

L'initiative Global Gateway : Passerelle entre développement et intérêts géostratégiques

Juin 2026

Par San Bilal

Résumé

Cette note examine l'évolution de la stratégie « Global Gateway » de l'Union européenne (UE), qui est passée d'une approche où l'impact sur le développement constituait l'objectif principal et la géopolitique une considération secondaire (Global Gateway 1.0) à un instrument plus stratégique (Global Gateway 2.0) qui met explicitement l'accent sur les intérêts géostratégiques et géoéconomiques de l'Europe.

Lancée en 2021, la stratégie Global Gateway 1.0 accorde la priorité aux infrastructures durables et aux secteurs sociaux par le biais d'un financement traditionnel du développement. En 2024, l'initiative a évolué pour privilégier la compétitivité de l'UE, son autonomie stratégique et la sécurité de ses chaînes d'approvisionnement – notamment en ce qui concerne les minéraux critiques et l'énergie –, dans le but de rivaliser avec des concurrents tels que la Chine et de rétablir des conditions de concurrence équitables. Le principal défi consiste à concilier ces objectifs géostratégiques de l'UE avec les besoins de développement des pays partenaires.

Dix recommandations sont proposées dans cette note : définir clairement les objectifs géostratégiques spécifiques de l'UE plutôt que de se contenter de vagues aspirations ; assurer la cohérence entre les instruments géoéconomiques et ceux du développement grâce à une coordination à l'échelle de l'ensemble du

gouvernement ; différencier les stratégies selon qu'il s'agit d'accords avec des marchés émergents ou d'opérations dans des pays fragiles ou plus pauvres ; améliorer la transparence et le suivi des projets et de leur état d'avancement ; renforcer la gouvernance et le contrôle parlementaire aux niveaux européen et national ; élargir la boîte à outils au-delà du financement du développement pour inclure le crédit à l'exportation, le financement de l'innovation et les outils diplomatiques (sans détourner les budgets d'aide), tout en mettant en œuvre l'approche « 360 degrés » de l'UE; impliquer plus largement le secteur privé, en couvrant non seulement les grandes entreprises, mais aussi les PME, les entreprises des pays partenaires et les investisseurs institutionnels ; combiner les approches d'investissement projet par projet et par portefeuille ; intégrer Global Gateway dans des stratégies nationales plus larges ; et soutenir une approche « Team National » englobant, mais allant au-delà, du champ d'application actuel de Global Gateway.

L'évolution de Global Gateway : de la version 1.0 à la version 2.0

L'initiative européenne Global Gateway a fortement évolué depuis son lancement en décembre 2021. À l'origine, avec **Global Gateway 1.0**, l'accent a été mis sur la dimension des investissements durables, concentrés sur les infrastructures (énergie propre, numérisation, transport), la santé, l'éducation et la recherche, reposant sur les valeurs et principes fondamentaux de l'Union européenne, ses normes, la qualité et la sécurité. L'approche adoptée reposait principalement sur la coopération au développement, et la capacité de mobiliser des capitaux publics et privés grâce aux instruments de financement du développement (garanties, financement mixte, dons/assistance technique). Le choix de ses projets de développement se voulait plus géopolitique, mais dans une optique principalement de développement par la mobilisation d'investissements.

L'approche de l'Union européenne a toutefois fortement évolué ces deux dernières années, principalement suite à la reconduction en 2024 de Mme Ursula von der Leyen à la Présidence de la Commission européenne qu'elle a caractérisée comme « Commission d'investissement ». En effet, avec **Global Gateway 2.0**, l'accent est à présent mis sur les intérêts géostratégiques propres de l'Union européenne qui viennent guider l'approche développementale du Global Gateway. La Commission souligne notamment le besoin de renforcer la compétitivité européenne, sa résilience, son autonomie stratégique, sa sécurité économique, la diversification de chaînes d'approvisionnement critiques et sa sécurité. En pratique, il s'agit principalement pour la Commission européenne de mieux intégrer et accompagner les entreprises européennes dans l'évolution et la mise en œuvre du Global Gateway. Cette approche, plus centrée sur les intérêts propres, et principalement intérêts (géo)économiques de l'UE, s'insère dans la poursuite de partenariats mutuellement bénéfiques avec les partenaires de l'UE. Il est à noter que l'accès aux minerais critiques a été de fait ajouté aux priorités du Global Gateway, et plus récemment, bien que de manière peu articulée encore, la filière agricole, particulièrement prééminente en Afrique.

Cette évolution est importante, car elle conditionne les priorités, l'orientation stratégique et la mise en œuvre du Global Gateway. Il s'agit dès lors d'articuler les approches développementales, et les instruments et acteurs du développement et du financement du développement (tels que les agences techniques de développement et les institutions financières du développement) avec les approches géostratégiques, géoéconomiques et géopolitiques de l'UE, et ce aussi bien au niveau de l'UE que de ses États membres. Le principe est de pouvoir rivaliser plus efficacement avec d'autres pays, que ce soit des rivaux systémiques (tels que la Chine et sa Route de la Soie) ou d'autres acteurs actifs et donc aussi en concurrence avec l'UE dans les pays partenaires de l'UE (tels que les

États-Unis, le Japon, la Corée du Sud, les États du Golfe, la Turquie, etc.). En effet, ces pays combinent souvent très efficacement leurs outils de développement avec leurs outils de promotion commerciale et économique, au service de leurs intérêts. L'UE cherche donc, avec cette nouvelle approche du Global Gateway, à rétablir des conditions équitables (« level playing field »). De plus, l'UE ne peut pas se permettre, vu les rivalités géostratégiques et ses contraintes budgétaires, de subventionner indirectement ses concurrents, et notamment la Chine, à travers le soutien au Global Gateway, au détriment de ses intérêts propres et de ceux de ses entreprises. Cette évolution du Global Gateway fait écho à l'évolution au sein de l'UE, où les questions sécuritaires, de compétitivité, d'autonomie stratégique, de sécurité économique et de préférence européenne dans les marchés publics stratégiques sont aussi très présentes. Cette évolution géostratégique trouve aussi son écho dans les négociations sur le prochain budget à long terme de l'UE (dit cadre financier pluriannuel (CFP) pour 2028-2034), notamment dans l'Instrument Europe globale, bien sûr, mais également dans d'autres piliers, tels que le Fonds pour la compétitivité européenne, ainsi que dans le soutien à l'Ukraine, par exemple.

Le défi consiste dès lors à mobiliser et articuler de manière cohérente et responsable les ambitions de développement des partenaires de l'UE avec une approche plus géostratégique de l'UE. La mise en place du Pôle d'investissement Global Gateway (« Global Gateway Investment Hub ») et des « Équipes nationales », portes d'entrée pour les projets d'investissements européens, qui viennent compléter « l'Équipe Europe », vise à stimuler la mobilisation d'acteurs au-delà du développement, tels ceux de la diplomatie économique, les agences de crédits à l'exportation et de promotion des investissements, les représentants du secteurs privés, les entreprises et financiers privés (y compris les banques commerciales, et les financiers institutionnels – fonds de pension et réassureurs). Pour le gouvernement, il s'agit de décloisonner la coopération au développement, sans pour autant en perdre les principes, valeurs et savoir-faire, et d'identifier des passerelles avec les autres outils de politique étrangère et stratégique, afin de maximiser les complémentarités et synergies entre ses objectifs. Ce faisant, il est nécessaire également de clairement identifier et arbitrer les inévitables tensions et compromis (« trade-off ») entre ses objectifs. Pour ce faire, une approche à l'échelle de l'ensemble du gouvernement (« whole-of-government »), aussi bien au niveau national que de l'UE, est souhaitable, en étroite collaboration avec les parlements, le secteur privé, et la société civile. Enfin, pour rester une offre attractive, le Global Gateway se doit de répondre aux priorités et aux objectifs de développement des pays partenaires de l'UE.

Recommandations

En pratique, cette approche ambitieuse pose de nombreux défis qu'il s'agit d'identifier et de relever de manière cohérente. À cette fin, les recommandations suivantes sont à considérer.

1. **Définir de manière claire les objectifs géostratégiques poursuivis par le Global Gateway** : Au-delà de l'identification de secteurs prioritaires, l'UE et ses États membres doivent identifier leurs intérêts économiques et géostratégiques qu'ils entendent poursuivre (collectivement et individuellement), dans quelles régions et quels pays, dans quels domaines, et avec quelles entités. De toute évidence, les intérêts économiques de l'UE ne peuvent se réduire à avoir une entreprise européenne, quelle qu'elle soit, dans chaque projet Global Gateway.
2. **Établir des passerelles entre les instruments et approches géoéconomiques et ceux dédiés au développement durable** : afin d'assurer la cohérence de l'approche Global Gateway, il est nécessaire de combiner les approches et instruments du développement, qui se focalisent sur l'impact dans les pays partenaires, avec les approches et instruments géoéconomiques et géostratégiques, propres à défendre les intérêts européens et à appuyer le secteur privé européen dans les projets Global Gateway. Cela requiert notamment une approche à l'échelle de l'ensemble du gouvernement (« whole-of-government »), aussi bien au niveau national que de l'UE.
3. **Adopter une approche différenciée en fonction des contextes et objectifs des projets Global Gateway** : le narratif actuel autour de Global Gateway suggère une approche fourre-tout, répondant à tous les besoins et toutes les ambitions avec la même approche. Or, il est nécessaire de distinguer entre les opérations liées à favoriser l'accès aux marchés émergents d'une part (tels qu'avec le Brésil sur à la conclusion de l'accord de libre-échange entre l'UE et le Mercosur, ou avec l'Inde suite aux accords conclus par l'UE au début d'année), où les intérêts géoéconomiques et géostratégiques priment ; et d'autre part, les opérations dans les pays les plus pauvres ou très fragiles, où la dimension développementale doit largement l'emporter.

4. **Assurer une plus grande transparence et un meilleur suivi dans les opérations Global Gateway** : à ce jour, il est difficile d'avoir une claire vue d'ensemble, qui fait quoi où, quels sont les projets (seul un nombre limité de projets phares sont identifiés), quel est leur état d'avancement (annonce d'une ambition, étude de faisabilité, engagements, déboursement, finalisation), quelles sont les entités partenaires, quels sont les impacts escomptés en termes de développement local et d'atteinte des objectifs géostratégiques de l'UE et de ses États membres.
5. **Renforcer la gouvernance de la stratégie Global Gateway** : le système actuel de gouvernance ne fonctionne pas correctement ; les États membres, au sein du Conseil de l'UE, du Parlement européen et des parlements nationaux, ne sont pas suffisamment impliqués (et n'ont parfois pas suffisamment d'éléments opérationnels) pour jouer leur rôle de direction stratégique et de contrôle démocratique du processus Global Gateway.
6. **Compléter la boîte à outils nécessaire à la mise en œuvre de Global Gateway** : le Global Gateway actuel est mis en œuvre au travers d'instruments (et d'institutions) de la coopération au développement, y compris le financement du développement. Toutefois, afin de poursuivre efficacement les objectifs géostratégiques (compétitivité, diplomatie et sécurité économique, innovation), il est important de mobiliser les instruments et institutions dédiés à cet effet, tels que les agences de crédit à l'exportation et de promotion des investissements, le financement de la recherche et de l'innovation et les approches diplomatiques, politiques et de défense. Et pour cela, les fonds publics mobilisés ne doivent pas venir de l'aide publique au développement. Il s'agit aussi de mieux articuler les différents instruments (assistance technique, financements mixtes, garanties), et de **mettre en pratique l'approche 360 degrés du Global Gateway**, visant à intégrer aux investissements du Global Gateway un soutien complémentaire en matière de renforcement des capacités institutionnelles, de développement des compétences, de développement humain et de réformes réglementaires. De fait, cela nécessite plus de flexibilité et de coordination entre les différents instruments et acteurs opérationnels.
7. **Engager plus activement le secteur privé européen et des pays partenaires** : le Global Gateway se veut une stratégie de mobilisation des investissements, pour laquelle le secteur privé (entreprises et financiers) a un rôle primordial à jouer. Il s'agit donc de mettre en place des mécanismes appropriés. Le Pôle d'investissement Global Gateway est une

première étape. Mais il se concentre trop sur les grandes entreprises, et reste encore peu clair pour l'ensemble du secteur privé. Il est nécessaire de favoriser des approches et instruments plus ciblés, pour mobiliser

- a. les grandes entreprises dans des mégas-projets nécessitant une approche européenne,
- b. les petites et moyennes entreprises (PME) qui constituent la grande majorité des entreprises en Europe,
- c. les acteurs du secteur privé des pays partenaires, possiblement aussi avec des clauses favorisant le contenu local, et
- d. le secteur financier, y compris les financiers institutionnels (fonds de pension, réassureurs), aussi bien en Europe que dans les pays partenaires.

8. **Poursuivre une approche duale, par projets et par portefeuille** : la stratégie Global Gateway s'est focalisée sur la mobilisation de l'investissement projet par projet, notamment avec l'identification de projets phares. Cette approche a le mérite d'être très ciblée et pertinente pour poursuivre des objectifs très spécifiques. Mais pour mobiliser l'investissement à grande échelle, dans une approche plus systémique, il est nécessaire d'adopter en parallèle une approche dite de portefeuille, combinant un ensemble de projets (« catégorie d'actifs »).
9. **Ancrer le Global Gateway dans une approche nationale plus large** : la stratégie Global Gateway n'est que l'élaboration initiale, au niveau de l'UE, d'une approche plus géostratégique dans un monde en tension, où les objectifs et intérêts européens doivent être mieux articulés et complémentaires à ceux des pays partenaires, au bénéfice de tous. Cette approche peut être adoptée (c'est déjà le cas dans de nombreux États membres) au niveau national, pour des initiatives allant bien au-delà des paramètres et des projets Global Gateway. Il s'agit pour chaque État membre de définir ses contours nationaux, et d'identifier la part qui est en synergie avec le Global Gateway.
10. **Soutenir la mise en place de la Team National/Équipe nationale** : plusieurs États membres de l'UE, tels que la Belgique, adoptent avec précaution une approche inclusive et compréhensive dans la mise en place de la Team National, qui doit être soutenue, au-delà des contours stricts actuels de Global Gateway.

Remarques

Cette note a été rédigée en vue de l'audition « Global Gateway » organisée par la Chambre des représentants de Belgique le 2 juin 2026. Les opinions exprimées dans cette note d'information sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles de l'ECDPM ni d'aucune autre institution. Les auteurs assument l'entière responsabilité de toute erreur ou omission. Pour tout commentaire ou retour d'information, veuillez contacter le Dr San Bilal à l'adresse sb@ecdpm.org.