

Question d'Europe

n°202

18 avril 2011

# Comment mieux affirmer la diplomatie européenne ?

de **Maxime Lefebvre**Diplomate, directeur des relations  
internationales à l'ENA

**RÉSUMÉ** La « puissance » européenne est de nature « post-nationale » ou « postmoderne », reposant sur le dépassement ou, en tout cas, le partage des souverainetés étatiques. Elle se déploie dans les interstices d'un monde de plus en plus interdépendant, qui reste cependant en partie westphalien. Dans ce contexte, l'Union européenne cherche à défendre des intérêts dans une logique de rapports de force et de réciprocité, tout en portant une vision universelle. En pratique, elle excelle davantage dans le rôle de « puissance civile » ou de « puissance par la norme » que dans le « hard power » comme le confirme la crise libyenne. Mais malgré ce qui peut apparaître comme une faiblesse, l'Europe ne manque pas d'atouts solides dans le monde d'après la crise. Il lui faut les valoriser par une mutualisation accrue des moyens, par une convergence renforcée des volontés nationales à travers une concertation plus systématique entre les grands pays, et par la formulation d'une vision commune fondée sur la définition d'intérêts partagés. C'est à ces conditions que la création du service diplomatique européen pourra représenter une véritable opportunité.

**INTRODUCTION** Les révoltes dans le monde arabe ont pris l'Europe par surprise. Les régimes autoritaires sur lesquels elle s'était appuyée pour sa politique méditerranéenne se sont en partie effondrés, ce qui nourrit le sentiment que l'Europe s'est montrée trop complaisante. Et les réactions des Etats membres et de la Haute Représentante, Catherine Ashton, ont eu lieu en ordre dispersé, allant jusqu'à des divergences réelles sur l'opportunité et les modalités de l'intervention en Libye.

Ce qui vient de se passer est typique de la difficulté de l'Union européenne à réagir à chaud et de façon coordonnée aux crises, bref à produire une volonté commune. Pour autant, il faut bien noter que toutes les réactions, y compris celle du partenaire américain, ont été fluctuantes face à ces événements imprévisibles. Et une fois que la situation se sera stabilisée, nous n'aurons pas d'autre choix que de reconstruire une stratégie européenne à partir des acquis du « processus de Barcelone » (1995), prolongé par l'Union pour la Méditerranée (2008), en tirant la leçon de leurs insuffisances.

Nous sommes là, en réalité, au cœur d'un paradoxe : donner corps à un besoin d'Europe, à un processus de coordination et de mutualisation, à une action commune en profondeur et sur le long terme ; sans pour autant disposer des outils classiques de l'Etat west-

phalien, comme peuvent en bénéficier les Etats-Unis. Le traité de Lisbonne, en renforçant le rôle de la Haute Représentante en poste depuis le 1er décembre 2009 et en créant un service diplomatique commun, le « service européen pour l'action extérieure » né le 1er décembre 2010, a couronné un long processus qui a démarré avec la coopération politique européenne (1970) et s'est poursuivi par le lancement d'une politique étrangère et de sécurité commune (traité de Maastricht, 1992) et d'une politique européenne de sécurité et de défense (1999). Malgré les difficultés évidentes et bien visibles, l'enjeu est de renforcer et de concrétiser cette capacité d'action commune sur le monde, fondée sur une analyse partagée de notre environnement et des intérêts à défendre. C'est là un projet qui pourrait remobiliser les Européens, pourvu qu'ils arrivent à surmonter leurs rivalités internes et à s'atteler à la production d'une volonté commune.

## UNE PUISSANCE « POSTMODERNE » DANS UN MONDE RESTÉ WESTPHALIEN

Le paradoxe de la puissance européenne est qu'elle prend son sens dans une vision « post-nationale » [1] ou « postmoderne » [2] au sens où elle suppose le dé-

1. Jürgen Habermas

2. Robert Cooper

passement ou, en tout cas, le partage des souverainetés nationales, alors même que les grandes puissances mondiales, en particulier les Etats-Unis, la Chine, l'Inde et la Russie, restent attachées au paradigme westphalien inventé en Europe, c'est-à-dire la prévalence de l'Etat-nation. En 2003, le néoconservateur américain Robert Kagan a ainsi opposé caricaturalement l'Europe, relevant de Vénus et de Kant, et l'Amérique, qui tient de Mars et de Hobbes – avant de relativiser son jugement deux ans plus tard, saluant le rôle positif joué par l'Europe dans la crise ukrainienne.

La puissance européenne doit en réalité naviguer entre deux écueils. Elle ne peut se montrer intégralement cosmopolite (kantienne), car ce serait là une perspective naïve, utopique, voire irréaliste. Et elle ne peut non plus penser la sécurité dans les catégories de l'Etat national, avec un « dedans » et un « dehors », et une protection reposant sur les instruments du « hard power » (la défense, les moyens coercitifs). Il lui faut en fait réconcilier les deux visions : défendre des intérêts communs dans une logique de rapports de force et de réciprocité [3], mais aussi se raccrocher à des paradigmes universels comme les droits de l'Homme, la prévalence du droit, le multilatéralisme, la sécurité collective, l'ouverture des échanges, l'intégration régionale et défendre ainsi une certaine vision du monde. Pour résumer, l'objectif de l'Union européenne devrait être de se montrer plus politique dans un monde moins westphalien car de plus en plus interdépendant, comme sur les questions de commerce, d'économie, de monnaie ou d'environnement, ou de « multilatéraliser la multipolarité », selon l'expression d'Alvaro de Vasconcelos, directeur de l'Institut d'études de sécurité de l'Union européenne.

L'Union européenne a commencé à développer une doctrine propre dans les relations internationales, qui s'est exprimée en particulier dans la « stratégie européenne de sécurité » adoptée en 2003. Partant d'une analyse des menaces qui est pratiquement identique à l'analyse américaine (le terrorisme, la prolifération, les conflits régionaux, les Etats faillis, la criminalité organisée), l'Europe a élaboré des réponses propres : l'attachement au multilatéralisme, une « politique de voisinage » dans son environnement géographique, et une gestion civile et pas seulement militaire des crises. Bien avant le président américain Obama, l'Union européenne avait ainsi

esquisé une stratégie de smart power et d'« approche globale » civilo-militaire, combinant à la fois les outils du soft power (la diplomatie, l'influence, l'aide économique, la « puissance normative » découlant de la puissance des normes européennes une fois adoptées pour le marché unique) et ceux du hard power (les sanctions et les interventions militaires).

Mais il faut bien reconnaître que l'Union européenne excelle davantage dans son rôle de « puissance civile » ou de « puissance normative » [4] que dans un rôle de puissance politique et militaire pour lequel elle agit, au mieux, en doublure de Washington. A part l'épisode tout à fait exceptionnel de la médiation dans le conflit russo-géorgien, due en réalité au fait que la France officiait comme présidente du Conseil de l'Union européenne, plutôt qu'à l'Union en tant que telle, ce sont bien les Etats-Unis qui ont négocié le règlement des conflits des Balkans, qui détiennent la clé du règlement du conflit israélo-palestinien comme de la crise de la prolifération nucléaire iranienne, et qui sont les garants des équilibres de sécurité au Moyen-Orient et en Asie, comme de la liberté des voies de communication mondiales. L'Union européenne ne sera sans doute jamais une « grande puissance » westphalienne, garante de sa propre sécurité : pour la quasi-totalité des pays européens, et même pour la France, la sécurité ultime continue de reposer sur l'OTAN et les Etats-Unis, et le développement d'une Europe de la défense ne peut se poursuivre qu'en complémentarité avec l'OTAN. Reconnaître cette suprématie stratégique américaine ne doit pas être un aveu de faiblesse, mais un parti pris de réalisme.

C'est vrai qu'il y a un déclin relatif de l'Europe, dû à la fois à la stagnation démographique et au développement rapide du reste du monde. L'Europe a perdu la main sur l'Histoire quelque part entre la Seconde Guerre mondiale où on a constaté l'affirmation de deux superpuissances et 1956 avec l'affaire du canal de Suez. Elle a cessé d'être au centre du monde, après un demi-millénaire de domination sur les autres continents. Pour autant, elle conserve de précieux atouts : sa tradition juridique comme l'état de droit, la démocratie ; le rang de première puissance économique et commerciale devant les Etats-Unis ; l'aide au développement car l'Union européenne et ses 27 Etats membres représentent la moitié de l'aide publique au développement mondiale ; des capacités technologiques fondant la compétitivité

3. Le Conseil européen de septembre 2010 a acté ce concept de réciprocité dans ses conclusions sur les relations avec les « partenaires stratégiques » de l'Union européenne.

4. Zaki Laïdi, *La norme sans la force. L'énigme de la puissance européenne*, Presses de Sciences Po, 2<sup>e</sup> éd., 2008

en particulier de pays comme l'Allemagne ; et l'euro, qui est devenu un pilier majeur d'un système monétaire international multipolaire et qui sort renforcé de la crise des dettes souveraines. A côté de ces forces, il y a aussi de réelles vulnérabilités : l'insuffisance des moyens militaires qui représente seulement 10% du niveau des capacités américaines, pour 40% de leurs dépenses ; la dépendance énergétique et aux matières premières ; et un état d'esprit pessimiste alimenté par l'évolution démographique (cf. les débats sur les retraites) et le sentiment d'une « sortie de l'histoire ».

### COMMENT DÉVELOPPER LA PUISSANCE EUROPÉENNE APRÈS LISBONNE ?

Ces réserves étant posées et intégrées, il est légitime d'aspirer à ce que l'Union européenne montre plus d'efficacité sur la scène internationale, accroisse ses responsabilités au sein du partenariat transatlantique, affirme mieux ses intérêts et ses valeurs face aux puissances émergentes ou ré-émergentes, favorise le progrès économique et démocratique, et l'intégration régionale, dans son voisinage oriental et méridional. Comment développer la puissance européenne avec les nouveaux outils offerts par le traité de Lisbonne ? Cela doit passer par trois principes qui se renforcent mutuellement : plus de mutualisation, plus de volonté, plus de vision commune.

#### Davantage de mutualisation

La mutualisation existe déjà à travers les aides extérieures distribuées par le budget européen, ainsi 1/6e de l'aide européenne au développement transite par l'Union, ou le programme de navigation par satellite Galileo, ou encore la création d'un service diplomatique européen qui doit être composé, à terme, d'un tiers de diplomates venus des Etats membres. Mais on pourrait imaginer de pousser encore plus loin cette mutualisation, notamment en matière de défense [5].

Le budget de la nouvelle Agence européenne de défense (AED) est actuellement plafonné au niveau ridicule de 30 millions €, alors que les investissements militaires de l'OTAN se montent à 600 millions €, et que le budget cumulé des dépenses d'armement des Etats membres atteint 200 milliards €. Il devrait être possible de mutualiser une petite partie de ces dépenses

nationales, de lancer de nouveaux programmes communs en matière de recherche et de développement d'armements, les commandes restant nationales en fonction des besoins de chaque armée comme cela se fait déjà, par exemple, avec le programme d'avion de transport militaire A400M. Ce serait le moyen de réaliser des économies d'échelle et de rationaliser les dépenses, tout en renforçant la base industrielle et technologique de défense en Europe.

Il faudrait aussi renforcer l'intégration militaire de l'Union en créant une véritable capacité de planification opérationnelle indépendante de l'OTAN, voire en mettant sur pied une forme d'« armée européenne », vieux projet qui date de la Communauté européenne de défense de 1950-1952, et qui est désormais défendu par la CDU et par le SPD au-delà du Rhin.

#### Davantage de volonté politique commune

Il y a des domaines où l'Union européenne est parfaitement intégrée : la politique commerciale, la politique de concurrence, l'utilisation du budget européen, les négociations normatives avec les pays tiers et, de plus en plus, les questions de justice, liberté et sécurité (JLS). Sur ces dossiers, l'Union européenne tisse sa toile lentement et patiemment, à travers les mécanismes de décision communautaire à Bruxelles et le rôle de négociateur externe de la Commission européenne qu'elle doit désormais partager avec la Haute Représentante, qui est aussi désormais vice-présidente de la Commission. Mais il y a aussi des sujets où l'Europe n'est pas intégrée et où la volonté unanime des Etats membres demeure incontournable. Par exemple, il n'y a pas encore de siège commun au FMI. Sur les questions de relance économique budgétaire, d'assistance financière, de parité des monnaies, rien ne peut se faire sans en passer par les positions orthodoxes de l'Allemagne. Et c'est encore plus vrai de la politique étrangère et de la défense, les Etats membres gardant leur autonomie de décision et d'action et restant encore très réticents à lancer des opérations militaires autonomes de l'Union par rapport aux Etats-Unis. 4 opérations véritablement autonomes ont été menées depuis 2003, toutes en Afrique ; les missions en Macédoine et en Bosnie ayant simplement pris le relais de l'OTAN.

Dans la formulation en commun des positions politiques, les 27 Etats membres parviennent en général à définir des

5. Cf. Alain Lamassoure, « Quelle perspective pour le budget européen ? De la solidarité financière à la solidarité budgétaire ? », in T. Chopin et M. Foucher (dir.), *Rapport Schuman sur l'Europe. L'état de l'Union 2011*, Paris, Lignes de repères, 2011.

compromis, mais cela prend du temps et il arrive aussi qu'ils se divisent sur des sujets majeurs comme la guerre en Irak (2003), la reconnaissance du Kosovo (2008), ou la réaction à l'opération israélienne à Gaza (2010).

Lors de la révolution égyptienne, la coordination européenne a commencé par une réaction à trois : déclarations de MM. Sarkozy, Cameron et de Mme Merkel, puis à cinq, MM. Zapatero et Berlusconi les rejoignant pour demander une « transition ordonnée » vers un gouvernement représentatif. Ce n'est qu'ensuite que cette position est devenue une position à 27.

Le Président français a justifié sans fard, à l'occasion du Conseil européen du 4 février, cette façon de court-circuiter les autorités européennes : « La conception que j'ai de l'Europe, ce n'est pas que 27 chefs d'Etat et de gouvernement doivent se taire, parce que nous avons la chance d'avoir Mme Ashton. C'est que Mme Ashton s'exprime en notre nom collectif et que nous puissions, chacun d'entre nous, apporter notre modeste plus-value quand il y a besoin. certains pays de l'Union européenne connaissent mieux certains pays arabes que d'autres ».

De nouveau, dans l'affaire libyenne, les grandes capitales comme Paris et Londres ont pris l'initiative en concertation avec Washington, l'Allemagne se faisant « marginaliser » par son abstention au Conseil de sécurité et son refus de soutenir l'opération militaire. Cela n'a pas empêché l'Europe de soutenir une position commune sanctionnant le colonel Kadhafi et demandant son départ lors du Conseil européen du 11 mars, ni de préparer le déclenchement d'une opération militaro-humanitaire au titre de la PSDC, sous mandat de l'ONU.

Mais une controverse a éclaté au sein de l'Union, le Ministre français des affaires étrangères, Alain Juppé, reprochant à ses partenaires de ne voir dans l'Europe qu'une « ONG humanitaire », et l'OTAN a fini par prendre le contrôle opérationnel de l'intervention militaire en Libye en dépit des états d'âme de Paris. Le Président français a en outre paru avaliser, dans son point de presse du 25 mars, un partage des rôles entre une Haute Représentante, Catherine Ashton, cantonnée au volet humanitaire, une coordination politique traitée au niveau du président du Conseil européen, Herman van Rompuy et des chefs d'Etat et de gouvernement, et un leadership militaire franco-britannique. Ce que confirment ces crises s'il était besoin d'en avoir une

confirmation, c'est que l'existence d'un système institutionnel perfectionné à Bruxelles ne peut rien s'il n'y a pas de volonté commune dans les capitales, et en particulier dans celles des plus grands pays.

La France, l'Allemagne et le Royaume-Uni représentent 40 % de la population de l'Union, et plus de la moitié de son PIB. Il faut développer une entente entre les trois Etats, et d'abord entre Paris et Berlin, qui constituent le moteur historique de la construction européenne. Il faut des réflexions et des initiatives communes pour réembrayer les centres de décision nationaux sur la machinerie bruxelloise. Faute de quoi cette machine risque de rester une bureaucratie tournant à vide, comme une belle Ferrari laissée au garage et privée d'essence.

On pourrait faire en sorte que les principaux pays européens prennent l'habitude de coordonner leurs réactions et produisent des compromis moteurs au service d'une ambition européenne. Qu'au lieu de s'opposer sur les priorités de la politique de voisinage comme la France défendant la Méditerranée et l'Allemagne lorgnant vers l'Est, Paris et Berlin proposent un accroissement significatif du budget de la politique européenne de voisinage (PEV) pour les prochaines « perspectives financières » 2014-2020 [6]. Que les trois diplomaties allemande, britannique et française travaillent davantage de concert, comme elles l'ont fait dans le dossier iranien, en liaison avec les institutions européennes : Haute Représentante et Président du Conseil européen.

Pourrait-on aller jusqu'à systématiser la collaboration entre le « P3 » et les autorités européennes ? Convier les trois chefs d'Etat et de gouvernement dans les sommets de l'Union européenne avec les pays tiers [7] ? Rencontrer dans ce format le Dalaï Lama, au lieu de laisser les autorités chinoises rejouer l'épisode des Horace et des Curiace ? Rencontrer dans le même format le Président américain, pour revitaliser des sommets UE/Etats-Unis qui suscitent le dédain de Washington ? De telles pratiques se heurtent au principe d'égalité entre tous les Etats membres, grands ou petits. Mais le temps est peut-être venu de montrer plus de réalisme dans la politique européenne. Ainsi le ministre finlandais des affaires étrangères, Alexandre Stubb, reconnaît ouvertement qu'il ne peut y avoir de diplomatie commune efficace sans un engagement des grands pays [8].

6. On n'en prend pas le chemin, Paris et Berlin ayant décidé de soutenir la position britannique visant à geler le budget européen durant la période 2014-2020.

7. L'UE étant représentée dans ces sommets par le Président du Conseil européen (H van Rompuy), le Président de la Commission européenne (JM. Barroso), la Haute Représentante (C. Ashton), voire certains commissaires.

### Davantage de vision, enfin

Les Européens doivent réfléchir à leurs intérêts communs, développer une perspective stratégique, énoncer une vision du monde. Après la stratégie européenne de sécurité en 2003, il serait possible d'élaborer une véritable stratégie de politique étrangère de l'Union, reposant sur une analyse commune du monde d'après la crise, un monde plus interdépendant, mais aussi plus multipolaire, une vision large de la sécurité intégrant des contraintes comme la cybercriminalité, la piraterie, le changement climatique ou la dépendance énergétique et aux matières premières, une mise en cohérence des outils de la puissance européenne combinant soft et hard power, une doctrine des interventions humanitaires au service de l'ONU, et la fixation d'objectifs concrets vis-à-vis des grandes puissances, des grandes régions du monde et des institutions internationales comme, par exemple, en matière de sécurité énergétique avec la Russie, de normes sociales et environnementales avec la Chine, ou de normes démocratiques et de gouvernance économique avec les pays du voisinage.

Une stratégie ne fait pas tout, c'est son application qui compte, et c'est aussi vrai aux Etats-Unis qu'en Europe. Mais ce serait déjà un pas en avant, justifié par l'intégration nouvelle de la politique étrangère européenne dans le système post-Lisbonne, alors que la stratégie de 2003 était marquée sous le seul sceau de la PESC. Et cela n'empêcherait pas de décliner un Livre blanc séparé pour la politique de sécurité et de défense commune (PSDC), comprenant le renforcement des objectifs et des capacités, et mettant en œuvre les innovations prévues par le traité comme la clause de défense collective, la possibilité d'une « coopération structurée » permanente en matière de défense). Les trois grands

Etats membres pourraient travailler à cette perspective commune, en liaison avec les équipes de Catherine Ashton et d'Herman van Rompuy, pour soumettre à leurs partenaires des propositions fortes et ambitieuses.

**CONCLUSION** S'il est vrai que le projet européen suscite toujours des doutes et des inquiétudes, il faut inlassablement rappeler ce principe qu'il repose sur l'acceptation d'une interdépendance et d'une solidarité. On peut être dedans ou choisir de rester en dehors, comme la Suisse et la Norvège. Mais une fois qu'on est dans le bateau, il faut accepter jusqu'au bout la logique de partage et de solidarité, qui gagne tous les champs de la politique. La France a accepté la monnaie unique aux conditions allemandes, parce qu'elle a compris que le Franc resterait tributaire d'un rapport de force avec le Deutschemark. L'Allemagne a fini par accepter la solidarité avec la Grèce et l'Irlande, pour sauver l'euro et donc l'Europe.

L'Union européenne ne dissout pas les nations et ne fait pas disparaître les intérêts nationaux, mais elle les partage et doit aspirer à les fusionner. Comme l'a résumé Michel Foucher [9], les Européens doivent persévérer dans leur être selon un triple mot d'ordre : cultiver la conscience de soi, développer la solidarité, agir comme centre de pouvoir. Puissent les Etats membres et le nouveau service diplomatique européen concourir à un nouvel élan collectif.

### Auteur : Maxime Lefebvre

Diplomate et directeur des relations internationales à l'ENA.

Maxime Lefebvre enseigne les questions européennes et internationales à Sciences Po. Il vient de publier *La politique étrangère européenne* (PUF, « Que sais-je ? », 2011).

8. Conférence de presse à Helsinki, 19 mai 2010.

9. *L'Europe et l'avenir du monde*, Odile Jacob, 2009.

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :

[www.robert-schuman.eu](http://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.