

Question d'Europe
n°299
20 janvier 2014

La politique étrangère et de sécurité européenne : politique commune ou agrégat de diplomaties nationales ?

Résumé :

Maxime Lefebvre [1]

Malgré le lancement d'une politique étrangère puis de défense commune, l'Union européenne n'a pas véritablement dépassé le stade westphalien de l'organisation des relations internationales. Elle est le plus souvent divisée sur les grands sujets et sur les crises majeures. Elle ne veut pas faire la guerre. La solution à ces blocages ne peut être que pragmatique : agir davantage ensemble, formuler les intérêts européens, et développer les outils communs. L'année 2014, avec les changements qui s'annoncent à la tête des institutions, peut être l'occasion d'un renouveau.

La politique étrangère est le revers de la souveraineté étatique. Elle résulte, selon le mot du général de Gaulle, de trois leviers de la souveraineté : la diplomatie qui l'exprime, l'armée qui la soutient, la police qui la couvre. Elle articule le dedans et le dehors. Elle est l'espace du choix et de la volonté politiques, du verbe mais aussi de l'action. La diplomatie et la guerre sont l'affaire par excellence de l'Etat, le cœur de la souveraineté, l'expression du fonctionnement « westphalien » des relations internationales.

Comme le montrent les interventions militaires de la France en Afrique, les vicissitudes de la politique étrangère de l'Ukraine entre Europe et Russie, ou les évolutions de la politique iranienne, la grille d'analyse westphalienne n'a pas perdu de sa pertinence. Alors quel espace existe-t-il pour une politique étrangère européenne qui se cherche depuis plus de quarante ans (les débuts de la coopération politique européenne) et qui n'a cessé de développer de nouveaux outils d'action ?

L'EUROPE A-T-ELLE VRAIMENT INVESTI LE TERRAIN DE LA DIPLOMATIE ET DE LA GUERRE ?

La limite évidente d'une « politique étrangère » de l'Union européenne, c'est que l'Union ne constitue pas un corps politique uni. L'union politique est certes à l'ordre du jour de la construction européenne depuis ses débuts, mais en dépit du nom d'« Union européenne » adopté à Maastricht, cette union politique

n'existe pas dans les faits : il n'y a pas d'Etat fédéral européen au-dessus des Etats européens (comparable à ce qui existe en Allemagne, aux Etats-Unis, en Russie ou dans la « confédération » helvétique), et le vote à l'unanimité n'a jamais été remis en cause dans la politique étrangère et de sécurité commune (le vote à la majorité serait-il d'ailleurs la bonne façon de définir une politique étrangère commune efficace ? Même dans les Etats fédéraux, la politique étrangère est une prérogative du pouvoir exécutif fédéral et le contrôle des Etats fédérés est limité).

Ce qui ne favorise guère au demeurant l'unité du corps politique européen, c'est qu'il n'a pas de frontières : l'Union reste un corps indéfini, et il n'y a pas d'accord entre ses membres sur les nouveaux pays qu'il faudrait intégrer.

En fait de politique étrangère, l'Union européenne a surtout une politique extérieure dérivée des compétences « communautaires » : la politique commerciale, la politique de développement, les accords de pêche, les accords de libéralisation du trafic aérien, les accords de visas, les accords techniques pour régler les aspects techniques de la mondialisation, ou dans une approche plus globale et politique les accords de coopération ou d'association. Il y a là une forme de puissance européenne - une « puissance civile », une « puissance par la norme », une « puissance structurelle », selon les concepts définis par les politologues -, mais dont il faut reconnaître les limites géopolitiques comme l'a montré l'échec récent, face à la puissance russe, des accords d'association prévus avec l'Arménie et l'Ukraine.

1. L'auteur s'exprime dans cet article à titre personnel et ses propos n'engagent pas le ministère des affaires étrangères.

Dans le domaine diplomatique, le stade de la coordination, établi par la « coopération politique européenne » (CPE) lancée en 1970, n'a jamais été dépassé. Certes, la CPE, devenue PESD avec le traité de Maastricht, s'est intensifiée, elle a gagné en contenu, et elle a même été prolongée d'une politique de sécurité et de défense commune (PSDC) qui a permis à l'Union de lancer une trentaine d'opérations civiles et militaires sur le continent européen et dans le monde depuis 2003. Il faut regarder avec lucidité les limites de cette PSDC : sa subordination quasi-complète à l'OTAN (délégation de la fonction de « défense territoriale » à l'OTAN, refus de dupliquer les puissantes structures militaires de l'Alliance) ; son caractère essentiellement civil (seulement 6 opérations proprement militaires ont été lancées, dont deux toujours en cours – en Bosnie-Herzégovine et pour lutter contre la piraterie au large de la Somalie) ; et le refus de faire la guerre, bien que les « opérations de force de combat pour la gestion des crises » figurent en principe au menu de la PSDC.

Cela ne veut pas dire que l'Union européenne ne fait pas de choses utiles (stabilisation des Balkans, négociations avec l'Iran, assistance humanitaire, soutien à l'Union africaine, etc.), mais cela ne donne pas une véritable politique étrangère et encore moins une politique de puissance. L'accent récurrent mis sur les « valeurs » défendues par l'Union européenne, plutôt que sur ses « intérêts », est à cet égard révélateur : les valeurs sont consensuelles, elles unissent les pays européens qui ont la plupart du temps des positions communes sur ce plan (lutte contre la peine de mort et contre la corruption, soutien à la démocratie et aux droits de l'Homme), mais elles masquent aussi le vide de la réflexion géopolitique et géoéconomique sur le rôle qui devrait être celui d'une puissance européenne.

L'EUROPE À LA MERCI DE SES DIVISIONS

Si l'Europe parvient souvent à parler d'une seule voix, sur les sujets les plus consensuels, si les mécanismes et les institutions (comme le Service européen pour l'action extérieure) ont fait prospérer une réelle socialisation diplomatique européenne et une habitude de se concerter, il est de fait que les divisions ressurgissent dès que les dossiers remontent à un niveau plus politique. Il suffit d'égrener ces dossiers emblématiques de la division des Européens, qui ne sont pas des moindres : les divisions face à l'intervention américaine en Irak en 2003 ; face à la Russie ; sur

l'opportunité de recourir à la force en Libye (2011), au Mali (2013) et en Syrie (2013) ; sur le Kosovo (que 5 Etats de l'Union ne reconnaissent toujours pas comme un Etat) ; sur l'admission de la Palestine à l'UNESCO (2011) puis comme Etat observateur à l'ONU (2012) ; sans parler de la politique d'élargissement, déjà citée.

Il faut, pour reprendre cette affaire de la politique étrangère et de sécurité commune par le bon bout, travailler sur ces divisions européennes et sur la pluralité des nations qui composent l'Union, les intégrer dans un calcul stratégique, au lieu de faire la politique de l'autruche comme si elles n'existaient pas. Les nations ont des intérêts, des traditions, des réflexes, qui multiplient les possibilités de divergences. La France et le Royaume-Uni, membres du Conseil de sécurité des Nations unies et dotés de l'arme nucléaire, ont une tradition de puissance et d'intervention militaire, mais n'ont pas le même rapport à l'Europe. La France, en principe pro-européenne, revendique son indépendance, conformément à la « logique de l'honneur » et du statut (Philippe d'Iribarne) qui est un de ses principes fondamentaux d'organisation sociale. Le Royaume-Uni est atlantiste, opportuniste et insulaire, donc difficile à engager en Europe. L'Allemagne, troisième grand pays européen, rejette la puissance militaire (conséquence du passé) et projette sur l'Europe une « fusion identitaire » (selon le mot de Vivien Schmidt), des orientations géopolitiques (la tradition d'une puissance continentale, tournée vers l'Est), et des ambitions internationales par l'économie.

La « vieille Europe » (l'Europe occidentale) est amarrée au moteur franco-allemand et promeut depuis longtemps la façade méditerranéenne de l'Europe, où sont impliqués beaucoup d'Etats membres (France, Italie, Espagne, Portugal, mais aussi Grèce, Chypre, Malte, Slovaquie et Croatie). La façade orientale a pris une importance croissante, d'abord avec l'élargissement aux pays nordiques en 1995 (Suède, Finlande), puis avec l'entrée des pays d'Europe centrale et orientale en 2004 et 2007. Tous les nouveaux Etats membres ne correspondent pas au portrait caricatural d'Etats ultra-libéraux, pro-américains et antirusse : les positions sont beaucoup plus nuancées, et un grand pays comme la Pologne a évolué sous le gouvernement de Donald Tusk (depuis 2007) vers un rapprochement avec l'Allemagne (et la France via le « triangle de Weimar ») et un apaisement avec la Russie.

Les « petits » pays apportent aussi leur pierre originale à la définition de la politique extérieure européenne : l'Autriche tournée vers les Balkans, la Belgique et le

Portugal anciennes puissances coloniales en Afrique, la Grèce et Chypre par rapport à la Turquie, le Danemark très atlantiste, beaucoup d'Etats de l'Est par rapport à la Russie, etc.

A défaut d'avoir accouché d'une politique étrangère plus musclée et plus intégrée, l'Europe élargie (28 membres à présent, à comparer aux 47 de l'Europe géographique incarnée par le Conseil de l'Europe) est devenue plus complexe, plus lourde, plus géopolitique. Si la problématique méditerranéenne reste très présente (quelles relations avec le monde arabe ? Et par rapport à Israël ?), la problématique orientale est devenue majeure (où arrêter les frontières de l'Union ? quelle stratégie envers la Russie entre coopération et confrontation ?), et tout cela explique sans doute le manque d'énergie pour s'investir ailleurs (Afrique, Asie, Amérique latine).

LE DILEMME GRANDE / PETITE EUROPE

Rien qu'avec les élargissements programmés (Balkans occidentaux, Turquie), l'Union européenne pourrait atteindre 35 Etats membres – mais il est vrai que l'entrée de la Turquie est loin d'être acquise, et ne peut être que lointaine. L'ouverture d'une perspective européenne pour les pays du « partenariat oriental » (Ukraine, Moldavie, Biélorussie, Caucase du Sud) ne recueille pas l'avis favorable d'une majorité d'Etats membres (la France et l'Allemagne, notamment, y sont opposées). Quoi qu'il en soit des frontières futures de l'Union, il paraît difficile d'intégrer davantage cette Europe devenue très large, minée par l'hétérogénéité, qui risque de dériver vers l'impuissance.

D'où les idées (qui ne sont pas nouvelles) de constituer un « noyau dur » et d'intégrer davantage une « petite Europe ». Mais laquelle, et comment ? Le plus logique serait de prendre la zone euro, qui n'est pourtant pas si petite (18 pays membres, plus de 320 millions d'habitants, soit plus que les Etats-Unis). Cette zone euro, sur le fondement de la monnaie unique, a développé une intégration plus avancée, sur le plan à la fois institutionnel (Eurogroupe, sommets de la zone euro) et financier (rôle de la BCE et création de mécanismes spécifiques pour faire face à la crise de la dette). Si elle s'élargissait encore à des pays comme la Lituanie, la Pologne, la République tchèque et la Hongrie, la zone euro atteindrait une certaine cohésion « civilisationnelle » : elle recouperait à peu près l'ancienne Chrétienté occidentale latine (la limite maximale de l'art gothique ; à l' « anomalie » près de la Grèce et de Chypre, et avec l'Angleterre et la Scandinavie en moins) qui s'est caractérisée dans l'histoire par l'état de droit, la séparation des pouvoirs, la Renaissance,

les Lumières, et se distingue aussi bien de l'Europe orthodoxe (sous influence russe) que de l'Europe « turquisée » (comprenant les Balkans).

Doter cette union monétaire d'une dimension politique propre n'est cependant guère facile. Cela ferait-il sens de doubler pour la zone euro (22 pays à terme ?) les structures institutionnelles déjà existantes (Commission, Parlement, Cour de justice) d'une Union qui se stabiliserait entre 28 et 35 membres ? La politique extérieure de l'Union s'articule avec ses compétences internes (union douanière/politique commerciale, aide extérieure du budget européen, espace Schengen/politique de visas et d'asile, etc.) : à quoi ressemblerait alors une politique extérieure propre à la zone euro ? En outre, en matière diplomatique et militaire, beaucoup pensent qu'il n'est pas raisonnable de se passer de l'acteur britannique.

Il est difficile d'y voir clair sur l'articulation future de l'Union et de la zone euro. Si le Royaume-Uni devait sortir de l'Union, la différenciation deviendrait moins nécessaire, le Royaume-Uni ne bloquant plus l'approfondissement de la politique de défense de l'Union européenne (structures de planification, budget dédié à la défense). Si le Royaume-Uni décidait de rester, et si l'Union s'élargissait à d'autres grands partenaires (Turquie ? Ukraine ?), la différenciation (y compris au niveau de la politique étrangère et de la défense) pourrait devenir une option à envisager plus sérieusement.

VERS DES AVANCÉES PRAGMATIQUES

Un grand saut fédéral n'apparaît vraisemblable ni au sein de l'Union européenne, ni au sein d'une configuration plus restreinte. Il faut relativiser la crise que traverse le projet européen, car après tout l'Union est déjà très intégrée (aucune autre région au monde n'a atteint un tel degré d'intégration) et ce qui s'est passé dans la période récente, avec la crise de la zone euro, confirme plutôt le scénario de la consolidation que celui de l'éclatement. Mais il faudra s'habituer à gérer une « fédération d'Etats-nations » où les nations ont la peau plus dure que ce que certains imaginaient, en particulier dans le domaine politique par excellence que sont les affaires diplomatiques et militaires. Dans ce contexte, le projet européen doit persévérer dans son être : construire de l'interdépendance et de la solidarité, s'articuler avec la mondialisation en œuvrant à la « civiliser », et contribuer à une meilleure gestion des problèmes mondiaux : une gouvernance efficace passant par le multilatéralisme, mais aussi par la force d'entraînement d'Etats plus puissants et plus volontaires.

Il faut donc avancer pragmatiquement en tâchant de

La politique étrangère et de sécurité européenne : politique commune ou agrégat de diplomaties nationales ?

surmonter les blocages de la diplomatie européenne.

- Cela passe d'abord par la production d'une volonté commune, en vue de laquelle les trois grands Etats membres (France, Allemagne, Royaume-Uni) ont un rôle central de locomotive à jouer, en bonne articulation avec la puissance américaine, et avec les institutions bruxelloises qui donnent de la légitimité à l'action commune et doivent servir de courroie de transmission. Dans le contexte du retrait britannique et américain, il serait opportun de reprendre le chemin d'un partenariat franco-allemand approfondi, ouvert aux autres, tourné vers l'action, en vue de travailler avec les nouvelles équipes qui prendront la direction des institutions européennes en 2014.

- Il faut aussi formuler une stratégie commune basée sur des intérêts communs. La stratégie européenne de sécurité de 2003, vaguement actualisée en 2008, mériterait d'être remise à plat, en lien avec l'évolution des doctrines des Etats membres (cf. le Livre blanc français de 2013 sur la défense et la sécurité nationale), et d'être étendue à la défense (idée d'un livre blanc européen sur la sécurité et la défense). Fondamentalement, les grands principes définis en 2003 restent valables : si l'Europe peut faire la différence et peser dans le monde, c'est en articulant ses outils civils et militaires, en donnant la priorité au multilatéralisme, et en privilégiant son voisinage géographique qu'il faudrait élargir à l'Afrique et au Moyen-Orient. Il faudrait cependant que les intérêts communs soient formulés plus précisément et plus politiquement, par rapport aux valeurs qui fondent le projet européen (la démocratie, les droits de l'Homme), et en essayant de dépasser les intérêts nationaux comme le voulait Jean Monnet : « ce qui importe, ce n'est pas d'équilibrer les intérêts nationaux, c'est de les fusionner ».

- La mutualisation est une autre piste à approfondir, comme l'a fait le dernier Conseil européen sur la PSDC. Dans un contexte de baisse des budgets nationaux de défense, il est d'autant plus impératif de partager et de mutualiser les capacités. De grands projets industriels communs comme Galileo, l'avion de transport A400M, la production commune de drones, sont utiles et nécessaires. La politique de voisinage mériterait d'être mieux dotée pour devenir plus efficace. Un budget pour financer des opérations militaires communes est indispensable, comme le demande la France. Sur tous ces sujets les progrès seront lents et difficiles, car les obstacles de nature politique ou opérationnelle sont nombreux.

CONCLUSION

Dans le domaine de la politique étrangère, le pragmatisme ne doit pas être perçu comme l'ennemi de l'ambition, mais plutôt comme sa condition. Il ne sera cependant couronné de succès que s'il est mis au service d'une volonté et d'une vision partagées. L'année 2014, avec les changements qui s'annoncent à la tête des institutions européennes, offre une chance de renouveau.

Maxime Lefebvre

Diplomate et professeur à Sciences Po, a publié récemment
La construction de l'Europe et l'avenir des nations (Armand Colin, 2013).

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.