journal of Common Market Studies*, 54 (2), 2016, p. 355.

6. Michael H. Smith, « Does the flag still follow trade? Agency, politicization and external opportunity structures in the post-Lisbon system of EU diplomacy », *The Hague Journal of Diplomacy*, 13 (1), 2018, p. 41-56.

7. Franck Petiteville, « La coopération économique de l'Union européenne entre globalisation et politisation », *Revue française de science politique*, 51 (3), 2001, p. 431-458.

8. Chad Damro, « Market power Europe », *Journal of European Public Policy*, 19 (5), 2012, p. 682-699.

9. Chantal Lavallée, « From the Rapid Reaction Mechanism to the Instrument for Stability: the empowerment of the European Commission in crisis response and conflict prevention », *Journal of Contemporary European Research*, 9 (3), 2013, p. 372-389 ; Julian Bergmann, « Neofunctionalism and EU external policy integration: the case of Capacity Building in support of Security and Development (CBSD) », *Journal of European Public Policy*, 26 (9), 2019, p. 1253-1272.

10. Meng-Hsuan Chou et Marianne Riddervold, « The unexpected negotiator at the table: how the European Commission's expertise informs intergovernmental EU policies », *Politics and Governance*, 3 (1), 2015, p. 61-72 ; Riddervold, « (Not) in the hands of the member states », *op. cit.*

11. Esther Barbé et Pol Morillas, « The EU global strategy: the dynamics of a more politicized and politically integrated foreign policy », *Cambridge Review of International Affairs*, 32 (6), 2019, p. 753-770.

12. Pierre Haroche, « Supranationalism strikes back: a neofunctionalist account of the European Defence Fund », *Journal of European Public Policy*, 27 (6), 2020, p. 853-872.

13. Commission européenne, « [EU-China – A strategic outlook](#) », JOIN(2019) 5 final, 12 mars 2019.

Cette évolution s'inscrit dans un contexte international marqué non seulement par un renouveau de la compétition de puissance, mais aussi par l'imbrication croissante des politiques économiques et de sécurité<sup>14</sup>. Experts et chercheurs ont ainsi mis en évidence le fait que les échanges économiques internationaux sont de plus en plus utilisés comme des « armes<sup>15</sup> » à des fins « géopolitiques<sup>16</sup> », ainsi que l'importance des externalités en termes de sécurité internationale que présente la compétition technologique<sup>17</sup>. À titre d'exemples, citons les sanctions occidentales contre la Russie et l'Iran, la guerre commerciale entre les États-Unis et la Chine, et la nouvelle route de la soie chinoise, ainsi que les questions de sécurité que suscitent les infrastructures 5G de la compagnie Huawei ou le projet de pipeline Nord Stream 2.

La conjonction de la « géopolitisation » progressive des politiques économiques de la Commission et de la connexion croissante entre échanges économiques et enjeux de sécurité dans la nouvelle compétition de puissance mondiale pourrait contribuer à une forme de supranationalisation partielle de la politique de sécurité internationale de l'UE.

## LES ORIGINES D'UN CONCEPT

Le concept de « Commission géopolitique » a été mis en avant par Ursula von der Leyen dès sa nomination. Devant le Parlement européen, elle l'a brièvement défini en mettant en avant le fait que la Commission ne devait pas avoir peur d'affirmer son rôle sur la scène internationale<sup>18</sup>. La lettre de mission au Haut Représentant/Vice-président (HR/VP) Josep Borrell souligne également l'ambition de conduire une action extérieure « plus stratégique » et faisant mieux le lien entre politiques internes et externes<sup>19</sup>.

Cependant, le concept de « Commission géopolitique » n'est pas apparu *ex nihilo*. Au niveau de la Commission, il prolonge dans une certaine mesure le concept de « Commission politique » promu par le prédécesseur d'Ursula von der Leyen, Jean-Claude Juncker<sup>20</sup>. Le concept de « Commission politique » visait principalement à souligner que, du fait de sa désignation par la procédure dite du *Spitzenkandidat*, la Commission Juncker comptait s'appuyer sur le Parlement européen pour mettre en œuvre un programme politique ambitieux et ainsi trancher avec le profil plus technocratique des précédentes équipes. L'initiative du FEDef, lancée lors du discours sur l'état de l'Union de septembre 2016, illustre en particulier cette approche ne reculant pas devant les « grands » sujets autrefois tabous à

---

14. Mark Leonard (ed.), *Connectivity Wars: Why Migration, Finance and Trade are the Geo-economic Battlegrounds of the Future*, Londres, European Council on Foreign Relations, 2016.

15. Henry Farrell et Abraham L. Newman, « Weaponized interdependence: how global economic networks shape state coercion », *International Security*, 44 (1), 2019, p. 42-79.

16. Sophie Meunier et Kalypso Nicolaidis, « The geopoliticization of European trade and investment policy », *Journal of Common Market Studies*, 57, Annual Review, 2019, p. 103-113.

17. Andrew B. Kennedy et Darren J. Lim, « The innovation imperative: technology and US-China rivalry in the twenty-first century », *International Affairs*, 94 (3), 2018, p. 553-572.

18. Ursula von der Leyen, [Discours devant le Parlement européen en session plénière](#), Strasbourg, 27 novembre 2019, p. 7.

19. Ursula von der Leyen, [Lettre de mission à Josep Borrell](#), Bruxelles, 10 septembre 2019, p. 5.

20. Entretien Commission.

la Commission. La communication de mars 2019 sur les relations UE-Chine signalait également la volonté de la Commission Juncker de s'engager sur les enjeux stratégiques et la compétition de puissance. Cependant, le concept de « Commission géopolitique » a aussi été perçu comme une façon pour la nouvelle présidente de se démarquer d'un concept qui avait été critiqué. Certains gouvernements craignaient en effet de voir la Commission sortir de son rôle en se montrant politiquement partiale à leurs dépens<sup>21</sup>.

Le concept de « Commission géopolitique » n'est lui-même pas à l'abri des critiques, certains observateurs s'inquiétant des intentions de la Commission et du risque qu'elle n'outrepasse le rôle que lui attribuent les traités<sup>22</sup>. De ce point de vue, en faisant de la « géopolitique » sans le dire dans le passé, la Commission se protégeait davantage. Cependant, le concept de « Commission géopolitique » fait largement écho aux ambitions mises en avant par les États membres eux-mêmes dans le programme stratégique adopté par le Conseil européen de juin 2019. Celui-ci appelait notamment l'UE à s'affirmer sur la scène internationale et à « accorder plus clairement la priorité aux intérêts de l'Europe dans les domaines économique, politique et de la sécurité, en mobilisant toutes les politiques à cette fin<sup>23</sup> ».

Sur le fond, le concept de « Commission géopolitique » est largement perçu comme une réponse au durcissement de la compétition internationale. Les tensions transatlantiques sous la présidence Trump, l'affirmation de la puissance chinoise et le Brexit sont les principaux facteurs cités. De ce point de vue, l'ambition de la Commission apparaît largement réactive. Face à des acteurs internationaux habitués depuis longtemps à défendre leurs intérêts en utilisant tous les outils de la puissance, la Commission ne ferait en somme que chercher à s'adapter. En particulier, la Commission aurait pris conscience d'une certaine « naïveté européenne » à l'égard de la puissance chinoise<sup>24</sup>. De leur côté, les Américains auraient ces dernières années « abusé » de leur puissance, notamment en imposant des sanctions extraterritoriales aux Européens<sup>25</sup>. Enfin, le Brexit, en incitant le Royaume-Uni à s'affirmer sur la scène internationale et à défendre des intérêts potentiellement contraires à ceux de l'UE, aurait poussé, par ricochet, l'UE à suivre la même voie<sup>26</sup>. Plus généralement, la présidente von der Leyen aurait considéré qu'étant donné l'ouverture de l'UE et sa vulnérabilité à l'égard des facteurs extérieurs, elle était condamnée à être « plus géopolitique » pour atteindre ses objectifs<sup>27</sup>.

Enfin, le concept de « Commission géopolitique » est aussi perçu sous l'angle de la compétition bureaucratique entre Commission et SEAE. Le traité de Lisbonne a en effet dépouillé en grande partie la Commission de ses ressources en matière de politique étrangère en les transférant au SEAE<sup>28</sup>. Le SEAE s'est lui-même développé comme une institution relativement autonome, porteur de son propre agenda. Cependant, dans de nombreuses

21. Entretien RP.

22. Entretien Commission.

23. Conseil européen, [Un nouveau programme stratégique 2019-2024](#), 20 juin 2019.

24. Entretien SEAE.

25. Entretien RP.

26. Entretien Commission.

27. *Ibid.*

28. Hylke Dijkstra, « Approaches to delegation in EU foreign Policy: the case of the Commission », in Maciej Wilga et Ireneusz Pawel Karolewski (eds.), *New Approaches to EU Foreign Policy*, Londres, Routledge, 2014.

politiques sectorielles ayant une dimension internationale, la Commission a conservé des compétences importantes et des ressources humaines supérieures à celles du SEAE<sup>29</sup>. En mettant en avant son rôle « géopolitique » et le lien étroit entre politiques internes relevant de sa compétence et politique extérieure, la Commission semble ainsi chercher à rétablir une sorte de prééminence sur le SEAE. En promouvant une action plus « stratégique » de l'UE, la Commission se met indirectement en avant comme l'instance principale de mise en cohérence des politiques européennes.

## IMPLICATIONS ET OBJECTIFS

En pratique, le concept de « Commission géopolitique » implique principalement une meilleure coordination des politiques de la Commission en vue de mieux prendre en compte les aspects internationaux. Cet objectif se décline dans deux directions, l'une défensive, l'autre offensive.

D'une part, dans un contexte où, comme vu précédemment, la poursuite des intérêts de l'UE est de plus en plus vulnérable à l'égard de l'action de puissances extérieures, il s'agit d'entériner le fait que « l'ancienne distinction entre interne et externe n'a plus lieu d'être<sup>30</sup> ». Par conséquent, toute décision sur des questions internes doit « résonner au niveau international<sup>31</sup> ». Cette approche est plutôt défensive dans la mesure où elle cherche principalement à protéger l'UE des stratégies des acteurs extérieurs : « On défend nos intérêts internes en passant par l'international... Il s'agit de protéger notre marché intérieur à l'extérieur. Les premières lignes de défense sont en dehors<sup>32</sup>. »

D'autre part, dans une perspective plus offensive, il s'agit de mobiliser les politiques économiques de l'UE comme des leviers d'influence sur la scène internationale : « Les instruments traditionnels de la diplomatie de l'UE, la PESC et la PSDC sont utiles mais doivent être complétés par l'ensemble des politiques sectorielles de l'UE (agriculture, énergie, commerce...). Tout ce qui faisait le cœur de métier de la Commission peut être utilisé pour la protection externe de nos intérêts<sup>33</sup>. » Cette attention plus marquée à la défense des intérêts de l'UE constitue pour certains un tournant vers une action plus stratégique, plus proche de ce que ferait un État<sup>34</sup>. Par exemple : « L'UE est le plus gros bailleur de fonds au niveau international, mais n'a pas de poids politique de même envergure... Nous voyons que les pays qui reçoivent notre aide votent contre nous dans les enceintes internationales<sup>35</sup>. » Pour les services de la Commission, cette approche transactionnelle implique de travailler moins « en silo », en fonction d'objectifs sectoriels, et de mettre davantage leurs instruments au service des objectifs de politique extérieure et de sécurité de l'UE<sup>36</sup>.

29. Entretien RP.

30. Entretien SEAE.

31. Entretien Commission

32. Entretien SEAE.

33. *Ibid.*

34. Entretien RP.

35. Entretien SEAE.

36. Entretiens Commission.

## OPÉRATIONNALISATION : LE GROUPE EXCO

La principale mesure d'opérationnalisation du concept de « Commission géopolitique » et des objectifs qui lui sont liés a été la création d'un nouvel organe de coordination interne à la Commission : le Groupe pour la coordination externe (EXCO). Ce groupe s'inspire du fonctionnement du Groupe des relations intersectorielles (GRI) qui coordonne le suivi des procédures législatives. Il se réunit tous les mardis au niveau des directeurs généraux et tous les mercredis au niveau des conseillers des cabinets des commissaires. Au niveau des services, les travaux sont présidés par le secrétariat général de la Commission ; au niveau politique, il est co-présidé par le conseiller diplomatique de la présidente et le directeur adjoint du cabinet du HR/VP<sup>37</sup>. Le secrétariat général de la Commission rédige les minutes des réunions.

Sous la Commission Juncker, il n'existait qu'un Groupe sur l'action extérieure (renommé sous von der Leyen « une Europe plus forte dans le monde ») réunissant les commissaires dont les portefeuilles étaient directement en lien avec les relations internationales. L'originalité d'EXCO est de coordonner les aspects extérieurs du travail de la Commission non seulement à l'échelle de l'ensemble des services mais aussi en faisant le lien entre échelon des services et échelon politique (cabinets), et ce sur une base très régulière<sup>38</sup>. La coordination des questions internationales est donc clairement renforcée.

Le groupe EXCO traite de toutes les questions internationales, à l'exception de celles qui sont liées à des procédures législatives, qui continuent à relever du GRI. Plusieurs missions peuvent être répertoriées en particulier<sup>39</sup> :

- Coordonner la position de la Commission dans les enceintes internationales. Il peut s'agir de s'accorder sur un message, sur le choix d'un candidat pour un poste international, ou encore de déterminer quel service est compétent pour représenter l'UE à l'extérieur sur une question sectorielle.
- Briefing et débriefing des réunions du Conseil. Il s'agit principalement de faire circuler au sein de la Commission les informations liées aux affaires extérieures recueillies par les commissaires participant aux réunions du Conseil.
- Préciser la ligne officielle de la Commission sur une question internationale sensible. Par exemple, fixer la ligne à suivre pour les commissaires dans les relations avec la nouvelle administration américaine, pour éviter qu'ils se rendent en ordre dispersé à Washington. Ou encore l'attitude à adopter par les commissaires interrogés au sujet d'un référendum en Suisse.
- Élaborer collectivement les messages à transmettre aux représentants de pays tiers qui rencontrent des commissaires. Il s'agit d'éviter que les commissaires ne se focalisent étroitement sur leur portefeuille propre au détriment du message général et des transactions intersectorielles.

---

37. *Ibid.*

38. *Ibid.*

39. Entretiens SEAE et Commission.

- Élaborer en commun des concepts guidant l'action de la Commission. Si des consultations *ad hoc* inter-DG étaient déjà courantes depuis longtemps, EXCO a permis de mieux intégrer les cabinets dans ces discussions.

La création d'EXCO a des implications aussi bien au sein de la Commission que dans la relation entre la Commission et le SEAE. Au sein de la Commission, EXCO contribue d'une part à « discipliner » les services qui auraient pu être tentés de poursuivre leur propre agenda extérieur<sup>40</sup>. À partir du moment où une position est adoptée par EXCO, elle devient la position officielle de la Commission et aucun service ne peut prétendre ne pas avoir été consulté. De ce point de vue, EXCO est jugé comme particulièrement efficace dans la mesure où il a été capable de produire des arbitrages sur des questions de premier plan (élargissement aux Balkans occidentaux, relations avec la nouvelle administration américaine) qui par le passé auraient été renvoyées au niveau du collège des commissaires<sup>41</sup>. D'un autre côté, EXCO renforce sensiblement la capacité des commissaires à intervenir sur les questions internationales hors de leur portefeuille propre. Des commissaires qui se seraient auparavant tenus à l'écart de certaines questions internationales sensibles (ex : affaire Navalny ou accord UE-Chine sur les investissements) sont désormais informés et associés aux décisions *via* EXCO et se sentent ainsi plus à même de contribuer au débat en amont et de défendre la position de la Commission en aval.

La création du groupe EXCO s'inscrit également dans le contexte de la rivalité entre Commission et SEAE. Le groupe EXCO est parfois présenté comme un pont entre l'expertise technique de la Commission et la connaissance du cadre stratégique fourni par le SEAE, prolongeant la double casquette du HR/VP<sup>42</sup>. Cependant, il est également perçu comme un instrument de la « reprise en main du SEAE » par la Commission<sup>43</sup>. En effet, bien qu'EXCO soit formellement co-présidé par la Commission et le SEAE, le secrétariat est assuré par le secrétariat général de la Commission. Ce choix est justifié à la Commission par la volonté d'éviter la lourdeur d'une double coordination qui aurait impliqué une coordination entre coordinateurs<sup>44</sup>. De plus, certains mettent en avant le fait que seul le secrétariat général de la Commission a les ressources et les compétences pour coordonner les services de la Commission<sup>45</sup>. À l'inverse, certains au SEAE estiment que la coordination d'EXCO aurait dû leur revenir, du fait de leur expertise sur les questions internationales<sup>46</sup>. Certains responsables de la Commission observent également que le SEAE n'est pas toujours transparent à l'égard d'EXCO, préférant suivre son propre agenda sans interférence de la Commission<sup>47</sup>. De même, les points soulevés par le HR/VP lors des réunions du collège sont souvent déconnectés de l'agenda d'EXCO<sup>48</sup>.

40. Entretien Commission.

41. *Ibid.*

42. Entretien SEAE.

43. Entretien Commission.

44. *Ibid.*

45. *Ibid.*

46. *Ibid.*

47. *Ibid.*

48. *Ibid.*

## MISE EN ŒUVRE : LA POLITIQUE D'« AUTONOMIE STRATÉGIQUE OUVERTE »

La priorité accordée par la Commission à son action « géopolitique » est particulièrement illustrée par une série d'initiatives récentes promues au nom du principe d'« autonomie stratégique ouverte ». Ces initiatives ont en commun d'utiliser les instruments économiques traditionnels de la Commission en vue d'objectifs en termes de compétition de puissance et de sécurité internationale.

Cette tendance ne date pas de la Commission von der Leyen et était déjà engagée sous la Commission Juncker. La communication du 12 mars 2019 sur les relations UE-Chine a constitué un tournant de ce point de vue en mettant en avant les problèmes de sécurité posés par les échanges économiques avec la Chine. Le dossier chinois a joué le rôle d'« accélérateur » d'une évolution en cours, en combinant de nombreux enjeux<sup>49</sup>. La communication souligne ainsi l'importance du règlement sur le contrôle des investissements étrangers au regard des risques en matière de sécurité adopté en mars 2019. Ce règlement avait été mis en avant dans le discours sur l'état de l'Union du président Juncker en septembre 2017 comme un instrument au service de la défense des « intérêts stratégiques » européens<sup>50</sup>, et contribuait par son ambition au projet d'une Commission plus « politique<sup>51</sup> ». Même s'il ne vise pas directement la Chine, la pression croissante des investissements chinois en Europe a largement contribué à son adoption<sup>52</sup>. Autre enjeu phare mis en avant dans la communication de mars 2019, la sécurité des réseaux 5G, qui a finalement donné lieu à la mise en place d'une boîte à outils en janvier 2020, sous la Commission von der Leyen. Certains soulignent que ces initiatives ont été largement adoptées en réponse à de vives pressions venues des États-Unis et que, pour cette raison, elles n'illustrent pas encore pleinement le concept d'une Commission « géopolitique », agissant de son propre chef en vue d'objectifs stratégiques<sup>53</sup>. Cependant, d'autres mettent en avant que, bien que répondant à un débat enclenché à Washington, ces initiatives ont aussi démontré que l'UE adoptait ses propres décisions, suivant sa méthodologie propre, sans s'aligner sur la stratégie américaine de découplage stratégique. Elles ont ainsi constitué des « instruments diplomatiques d'un genre particulier<sup>54</sup> ». Enfin, la communication de mars 2019 appelle également à prendre des mesures concernant les distorsions du marché intérieur causées par des subventions d'États tiers. Ce point a donné lieu, en juin 2020, à la publication d'un Livre blanc soulignant les cas où ces subventions ne sont pas guidées « par des considérations commerciales normales » mais « par des objectifs stratégiques »<sup>55</sup>, et en mai 2021, à une proposition de règlement. La stratégie chinoise de la nouvelle route de la soie a largement été « l'élément déclencheur »

---

49. *Ibid.*

50. Jean-Claude Juncker, [Discours sur l'état de l'Union 2017](#), 13 septembre 2017.

51. Entretien Commission.

52. *Ibid.*

53. *Ibid.*

54. *Ibid.*

55. Commission européenne, « [White paper on levelling the playing field as regards foreign subsidies](#) », COM(2020) 253 final, 17 juin 2020, p. 8.

de cette réflexion<sup>56</sup>. Il en est de même de l'initiative « Global Gateway » visant à financer des infrastructures dans le monde, annoncée par la présidente von der Leyen lors de son discours sur l'état de l'Union et lancée en décembre 2021.

La crise de la COVID-19 a également entraîné une accélération de cette tendance<sup>57</sup>. En mars 2020, la Commission a averti les États membres d'un risque accru de prise de contrôle des « industries stratégiques » de l'UE par des acteurs extérieurs, pouvant compromettre la sécurité de l'Europe<sup>58</sup>. En mai, la Commission a promu dans sa réponse à la crise le concept d'« autonomie stratégique ouverte », visant notamment à réduire la dépendance de l'UE à l'égard de puissances extérieures<sup>59</sup>. Des initiatives dans les domaines des matières premières critiques<sup>60</sup>, des produits pharmaceutiques<sup>61</sup>, de la cybersécurité<sup>62</sup> ou de la finance<sup>63</sup> ont ainsi été justifiées au nom du principe d'« autonomie stratégique ouverte ».

Quant à l'instrument « anti-coercition » proposé en décembre 2021, il est largement une réaction à l'usage croissant des sanctions économiques sous l'administration Trump, et vise à permettre à l'UE de répondre plus efficacement et rapidement lorsqu'une puissance extérieure cherche à faire pression sur ses institutions ou ses États membres. Un autre cas typique étant les sanctions commerciales imposées par la Chine à la Lituanie, après que celle-ci a quitté le groupe « 17+1 » et s'est rapprochée de Taïwan<sup>64</sup>.

Cette approche a donné lieu à d'importants débats au sein de la Commission et entre États membres. D'un côté, en élargissant le concept d'« autonomie stratégique » qui était jusque-là principalement réservé aux questions de défense, l'« autonomie stratégique ouverte » apparaît comme un corollaire du principe de « Commission géopolitique ». Désormais, ce sont tous les instruments économiques qui relèvent des compétences de la Commission qui sont concernés par l'objectif d'autonomie stratégique : « L'autonomie stratégique n'aura de valeur que si elle est sortie du strict domaine de la sécurité et de la défense. Cela couvre tout ce qui relève de la défense de nos intérêts dans le monde<sup>65</sup>. » Certains États membres semblent également encourager cette nouvelle approche. Comme l'ont dit les ministres de la Défense de la France, de l'Allemagne, de l'Italie et de l'Espagne, « la construction de la souveraineté industrielle, technologique et numérique de l'Europe exige que nous relions

56. Entretien Commission.

57. Pierre Haroche, « [The quest for European medical autonomy: the moment of truth for the 'geopolitical Commission'](#) », Brève stratégique 2, IRSEM, 10 avril 2020.

58. Commission européenne, « [Guidance to the Member States concerning foreign direct investment](#) », C(2020) 1981 final, 25 mars 2020.

59. Commission européenne, « [Europe's moment: Repair and Prepare for the Next Generation](#) », SWD(2020) 98 final, 27 mai 2020, p. 12-13.

60. Commission européenne, « [Commission announces actions to make Europe's raw materials supply more secure and sustainable](#) », Communiqué de presse, 3 septembre 2020.

61. Commission européenne, « [Affordable, accessible and safe medicines for all: the Commission presents a Pharmaceutical Strategy for Europe](#) », Communiqué de presse, 25 novembre 2020.

62. Commission européenne, « [New EU Cybersecurity Strategy and new rules to make physical and digital critical entities more resilient](#) », Communiqué de presse, 16 décembre 2020.

63. Commission européenne, « [The European economic and financial system: fostering openness, strength and resilience](#) », COM(2021) 32 final, 19 janvier 2021.

64. « [France eyes quick anti-China action to bail out Lithuania in trade war](#) », *Politico Europe*, 6 janvier 2022.

65. Entretien SEAE.

plus étroitement nos politiques économiques à nos intérêts de sécurité<sup>66</sup> ». La crise de la COVID-19 a largement stimulé cette évolution en poussant à élargir le spectre des secteurs « stratégiques » : « Avant la COVID, c'étaient les systèmes à haute valeur ajoutée qui incarnaient l'autonomie stratégique : l'intelligence artificielle, la batterie de voiture électrique, les micro-processeurs... Avec la COVID, c'est la pharmacie, le paracétamol... Cela devient un concept général<sup>67</sup>. » Le concept d'« autonomie stratégique ouverte » en vient ainsi à fournir un cadre à de nombreuses initiatives de la Commission<sup>68</sup>.

D'un autre côté, l'adjonction du terme « ouvert » révèle les réticences de certains secteurs de la Commission. Le commissaire Phil Hogan et la DG Commerce se sont notamment battus pour que la notion d'ouverture vienne tempérer un concept qui pouvait sembler légitimer une forme de néoprotectionnisme<sup>69</sup>. Selon certains, une ligne de clivage opposerait à la Commission les partisans de l'autonomie stratégique (les DG Industrie de défense et espace, Marché intérieur, Recherche et innovation, Réseaux de communication, Santé) et ses adversaires (DG Commerce et Concurrence), ces derniers étant minoritaires<sup>70</sup>. Symptôme de cette lutte interne, la communication de la Commission du 19 janvier 2021 sur le rôle international de l'euro et le renforcement de la mise en œuvre des sanctions adoptées par l'UE. Le texte se réfère explicitement au principe de « Commission géopolitique » et à l'objectif d'« autonomie stratégique ouverte »<sup>71</sup>. Cependant le titre, qui mettait initialement en avant la « souveraineté économique et financière de l'UE » a été modifié deux semaines avant la publication pour n'évoquer plus que « l'ouverture, la solidité et la résilience<sup>72</sup> ».

## CONCLUSION

Après un an d'exercice de la Commission von der Leyen, il est clair que le concept de « Commission géopolitique » est bien plus qu'un artifice rhétorique. D'une part, il est l'aboutissement d'évolutions déjà largement enclenchées sous la Commission Juncker, mises en lumière en particulier par le FEDef et la communication de mars 2019 sur les relations UE-Chine. D'autre part, sa mise en œuvre a été largement stimulée par le contexte de la crise de la COVID-19. Aujourd'hui, la « Commission géopolitique » se traduit principalement par une coordination renforcée des aspects extérieurs du travail de la Commission au sein du groupe EXCO et par la politique d'« autonomie stratégique ouverte » qui infuse un grand nombre d'initiatives dans des secteurs allant du marché intérieur au commerce, des questions financières à la santé.

---

66. Ministère des Armées, « [Lettre des ministres de la défense française, allemande, espagnole et italien](#) », 29 mai 2020.

67. Entretien RP.

68. Entretien Commission.

69. *Ibid.*

70. *Ibid.*

71. Commission européenne, « [The European economic and financial system: fostering openness, strength and resilience](#) », *op. cit.*, p. 1.

72. Entretien RP.

Pour la France, cette évolution est *a priori* bienvenue. Le président Macron a largement promu les concepts d'« autonomie stratégique » et de « souveraineté européenne ». Et par le passé, le gouvernement français a souvent regretté que la Commission soit davantage guidée dans son action par des principes économiques rigides que par la défense stratégique des intérêts européens dans la compétition de puissance mondiale. Il serait donc logique que la France inclue de plus en plus la Commission dans ses propres réflexions stratégiques.

**Pierre Haroche est le chercheur Sécurité européenne à l'Institut de recherche stratégique de l'École militaire (IRSEM). Ses recherches portent sur la théorie de l'intégration européenne et la coopération européenne en matière de défense. Avant de rejoindre l'IRSEM, il a enseigné au King's College London et à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne. Il a notamment publié dans le *Journal of European Public Policy* et *European Security*.**

Contact : [pierre.haroche@irsem.fr](mailto:pierre.haroche@irsem.fr)