

Question d'Europe

n°404

25 septembre 2016

Les intérêts stratégiques de l'Union européenne

Pierre VIMONT

L'analyse des intérêts stratégiques de l'Union européenne ne pose pas, en bonne logique, de difficulté. De par la position de l'Europe dans le monde global, son action vis-à-vis des grands défis que nos sociétés affrontent (environnement, énergie, société de l'information, terrorisme, etc.), sa présence dans les grandes enceintes internationales, on peut établir assez aisément un agenda stratégique pour l'Union sans risquer de soulever de controverse. De fait, cet exercice a été conduit fréquemment dans le passé avec succès. Mais la réalité est bien que, au-delà de telles descriptions à usage souvent académique, les acteurs européens – États membres ou institutions – ne se sont sentis guère concernés par de tels agendas dès lors que le sentiment d'un intérêt commun au niveau européen demeure faiblement partagé, sinon contesté, par ceux qui se soucient d'abord de leurs intérêts propres. Autrement dit, les intérêts stratégiques européens sont bien là, visibles de tous ; mais leur impact sur les affaires du monde reste singulièrement limité par rapport au poids théorique de l'Europe dans le concert international. Pour prendre un tour opérationnel et concret, les intérêts communs de l'Europe doivent être perçus et acceptés comme tels par les Européens eux-mêmes. Le problème est qu'ils semblent souvent les derniers à pouvoir ou vouloir le faire.¹

UN AGENDA STRATÉGIQUE POUR L'EUROPE

L'évocation des défis majeurs que la communauté internationale affronte actuellement fournit logiquement la trame de l'agenda stratégique de l'Europe. Il n'est pas de crise ou de question globale qui ne concerne d'une manière ou d'une autre l'Union européenne. De manière schématique, la liste des intérêts stratégiques de l'Union peut être dressée de la manière suivante.

En matière économique

Sur le terrain économique, l'Europe affronte une concurrence de plus en plus rude des pays émergents comme de ses partenaires traditionnels. Cette nouvelle donne implique pour l'Union à la fois une politique commerciale plus offensive, une plus grande capacité d'innovation et de recherche et, de manière plus générale, une volonté renouvelée pour moderniser le modèle économique et social dont se sont prévaluées les nations européennes depuis plus de 50 ans. À l'arrière-plan des actions en cours (plan Juncker pour la relance des investissements, négociation commerciale avec les États-Unis sur le P.T.C.I., remise en ordre des finances publiques dans le cadre de l'Union économique et monétaire, politique commune de l'énergie, etc.),

c'est bien la définition d'un nouvel équilibre entre protection sociale et compétitivité économique que les dirigeants européens doivent élaborer. La tâche est bien évidemment rendue plus difficile dans un contexte de faible croissance et face aux résistances politiques et sociales que cette nécessaire rénovation rencontre. Mais l'enjeu stratégique est bien là et il représente un intérêt commun à tous les Européens.

En matière diplomatique

Dans le domaine diplomatique, ce sont les crises régionales et locales que l'on peut observer au jour le jour dans le monde que l'Europe doit prendre en compte dans l'élaboration de sa stratégie. Non pas qu'elle doive nécessairement s'impliquer dans chacune d'entre elles mais ces crises, chacune à sa manière, produisent des conséquences qui concernent l'Union et l'obligent à intégrer ces situations de rupture ou de bouleversement. En premier lieu se trouve le voisinage de l'Union européenne : d'abord les pays de l'Europe orientale (Ukraine, Moldavie, Biélorussie) et du Caucase du Sud (Géorgie, Arménie, Azerbaïdjan) sans oublier ceux de l'Asie centrale dont les liens grandissants avec l'Union doivent conduire à une réflexion sur

1. Une première version de ce texte a été publiée dans le « Rapport Schuman sur l'Europe, l'état de l'Union 2016 » ; éditions Lignes de Repères, mars 2016

le type de relations que nous voulons avoir avec eux à l'avenir. Ensuite nos partenaires du Sud méditerranéen (Maghreb et Proche-Orient) soumis depuis plus de cinq ans à des changements profonds, nés du mouvement dit du « printemps arabe » et qui vont de l'instabilité politique jusqu'à la guerre civile. À ce premier cercle, il faut ajouter les pays du Golfe et probablement aussi les États africains du Sahel et d'autres régions de l'Afrique (Golfe de Guinée, Corne de l'Afrique) dont on voit bien qu'ils sont tous confrontés au même défi de l'instabilité et de l'insécurité et pour lesquels le recours naturel demeure l'Europe dès lors qu'il s'agit de demander appui politique et assistance financière ou technique. Ce « voisinage », pris au sens large, demeure la priorité pour l'Europe, du fait de sa proximité géographique mais aussi sous la pression des événements qui ont fait de ces régions celles qui sont exposées au plus grand nombre de conflits et de risques.

Face à de tels déséquilibres, les autres défis pour les Européens sont d'un autre ordre : ils se situent dans les diverses coopérations que l'Europe souhaite continuer de développer avec ses principaux partenaires stratégiques : États-Unis, Russie, Chine, Japon, Inde, Afrique du Sud, Brésil, et bien d'autres encore qui frappent à la porte de Bruxelles pour renforcer leurs relations. Situation paradoxale au demeurant que cette « demande d'Europe » toujours renouvelée face à des Européens qui doutent de plus en plus d'eux-mêmes. S'inscrit enfin dans les objectifs stratégiques de la diplomatie européenne la nécessité de consolider les relations avec les organisations régionales (Union Africaine, Ligue des États arabes, ASEM², etc.) ainsi qu'avec les Nations-Unies et leurs diverses agences qui constituent des interlocuteurs naturels pour l'Europe dont ils partagent souvent les objectifs et une même vision du monde.

L'Europe face aux grands défis globaux

Enfin, à propos des grands défis globaux, l'Europe peut là encore inscrire, parmi ses intérêts stratégiques, les thèmes que la communauté internationale a mis

à son ordre du jour tout au long des derniers mois : terrorisme, développement durable, changements climatiques, immigration, société de l'information, etc. Sur toutes ces questions, l'Union a déjà apporté une contribution non négligeable et souvent appréciée. Mais il est clair que le plus difficile reste à faire et que les Européens vont devoir amplifier leur mobilisation et leur capacité à promouvoir des actions plus efficaces et susceptibles d'aller à la racine de ces déséquilibres que nous affrontons. À cet égard, le phénomène de l'immigration, qui a pris à la fin de l'année 2015 l'ampleur qu'on connaît, constitue désormais pour les Européens un défi prioritaire par son ampleur, sa complexité et par la certitude qu'il sera pour longtemps encore une réalité à laquelle l'Europe sera confrontée : au-delà du problème syrien ou irakien, les réfugiés et immigrés continueront en effet à affluer sous l'effet des limites du développement économique ou des dérèglements climatiques observés en Asie du Sud-Est ou en Afrique. Cette réalité-là représente bien un enjeu majeur pour notre nouveau siècle en Europe. L'ensemble de ces défis dessine en définitive les contours d'une stratégie européenne de politique étrangère et de sécurité plutôt bienvenue. Celle-ci trouverait enfin un contenu tangible et ne devrait plus susciter d'objections tant les intérêts de l'Union européenne paraissent ici manifestes et correspondre à une analyse partagée par tous. En poussant la réflexion un peu plus loin, on pourrait même avancer que l'intérêt commun de tous les Européens réside tout particulièrement dans la stabilité et la sécurité des régions périphériques de l'Union européenne, tant à l'Est qu'au Sud, et que ce voisinage, dominé par les guerres civiles (Libye, Syrie), les conflits armés (Ukraine), les trafics de toutes sortes (Sahel) ou la présence de groupes de plus en plus radicalisés (Sinaï, Nigéria), constitue à l'évidence pour l'Union le lieu de tous les dangers et le point de ralliement pour la défense de nos intérêts communs bien compris. Dans ce contexte, les efforts en cours pour donner un tour nouveau aux relations avec des partenaires essentiels comme la Turquie, l'Iran ou l'Arabie Saoudite, semblent illustrer ce besoin d'objectifs partagés au sein de l'Union européenne.

². Asia-Europe meeting
(note de l'éditeur).

DES INTÉRÊTS EUROPÉENS COMMUNS : UNE PRISE DE CONSCIENCE FRAGILE

D'où vient alors cette impression diffuse qu'il n'en est rien et que la prise de conscience par les États membres de l'Union d'intérêts communs, partagés par tous et susceptibles de définir une ligne d'action pour laquelle chacun s'engagerait avec détermination, reste extrêmement fragile, pour ne pas dire inexistante ? Les raisons de cette carence sont diverses.

Valeurs et intérêts

Telle qu'elle s'est construite, l'Union européenne a toujours préféré laisser la défense de ce qui est habituellement dénommé des « intérêts » à ses États membres pour se concentrer sur la promotion des « valeurs » : droits de l'Homme bien évidemment, mais aussi démocratie, action humanitaire, dialogue avec la société civile. Dans la conception de la diplomatie telle que pratiquée à Bruxelles, les intérêts, même stratégiques, relèvent du « hard power » et de la réalité géopolitique ; ils sont l'apanage des États et de la diplomatie classique, celle des alliances entre nations héritées de la tradition westphalienne. C'est donc au mieux une affaire qui sera laissée, de préférence, aux États membres, apôtres de la « realpolitik ». Les valeurs, pour leur part, se rattachent à la règle de droit et aux principes humanitaires ; en un mot, elles participent du « soft power » et peuvent constituer le socle susceptible d'unir tous les membres de l'Union quand les intérêts nationaux sont par essence antagonistes et diviseurs. Cette réalité-là demeure essentiellement la propriété de la Commission. Cette manière d'appréhender la politique étrangère sous une forme binaire cantonne en définitive la diplomatie des institutions européennes à un rôle limité même s'il n'est pas négligeable : accords commerciaux, aide au développement, aide humanitaire, dialogue sur les droits de l'Homme, etc. Elle lui donne surtout un aspect réducteur d'où est absente toute vision géopolitique.

L'absence d'analyse géopolitique de la part de l'Union européenne

De là résulte cette faiblesse permanente observée dans la plupart des stratégies mises au point par les institutions de l'Union européenne et qui tient précisément au fait qu'elles ne constituent pas de réelles stratégies en l'absence d'analyse géopolitique significative. Ainsi la politique de partenariat oriental évite-t-elle soigneusement d'évoquer la question des relations avec la Russie ; celle de notre voisinage avec le pourtour méditerranéen omet pour sa part toute réflexion de fond sur le type de dialogue qui devrait être développé avec les principaux acteurs de la région (Égypte, Algérie, Maroc, etc.). Des processus sont proposés (suivi des accords d'association), des principes sont articulés (différenciation), des instruments sont mis à jour (plans d'action allégés) mais l'ensemble donne l'impression de flotter dans un vide politique et stratégique d'où ont été évacués les rapports de force, les antagonismes ou les lignes de fracture entre nations. Les stratégies européennes n'ont pas de mémoire, ni d'aspérité ; elles déroulent des procédures où les objectifs de sécurité et de stabilité ne sont pas vraiment définis et les actions envisagées demeurent très éloignées des réalités du terrain.

Des visions nationales divergentes du rôle de l'UE dans le monde

Au final, la principale faiblesse est bien que cette Europe-là peine encore à se percevoir comme un acteur à part entière sur la scène internationale. Les raisons d'une telle carence sont bien connues : loin de partager une conception commune sur ce que devrait ou pourrait être le rôle de l'Union européenne dans le monde, les États membres nourrissent à ce sujet des vues diamétralement opposées, compte tenu de leur passé ou de leurs influences politique, diplomatique ou économique respectives dans le monde. Si l'on s'en tient aux seuls « grands » pays européens, leurs positions à l'égard du concept d'« Europe puissance » – car c'est bien de cela qu'il s'agit – demeurent également très divergentes : tantôt hostile (Royaume-Uni), souvent hésitante (Allemagne), de plus en plus ambiguë dans le cas de la France qui s'était pourtant faite dans le

passé la championne de cette cause. Face à tant de contradictions, il ne faut pas s'étonner que l'Union européenne apparaisse sur la scène internationale comme un acteur trop souvent absent ou velléitaire. Sans même prétendre à se substituer à la diplomatie nationale de ses membres, ce qui serait irréaliste, l'Europe semble en difficulté pour élaborer une politique étrangère complémentaire de celle des États.

UNE VISION STRATÉGIQUE POUR L'UNION AUTOUR D'INTÉRÊTS COMMUNS : À QUELLES CONDITIONS ?

Définir de manière réaliste des objectifs et se donner les moyens nécessaires de les atteindre

Peut-on espérer redonner du sens à l'idée d'intérêt commun et de vision stratégique pour l'Union européenne ? Est-il possible de faire naître une prise de conscience parmi les Européens en faveur d'un rôle assumé, autonome et actif au sein de la communauté des nations ? L'exercice demandé par les chefs d'État et de gouvernement, lors du Conseil européen de juin 2015, à Federica Mogherini et visant à élaborer une stratégie de politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne pour les années à venir en offre au moins l'occasion. Douze ans après celle élaborée par Javier Solana qui était parvenue à donner à l'Union européenne une crédibilité non négligeable, la Haute Représentante/Vice-Présidente pour la politique étrangère et de sécurité européenne a rédigé une nouvelle stratégie en commençant par ouvrir un large débat avec les États membres, les centres de recherche et la société civile. Le processus mérite l'attention ; il peut au moins ouvrir un débat qui contraigne les Européens à regarder la réalité en face. À cette fin, il convient d'éviter certains écueils rencontrés par le passé et se fixer quelques repères précis.

Le réalisme d'abord : l'Europe ne peut prétendre à une influence déterminante sur l'ensemble de la communauté internationale. Dans le monde aux centres de pouvoirs multiples que nous connaissons, les Européens doivent nourrir des ambitions à la mesure de leurs moyens et de leur volonté commune. Les objectifs annoncés dans le passé d'une défense européenne dotée de capacités impressionnantes (60 000 hommes)

prêtes à être déployées simultanément sur trois théâtres d'opération n'ont guère fait illusion pendant longtemps faute de s'être concrétisés ; ils ont en revanche affaibli la confiance placée dans l'Europe et suscité le doute sur son aptitude à agir. Mieux vaut être modeste dans l'étape actuelle de la construction européenne plutôt que de définir un cap dont il est clair qu'il ne pourra être atteint pour le moment.

Des priorités ensuite : l'Europe doit être capable de définir des objectifs en nombre limité et correspondant à des intérêts portés par l'urgence. À trop se disperser, l'action de l'Union risque l'inconsistance. Actuellement, l'Europe doit faire des choix et porter son effort là où il est le plus nécessaire : ramener la stabilité dans un voisinage qui est en feu, « revisiter » un partenariat transatlantique à la recherche d'un nouveau souffle et à la veille d'un changement à la Maison Blanche, trouver le type de relations (sans naïveté mais avec réalisme) à développer avec la Russie dans le contexte de la crise ukrainienne et des incertitudes à venir.

Des moyens enfin et de la constance : dans la vision qu'elle veut élaborer pour son avenir, l'Europe ne doit plus ignorer les faiblesses qu'elle a laissées paraître dans le passé. Trop souvent l'Europe s'est engagée dans des décisions non suivies d'effet, faute d'avoir su mobiliser les ressources nécessaires à leur mise en oeuvre et en l'absence d'effort soutenu dans les projets ou opérations mis en place : programmes de développement bouclés trop rapidement là où il faudrait au contraire redoubler de patience, opérations civiles ou militaires dans le domaine de la sécurité qui s'étiolaient lentement par manque de volonté et d'engagement des États membres.

La nouvelle stratégie de politique étrangère et de sécurité européenne : une échéance primordiale

Il ne faut pas s'y tromper : ces écueils demeurent redoutables. Ce sont ceux-là mêmes qui ont façonné en matière internationale l'image d'une Union européenne trop souvent aux abonnés absents lors des grands rendez-vous internationaux. Dans le même temps, il importe de rappeler que la responsabilité d'une telle faiblesse incombe tout autant aux États membres, peu soucieux de donner à l'Union les moyens d'une vraie diplomatie.

L'adoption de la stratégie présentée par Federica Mogherini doit donc être considérée comme primordiale. Elle peut être en effet perçue comme un "retour aux fondamentaux" pour la diplomatie européenne, dès lors qu'elle reprend le chantier selon une approche permettant de répondre aux questions de fond :

- quels objectifs assigne-t-on à la politique étrangère de l'Union au regard de ses intérêts communs ?
- quels moyens lui accorde-t-on pour remplir ces objectifs ?
- quelles méthodes applique-t-on pour réaliser cette stratégie ? En particulier, faut-il encourager davantage de flexibilité dans la mise en oeuvre de la diplomatie européenne en laissant certains États membres prendre l'initiative ?

Le propos n'est pas ici d'entrer dans le détail de ces différents thèmes mais plus simplement de souligner qu'en l'absence d'une telle réflexion méthodique, il est peu probable que l'Union puisse se doter d'une stratégie propre à lui permettre de jouer pleinement son rôle dans le concert mondial. La lucidité oblige aussi à dire que ce pari est loin d'être gagné. L'expérience nous a habitués en effet à ce que les États membres esquivent les débats difficiles et préfèrent les expédients aux vraies réformes de fond.

Deux considérations finales pour nourrir néanmoins l'espoir. La première est liée aux crises que l'Europe

affronte : Ukraine, Syrie, Libye, immigration, terrorisme, etc. La liste s'allonge de manière impressionnante et place davantage à chaque fois l'Union en position inconfortable. Ces épreuves à répétition commencent de surcroît à porter atteinte aux principes mêmes de la construction européenne à en juger par les remises en cause de principes aussi essentiels que celui de la solidarité ou encore les doutes ouvertement exprimés sur l'avenir du système de Schengen. Face à de telles évolutions, chacun pressent au sein des institutions européennes et même parmi un nombre grandissant d'États membres qu'un réveil des consciences est nécessaire et qu'un débat capable d'aller au fond des choses s'impose. L'autre raison d'espérer réside dans les opinions publiques elles-mêmes. Paradoxalement au moment où le scepticisme grandit à l'égard de la construction européenne, la politique étrangère demeure l'un des rares domaines de l'action publique où nos concitoyens se déclarent favorables à davantage d'intégration européenne, semblant ainsi reconnaître l'existence d'un intérêt commun européen en la matière. L'histoire nous a appris que le soutien populaire n'était pas toujours suffisant pour faire avancer l'Europe ; elle nous a aussi montré que l'Union a parfois progressé en dépit d'une opinion réticente. Mais il est préférable, tout compte fait, d'avoir le sentiment que la diplomatie européenne bénéficie du soutien du public au moment de s'engager dans la quête d'une stratégie de politique étrangère qui marque un véritable progrès

Pierre VIMONT

Ancien secrétaire général exécutif du Service européen pour l'action extérieure, Chercheur associé à Carnegie Europe

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :
www.robert-schuman.eu

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

LA FONDATION ROBERT SCHUMAN, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.