

RENCONTRES EUROPENNES DES ANCIENS ELEVES DE L'ENA ET DE L'INSP

Les rencontres européennes des anciens élèves de l'ENA et de l'INSP, qui se sont tenues à Bruxelles le 21 juin 2024, ont réuni anciens de l'ENA et de l'INSP et public intéressé par les enjeux européens pour répondre à la question suivante : dans un contexte européen marqué par les guerres et les ruptures, que faire et comment faire ?

Première table ronde – *Le contexte : l'Union européenne entre guerres et ruptures*

Face au retour de la guerre en Europe, à l'ampleur du défi climatique, à la contestation croissante du multilatéralisme, et aux transformations majeures de la scène géopolitique mondiale, l'Union européenne est poussée à la rupture. Rupture avec une culture longtemps exclusivement centrée vers la paix et la prospérité économique pour aller vers la construction d'une véritable puissance géopolitique. Rupture avec un modèle essentiellement productiviste pour assumer un *Brussel's effect* écologique et climatique. Rupture, aussi, avec la fâcheuse tendance à faire résonner 27 voix sur la scène internationale, pour ne plus en laisser qu'une seule, cohérente, celle de la "team Europe". Toutes ces ruptures ne vont pas de soi, mais semblent doucement s'imposer à une Union européenne de plus en plus contestée sur la scène internationale.

L'évolution du contexte géopolitique, la progression de l'urgence écologique et les difficultés économiques et démographiques mettent l'Union européenne au défi de la contestation sur la scène internationale

La scène géopolitique mondiale est en pleine recomposition. La confrontation est-ouest s'est progressivement muée en une confrontation entre "l'ouest et le reste", allant de l'Est Russe, Chinois, Iranien et Nord-Coréen au Sud global. Le nombre de conflits enregistrés à l'échelle du monde, qui s'élève à 65, n'a jamais été aussi important et place le Conseil de Sécurité des Nations Unies et les institutions multilatérales dans de grandes difficultés. L'Union européenne se voit également mise au défi, avec le Brexit et le retour de la guerre dans son voisinage. **L'Union européenne, et plus largement, les institutions multilatérales, sont donc mises au défi de la mutation du contexte géopolitique.**

Selon l'organisation météorologique mondiale, l'actuelle génération sera la dernière à connaître un climat stable, tandis que l'Union européenne se réchauffe deux fois plus vite que le reste du monde. Elle continue d'importer, en 2022, 640 milliards d'euros d'énergies fossiles, soit quatre fois le budget annuel de l'Union. Elle prend aujourd'hui conscience de l'ampleur de l'urgence écologique et des dépendances associées aux énergies carbonées, mais fait face à une Chine qui investit depuis dix ans dans les technologies vertes, et à des Etats-Unis qui, après s'être retirés des accords de Paris, investissent aujourd'hui massivement pour capter les retombées économiques dans la transition écologique. **L'Union européenne est donc mise au défi de l'urgence écologique et de la course à la transition.**

Enfin, en une vingtaine d'années, le taux de fécondité européen et la part de l'Union européenne dans la production mondiale ont été divisés par deux, passant respectivement de 3,3 à 1,5 enfant par ménage, et de 27% à 15%. L'Union européenne représente aujourd'hui 4% de la population mondiale, 15% de la production mondiale mais continue d'absorber 50% des dépenses sociales. **L'Union européenne est donc mise au défi des difficultés économiques et démographiques.**

Face à ces évolutions, l'UE doit acter les ruptures, devenir un véritable acteur géopolitique et le leader mondial de la transition écologique

S'agissant des ruptures géopolitiques, l'Union européenne doit accepter les responsabilités d'une puissance, et éviter la division de ses États membres sur la scène internationale. Lorsque l'Union européenne s'exprime en *team Europe*, comme elle a pu le faire lors de la COP 28 de Dubaï, elle parvient à peser sur la scène internationale. Elle pourrait également davantage écouter ses partenaires, ne pas renoncer à ses valeurs sans pour autant chercher à imposer sa vision au reste du monde, et répondre, concrètement, aux besoins des pays du Sud, comme elle propose de le faire avec l'initiative *Global Gateway*. A l'échelle des institutions multilatérales, la réforme de l'ONU et du système financier international semble inévitable.

S'agissant des ruptures écologiques et climatiques, l'Union européenne doit continuer d'inspirer le reste du monde dans sa capacité à mener la transition écologique. Elle est parvenue à baisser de 10% ses émissions en 2022, et doit développer une véritable politique industrielle décarbonée pour s'imposer en leader dans des secteurs d'avenir, à l'instar de l'hydrogène vert.

S'agissant des ruptures économiques et démographiques, les intervenants ont enjoint l'Union européenne à prendre la mesure des défis qui l'attendent, et qui pourraient appeler à un doublement du budget européen. En prenant appui sur les conclusions du rapport Draghi, l'Union européenne devrait ramener vers elle les investisseurs étrangers, mieux optimiser l'épargne européenne et réaliser l'union des marchés de capitaux.

Deuxième table ronde – *Que faire – Vers un agenda de souveraineté ?*

Souveraineté technologique, numérique, économique : le concept de souveraineté s'impose peu à peu dans le débat européen. La notion plus globale de souveraineté européenne a été consacrée par les conclusions de la réunion informelle des chefs d'État et de gouvernement en mars 2022, lors de l'agenda de Versailles. Pourtant, face à des acceptions nationales jalouses de la souveraineté, que faire de ce terme fort au-delà de l'escalade rhétorique ? Quel sens donner à ce mot aux acceptions polysémiques ? C'est la question à laquelle les participants à la deuxième table ronde de ces rencontres européennes – *Que faire – Vers un agenda de souveraineté ?* – ont tenté de répondre.

Un terme parapluie pour des concepts bien définis

Les échanges ont confirmé que la souveraineté européenne est un terme parapluie recouvrant des concepts antérieurs, plus spécifiques et parfois transversaux, aux contenus clairement identifiés. Il s'agit avant tout d'un appel à l'action, bien que le contenu de cette action reste à préciser. Le terme de souveraineté devient ainsi un nouvel atout politique.

La souveraineté comme autonomie stratégique

Comprendre la souveraineté comme autonomie stratégique implique d'abord d'assurer au sein de l'Union européenne une autonomie en termes de vision, de valeurs et d'intérêts. Dans le domaine de la défense, définir un objectif commun ou un adversaire à court terme, comme lors de la crise de la COVID-19, ne suffit pas. Il est nécessaire de s'accorder sur une vision commune à moyen et long terme, malgré les perspectives et intérêts divergents des États membres, sous peine de ne pas être prêts à affronter de nouvelles menaces.

Pour s'entendre sur une vision partagée, plusieurs pistes ont été évoquées, telles que l'intégration des questions de défense dans les débats européens ou la désignation d'un commissaire chargé de certaines politiques clés en termes de souveraineté.

Les débats ont mis en lumière l'idée que l'Union européenne est un espace de valeurs partagées, à défendre face à d'autres acteurs pour assurer l'autonomie stratégique de l'Union. La promotion de ces valeurs se joue au sein de nos sociétés mais aussi à l'extérieur de nos frontières. Elle implique de maintenir la confiance dans notre modèle social et d'assurer la diffusion de services et d'opportunités au sein de l'Union européenne. Au-delà des frontières, la promotion de nos valeurs n'est pas incompatible avec la recherche d'alliés, qui pourrait s'avérer nécessaire dans le contexte géopolitique actuel.

L'autonomie stratégique soulève en creux la question de la dépendance envers des États tiers comme la Chine ou les États-Unis, mais également au sein de l'Union Européenne, sur le plan militaire comme économique.

Autonomie stratégique et sécurité économique ?

Dans ce nouvel agenda européen de souveraineté, l'autonomie stratégique implique de disposer des moyens économiques nécessaires, et ce de manière durable : la sécurité économique de l'Union apparaît de manière nouvelle comme une priorité. La sécurité économique est la capacité de l'Union Européenne à résister aux chocs économiques, aux ruptures dans les chaînes d'approvisionnement, à la coercition économique et aux sanctions : si un consensus se forme sur l'objectif à atteindre, les moyens font l'objet de nombreux débats.

Les échanges ont révélé plusieurs points de vue. Certains intervenants prônent la création de champions européens et le renforcement de l'Union des marchés de capitaux. D'autres préfèrent mettre l'accent sur la résilience des économies européennes plutôt que sur leur autonomie, soulignant les risques inhérents à une politique de *de-risking* spécifique à un secteur ou à un produit – difficulté à identifier des produits stratégiques, affaiblissement en cas de chocs internes, risques pour la cohésion au sein de l'Union européenne et la coopération internationale...

En somme, l'agenda européen de souveraineté se nourrit de cette polysémie, mais se heurte à la difficulté de trouver un consensus sur une vision stratégique et sur les moyens opérationnels de la mettre en œuvre – grandeur et misère de la rhétorique ?

Troisième table ronde – *Comment faire : l'intendance suivra ?*

Pour mener à bien ce cycle de renouvellement, l'Europe doit se doter d'une intendance puissante et de capacités budgétaires, administratives et humaines innovantes. Si l'Union dispose en la matière de solides atouts, qui font sa force et nourrissent son optimisme, elle doit toutefois moderniser ses outils.

1. Pour être à la hauteur de ses ambitions, l'Europe doit en tout premier lieu repenser la façon dont elle mobilise ses outils budgétaires et financiers.

Le soutien budgétaire figure parmi les piliers de l'action de l'Union, aux côtés de l'outil réglementaire et de la coopération. L'évolution du budget européen suit en cela une destinée politique, sans cesse orientée vers l'intégration renforcée et l'élargissement de l'Union. Historiquement centré autour des politiques structurelles agricoles, la PAC, et de cohésion, le budget européen s'est aujourd'hui élargi au financement de politiques transversales telles que la recherche (via le programme Horizon Europe), l'éducation (via le programme Erasmus +) ou encore l'industrie et l'aide au développement des partenaires stratégiques.

Si ces évolutions méritent d'être saluées, le budget européen semble aujourd'hui être confronté à un triple défi. Le premier tient à son volume, 1270 milliards d'euros sur la période 2021-2027 soit 1% du PIB européen, fréquemment jugé insuffisant pour répondre aux enjeux de financement des transitions climatiques, économiques et numériques. Cette question de l'accroissement significatif du budget de l'Union se pose avec une acuité toute particulière, à l'heure où la rhétorique sur la souveraineté européenne invite à considérer l'augmentation des dépenses en matière de défense.

Le deuxième défi tient au déséquilibre dans son allocation, en faveur des politiques structurelles historiques et au détriment des priorités stratégiques actuelles. Enfin, le troisième tient au décalage temporel inhérent à un cadre budgétaire pluriannuel peu flexible. Initialement conçu pour servir la prédictibilité, le cadre pluriannuel financier de 7 ans a montré ses limites pour répondre aux impératifs conjoncturels de l'urgence.

A ces défis s'ajoute une complexité supplémentaire liée à la méthode d'adoption du budget, qui requiert l'unanimité des 27 suivie d'une procédure de ratification nationale. Réduire les enjeux budgétaires à ces complexités serait toutefois réducteur et infondé, alors que l'outil budgétaire a d'ores et déjà entamé sa pleine mutation, pour s'imposer en outil de réponse aux crises.

Dès les premières heures de la pandémie de Covid-19, les États membres ont su exploiter le cadre juridique existant pour proposer des réponses budgétaires créatives de soutien à l'économie. Aussi, le programme SURE, une enveloppe inédite de 100 milliards d'euros pour préserver les forces vives dans les entreprises européennes a permis de sauvegarder 40 millions d'emploi. La véritable rupture fut actée par l'accord historique obtenu sur un plan de relance commun de 800 milliards d'euros pour soutenir les États face à la crise, reconstruire l'Europe et investir dans les transitions et la résilience. Next Generation EU (NGEU) incarne aujourd'hui la célérité budgétaire dont l'Europe est capable.

Depuis, le changement d'ampleur s'est poursuivi au rythme des crises. Face à l'inflation à deux chiffres, engendrée par la guerre d'agression russe envers l'Ukraine, les plans de relances ont servi de coussins d'investissement public permettant d'éviter la récession, alors que le resserrement des conditions d'accès aux marchés financiers laissait entrevoir un scénario économique alarmant. Plus récemment, l'accord obtenu en février 2024 sur le soutien financier à l'Ukraine a permis, pour la première fois dans son histoire, la révision du budget à mi-parcours pour répondre aux évolutions de contexte. La force inédite des 8 mois de négociations a abouti à la revalorisation du budget de 20 milliards d'euros, alloués non seulement à l'Ukraine mais également au renforcement des partenariats stratégiques et à l'équipement face aux catastrophes naturelles.

L'Europe est aujourd'hui confrontée à un tournant budgétaire de son histoire. En 2025, la Commission devra présenter le nouveau cadre budgétaire européen en articulant les contraintes budgétaires et ses priorités pour les années futures. Cette tension exigera très certainement de faire des choix, des arbitrages, qui détermineront l'identité de l'Europe.

En tout état de cause, repenser le cadre budgétaire européen requiert un débat approfondi sur l'avenir de l'Europe.

2. Le renforcement des moyens budgétaires doit s'accompagner d'une modernisation des capacités administratives au cœur de la croissance.

Dans son rapport sur l'avenir du marché intérieur, mandaté par le Conseil européen et paru en avril 2024, l'ancien Premier ministre italien Enrico Letta a mis en évidence le rôle déterminant joué par les administrations nationales pour renouer avec la croissance.

Or depuis la pandémie de Covid-19, qui a profondément mis à l'épreuve l'ensemble des capacités administratives, la Commission s'est attelée à l'élaboration d'un plan d'action ambitieux, le "D-Compact", pour appuyer les réformes administratives conduites par les États membres. Présenté en octobre 2023, ce plan européen se structure autour de trois piliers, mis en œuvre au soutien d'instruments d'appui technique. Le pilier capacitaire doit permettre aux administrations publiques de monter en compétence, au travers notamment d'échanges et de coopérations renforcées entre les fonctionnaires européens et nationaux. Le pilier digital vise à engager pleinement l'Europe dans la décennie numérique, en travaillant à des technologies informatiques innovantes et à l'interopérabilité des systèmes d'information au service d'un dialogue inter-administrations renouvelé. Enfin, le pilier environnemental reconduit l'ambition de disposer d'une administration européenne verte qui agit en cohérence avec les exigences climatiques qu'elle se fixe.

3. Enfin, pour garantir la pleine portée de son renouvellement capacitaire et budgétaire, l'Europe doit veiller à mettre en cohérence ses moyens humains.

La stratégie des ressources humaines européenne est, elle-aussi, en mutation depuis ces dernières années, avec une problématique fondamentale liée au manque de ressources. En 2022, la Commission a ainsi adopté une nouvelle stratégie tendant à

renforcer l'attractivité de sa fonction publique européenne pour attirer et conserver ses talents. Aussi, elle entend répondre aux défis RH européens en promouvant un environnement de travail plus attractif, en diversifiant le recrutement pour refléter la diversité géographique des agents publics européens, ainsi qu'en offrant des perspectives de carrières attractives et mobiles.

En somme, au même titre que l'administration et la fonction publique française, l'Europe cherche aujourd'hui à se doter d'un système d'appareillage agile et performant pour renforcer sa souveraineté, son autonomie, et ainsi répondre avec puissance aux défis contemporains.

RENCONTRES EUROPÉENNES
ALUMNI DE L'ENA ET DE L'INSP
21 JUIN 2024

REPRÉSENTATION PERMANENTE DE LA FRANCE AUPRÈS DE L'UNION EUROPÉENNE
14 PLACE DE LOUVAIN | 1000 – BRUXELLES

08:30 – 09:00	Enregistrement
09 :00	Ouverture et accueil Intervention de Margaritis Schinas , vice-président de la Commission européenne
09:45 – 11:00	<u>Le contexte : l'Union européenne entre guerres et ruptures</u> Pedro Miguel da Costa e Silva, ambassadeur du Brésil auprès de l'Union européenne Lotte Knudsen, ambassadrice de l'Union européenne auprès des Nations unies à Genève Luuk van Middelaar, directeur, Brussels Institute for Geopolitics Kurt Vandenberghe, directeur général de l'action climatique, Commission européenne Pierre Vimont, ambassadeur, Carnegie Europe <i>modérateur</i> : Eric Maurice, analyste au European Policy Centre
11:00 – 11:30	Pause
11:30 – 12:45	<u>Que faire – vers un agenda de souveraineté ?</u> Claude-France Arnould, ambassadeur, Institut français des Relations internationales Agnès Diallo, directrice exécutive de l'agence européenne eu-LISA Julian King, ancien commissaire européen pour la sécurité Jeromin Zettelmeyer, directeur, Bruegel think-tank <i>modératrice</i> : Christine Roger, directrice générale au Conseil de l'Union européenne
13:00 – 14:30	Déjeuner offert par la Représentation permanente et échanges sur place
14:45 – 16:10	<u>Comment faire – l'intendance suivra ?</u> Nathalie Berger, directrice, direction générale du soutien aux réformes, Commission européenne Isabelle Saurat, présidente de l'association des anciens élèves ENA INSP <i>Servir Alumni</i> Stéphanie Riso, directrice générale du budget, Commission européenne Christian Roques, directeur général adjoint des ressources humaines, Commission européenne <i>modératrice</i> : Isabel Riaño, directrice générale au Conseil de l'Union européenne
16:15 – 16:35	Conclusion
16:40 – 17:00	Clôture par Philippe Léglise-Costa , Représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne