

L'Union européenne comme acteur géopolitique global Portée et limites

Analyse | L'Union européenne (UE) est plus un **Commonwealth** paneuropéen qu'un véritable **Commonwill**. Si l'UE est aujourd'hui un acteur mondial inabouti, elle dispose d'une marge de manœuvre. Dans notre monde dangereux, la rhétorique de la puissance douce ne peut plus être un moyen suffisant de survie. Les menaces et les défis exigent une politique étrangère commune plus forte dans le voisinage européen, envers la Russie mais aussi en Asie orientale... |

Texte de l'intervention de Jean-Sylvestre MONGRENIER, chercheur associé à l'Institut Thomas More, lors de la conférence « L'Europe et l'Asie de l'Est : opportunités et défis », 31e Conférence Europe-Taiwan, organisée par l'[Institut de Relations Internationales de l'Université Nationale de Chengchi](#), en partenariat avec l'Institut Thomas More, Taïpeh (Taiwan), 7-10 décembre 2014 | Disponible en anglais

Je voudrais tout d'abord remercier les organisateurs de cette importante conférence pour leur invitation. Je suis très honoré d'être ici, à Taiwan.

Nous sommes donc réunis pour discuter de l'UE en tant que telle et de sa relation avec le monde extérieur, dans son environnement géopolitique et au-delà, en Asie de l'Est notamment.

Le titre de ce premier panel fait allusion à un « nouveau départ » (« *new start* »). Vu de l'extérieur, ce nouveau départ est probablement lié à la mise en place d'un nouveau Parlement, d'une nouvelle Commission européenne, dirigée par Jean-Claude Juncker, d'un nouveau Haut Représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, Mme Federica Mogherini. Enfin, Donald Tusk est le nouveau président du Conseil européen.

Tout cela est censé permettre à l'UE d'être plus forte sur la scène internationale.

En fait, ce « nouveau départ » au plan international aurait dû avoir lieu cinq ans plus tôt, en 2009, lorsque la mise en œuvre du traité de Lisbonne. Rappelons que ce traité a été signé en 2007, après l'échec du projet de Constitution européenne.

Selon divers commentaires, l'UE devait désormais être plus cohérente et efficace, avec une politique étrangère ambitieuse et les moyens pour atteindre ses objectifs, dont une politique étrangère soutenue par une défense européenne renforcée. Ainsi l'UE était-elle appelée se transformer en un acteur géopolitique mondial, ou du moins progresser dans cette direction.

Cinq ans plus tard, les résultats sont mitigés et l'euroscepticisme est une réalité dans de nombreux Etats membres. Au cours des dernières années, l'Eurozone a traversé une grave crise monétaire, en plus de la crise économique mondiale. Cette situation

a eu des conséquences sur les opinions publiques, leur soutien à l'idée européenne, et donc sur le projet européen, y compris dans le domaine de la politique étrangère.

En fait, beaucoup de gens et de gouvernements en Europe n'ont pas de réel intérêt pour le monde extérieur et préféreraient se concentrer sur les questions domestiques.

En conséquence, mais aussi pour des raisons de fond, l'UE demeure un acteur mondial incomplet et le projet d'une Fédération européenne reste une idée régulatrice – c'est à dire un idéal –, non pas une réalité géopolitique.

Cependant, un acteur mondial incomplet n'est pas un acteur impuissant : l'UE et ses Etats membres sont déjà en mesure d'être plus actifs, de s'affirmer sur la scène internationale, et pas seulement comme une « *Soft Power* ».

Ce sera là ma problématique: une UE imparfaite en tant qu'acteur mondial, certes, mais avec de réelles marges de manœuvre pour faire face aux défis extérieurs.

Un *Commonwealth* paneuropéen plus qu'une fédération

Nous devons d'abord travailler sur l'UE en tant que telle, une unité politique très particulière par rapport aux autres acteurs globaux présents sur la scène internationale.

De fait, l'UE mène une politique étrangère soutenue par ses Etats membres qui inclut une « Politique de sécurité et de défense commune » (PSDC). Elle a l'ambition d'être un véritable « fournisseur de sécurité » (« *security provider* »)

Si ce projet d'ensemble dépassait le seuil critique, l'UE serait transformée en une « Europe-Puissance » comme on aimait à l'affirmer en France, il n'y a pas si longtemps encore.

La Politique étrangère et de sécurité de l'UE devrait permettre à l'UE de parler et d'agir en tant que telle dans les affaires mondiales, et de donner à ses Etats membres plus de poids que chacun seul pourrait en avoir.

En fait, cette dimension du projet européen existe depuis le traité de Maastricht, signé en 1991, mais le traité de Lisbonne a été conçu pour donner plus d'efficacité à la « machinerie » européenne.

La Politique étrangère et de sécurité de l'UE a donc été renforcée par la création du poste de Haut Représentant de l'UE pour les Affaires étrangères et la Politique de sécurité, et du Service européen pour l'action extérieure (SEAE), le SEAE étant le corps diplomatique de l'UE.

Pourtant, il faut souligner que le Haut représentant pour les Affaires étrangères et la Politique de sécurité n'est pas le ministre des Affaires étrangères de l'UE. Chacun des Etats membres a son propre ministre des Affaires étrangères, ceux-ci se

réunissant chaque mois au sein du Conseil des Affaires étrangères de l'UE, plus souvent si besoin est.

Le principal rôle du Haut Représentant est de faciliter un accord entre les Etats membres, et donc de rendre la Politique étrangère et de sécurité de l'UE plus effective.

En outre, une partie de l'action extérieure est placée sous la responsabilité de la Commission européenne: le commerce essentiellement, avec la négociation des accords commerciaux et la conduite de la politique commerciale de l'UE, mais aussi la politique énergétique européenne et les négociations climatiques.

Ainsi, l'action extérieure de l'UE repose sur un équilibre entre le Conseil des Affaires étrangères d'une part, et la Commission de l'autre. Ce n'est pas un équilibre facile, d'aucuns évoquant un « équilibre de sous-emploi ».

Ce dispositif d'ensemble est placé sous l'autorité du Conseil européen qui réunit les chefs d'Etat et de gouvernement. C'est dans ce conseil que les principes et les orientations générales de la politique étrangère de l'UE sont fixés.

Le Conseil européen mandate la Commission pour ouvrir des négociations commerciales et il lui donne des directives de négociation. Le processus décisionnel est fondé sur le consensus, la plupart des décisions dans le domaine de la Politique étrangère et de sécurité nécessitant l'accord de tous les Etats membres de l'UE.

En outre, il doit être précisé que la Politique de défense et de sécurité commune reste modeste et limitée : la « défense européenne » n'est pas la défense de l'Europe. La défense de l'Europe repose sur l'OTAN et donc sur le fort engagement des États-Unis en Europe.

La « défense européenne » n'est pas pensée et conçue pour la défense des Etats européens et la guerre, mais pour la projection de sécurité sur les théâtres extérieurs, guère plus.

Au total, qu'est que cela signifie et implique?

La Politique étrangère et de sécurité de l'UE manque de rapidité, de disponibilité et de réactivité. Le processus d'élaboration des politiques concrètes est une machinerie lourde et la PSDC n'a pas la force requise par un monde dangereux régi par des rapports de puissance.

Lorsque la concurrence entre les pays reste civile, civilisée et économique plutôt que géostratégique, le dispositif de l'UE est efficace pour soutenir des politiques de « *state building* » et diverses réformes dans des situations dites de post-conflit (voir le cas des Balkans, en Europe du Sud-Est).

Cette efficacité de l'UE est moindre dans une situation tendue et conflictuelle qui nécessite des choix difficiles. Nous pouvons observer la chose dans notre relation actuelle avec la Russie concernant l'Ukraine et le reste de l'Europe de l'Est.

La réponse à la politique agressive de la Russie et la mise en œuvre de sanctions diplomatiques et économiques reposent sur une coopération étroite entre l'UE et des États-Unis. Parallèlement, le renforcement de l'OTAN est absolument crucial pour la défense des alliés européens. Dans ce type de situation, l'UE assume une part du fardeau mais ne suffit pas à la tâche.

In fine, qu'est-ce donc que l'UE?

Elle est bien plus qu'un grand marché mais bien moins qu'une fédération dotée d'un gouvernement supranational.

L'UE est un *Commonwealth* paneuropéen composé d'Etats souverains, avec des liens souples entre eux, et des différences notables : grands, petits et moyens Etats, pays d'Europe occidentale et pays d'Europe centre-orientale, États du Nord et du Sud, etc.

Bien souvent, lorsque les vents sont mauvais, nous avons encore besoin des États-Unis pour rassembler les volontés et les moyens, et faire les choix requis.

Les choses sont ainsi et nous devons « faire avec ». D'une certaine manière, c'est dans l'ADN politique de l'Europe.

Le renforcement de l'Eurozone et de sa portée politique

Pourtant, la crise de l'Eurozone au cours des dernières années et les réponses apportées ont conduit au renforcement de ce sous-groupe au sein de l'UE. Nous devons tenir compte de ces progrès et de leur portée politique.

De prime abord, reportons-nous aux faits.

L'Eurozone offre l'exemple d'une coopération à géométrie variable. Elle compte actuellement dix-huit Etats, les autres membres de l'UE conservant leur propre monnaie.

Il est désormais évident que ce groupe de pays qui partagent la même monnaie ne constitue pas une « zone monétaire optimale ».

Avec le krach boursier de 2008 et la récession économique qui a suivi, ces pays ont donc été frappés par un choc asymétrique. Ensuite, l'Eurozone a connu une crise profonde avec des menaces importantes sur la dette souveraine de plusieurs d'entre eux, notamment en Europe du Sud.

De fait, le défi a été relevé, sur le plan institutionnel à tout le moins. La première réponse a été improvisée: il s'agit du « Fonds européen de stabilité financière », mis en place pour réagir dans l'urgence pour soutenir la Grèce (2010).

Ensuite, un « Mécanisme européen de stabilité » a été négocié, l'objectif étant d'être prêt pour une prochaine tempête monétaire et financière (2013). Enfin, un pacte

européen de stabilité a été signé et ratifié, pour endiguer les déficits budgétaires et revenir à l'équilibre dans les finances publiques.

Actuellement, une Union bancaire est mise en place. Il s'agit d'un mécanisme de supervision de toutes les banques en activité dans l'Eurozone.

In fine, cet ensemble de réformes a conduit à une sorte de fédéralisme monétaire et budgétaire. Selon diverses analyses, l'Eurozone pourrait devenir le « noyau dur » politique de l'UE : ces pays qui partagent la même monnaie seraient prêts à aller plus loin et, en dynamique, constitueraient une "Fédération d'Etats-nations".

Pour mémoire, Jose Manuel Barroso, l'ancien président de la Commission européenne, a évoqué un «saut quantique» : l'Eurozone ainsi transformée serait la force motrice de l'UE et pourrait faire de celle-ci un nouvel acteur global des relations internationales.

En d'autres termes, la question qui se pose est la suivante : l'Europe en est-elle au « moment cicéronien »? (l'expression est empruntée à Pierre Manent)

Rappelons que Cicéron était un homme politique romain et un grand penseur du premier siècle avant Jésus-Christ. Il a vécu la fin de la République et les prémices de la future monarchie impériale. Aussi « le moment cicéronien » désigne-t-il le point de bascule entre deux formes politiques : la cité-Etat romaine et la monarchie impériale qui lui a succédé.

Dans le cas présent, le « moment cicéronien » serait le point de bascule entre un vaste et lâche *Commonwealth* paneuropéen et un véritable *Commonwill* européen, doté de réelles compétences diplomatiques et stratégiques.

En fait, on peut être sceptique quant à une telle perspective : l'économie est une chose, la politique en est une autre (précisons que distinguer les ordres ne signifie pas les séparer).

Certes, tous les pays de la zone euro ont un intérêt commun à la rendre plus solide, mais la zone euro n'est toujours pas un ensemble cohérent sur les plans stratégique et géopolitique.

Par exemple, la France est prompte à utiliser les forces armées et à s'impliquer dans des opérations extérieures. Paris entend maintenir sa position sur la scène internationale en tant qu'Etat-nation.

En revanche, l'Allemagne est encore réticente à prendre des responsabilités internationales et son affirmation est davantage d'ordre géoéconomique. Certes, les temps changent et l'état difficile des relations avec la Russie conduit Berlin à mener une diplomatie plus active, mais l'approche allemande demeure défensive et continentale.

Plus généralement, nombre de pays de l'Eurozone ne sont pas très impliqués dans les affaires diplomatiques et stratégiques, en particulier à l'échelle mondiale. Au

contraire, d'autres pays d'Europe jouent un rôle important dans les affaires étrangères mais, par ailleurs, ils demeurent en dehors de la zone euro.

Songons au Royaume-Uni qui est une puissance militaire importante, très engagée dans la politique mondiale. C'est un accord entre Paris et Londres qui a conditionné la mise en place de la « défense européenne », même limitée, et la coopération militaire entre les deux capitales est essentielle à la défense de l'Europe, sur un plan bilatéral et à l'intérieur de l'OTAN (aujourd'hui et demain).

Songons encore à la Pologne, un Etat qui monte en puissance dans les équilibres internes à l'Europe et joue un rôle décisif dans les affaires est-européennes, particulièrement dans la question russe.

Ces deux pays clefs ne rejoindront pas l'Eurozone - le Royaume-Uni pourrait même quitter l'UE –, mais en ce qui concerne les affaires étrangères, nous devons travailler avec Londres et Varsovie, et donc œuvrer dans le cadre plus large de l'UE, aussi imparfait soit-il.

Pour une UE plus affirmée au plan international

En conséquence, il faut injecter plus de force dans ce *Commonwealth* paneuropéen, en complément du rôle propre de l'OTAN, en étroite coordination avec les États-Unis.

Paradoxalement, le nouveau contexte international, plus dur et conflictuel est peut-être favorable à cette tâche. En effet, la rhétorique de la « puissance douce » (le *Soft Power*) ne peut plus fonctionner comme un palliatif et les Européens doivent faire face au « monde de la vie ».

Présentement, nous pouvons voir que, face à la menace russe, les convergences ont pris le pas sur les divergences intra-européennes qui caractérisaient les années précédant l'agression sur l'Ukraine.

En ce qui concerne l'avenir de la politique étrangère de l'UE, trois aires géographiques doivent être distinguées : la zone transatlantique, l'environnement géopolitique propre à l'UE (à l'Est comme au Sud), et le « Grand Large », y compris l'Asie de l'Est.

Sur l'axe transatlantique, les relations entre l'Europe et les États-Unis devraient être à la fois renforcées et rééquilibrées. L'OTAN est notre bien commun - cette alliance est toujours nécessaire pour faire face aux risques et menaces. -, mais les Européens devront faire plus dans le domaine militaire.

Afin de lier plus étroitement États-Unis et l'UE en tant que telle, un accord sur le Partenariat transatlantique sur le commerce et l'investissement (TTIP) devrait être conclu.

Une plus grande coopération diplomatique, le partage du fardeau (le « *burden-sharing* ») et la répartition des tâches devront être nos principales lignes de conduite

sur le plan de la grande politique. Étape par étape, l'UE devra accepter plus de responsabilités, en particulier dans son voisinage géographique.

Bien sûr, tout cela est très important pour la cohésion et les équilibres internes du monde occidental, mais c'est aussi le cas pour l'Asie de l'Est. En effet, si le « partage du fardeau » au sein de l'Alliance atlantique est effectif, il permettra aux États-Unis de rééquilibrer leur politique étrangère mondiale et de faire face aux défis en Asie-Pacifique.

Soulignons ici que l'Amérique n'a pas à faire un choix exclusif : il lui faut de solides alliés en Europe et en Asie.

Comme il a été dit précédemment, le « partage du fardeau » passe par une politique de voisinage de l'UE plus volontaire, tenant compte des rapports de force et de l'hostilité de certaines puissances envers l'Europe et l'Occident.

De fait, une telle politique ne peut reposer sur la bonne volonté supposée des adversaires, le *soft power* et le sens de l'Histoire. À l'Est, il est urgent de rehausser les partenariats et accords d'association avec l'Ukraine, la Géorgie et la Moldavie. Ces pays doivent être aidés et étroitement liés à l'Europe. Outre l'UE, l'OTAN doit aussi faire sa part.

Ce n'est pas une question de compassion ou d'« *Idealpolitik* ». La défense et la sécurité de l'Europe sont en jeu.

Au Sud, dans le bassin méditerranéen et au Moyen-Orient, l'UE devrait faire davantage pour soutenir les réformes dans les pays concernés, mais seuls quelques-uns d'entre eux sont engagés sur cette voie, et l'environnement culturel, politique et social de la région n'est guère favorable à l'action européenne.

En outre, les situations conflictuelles sont nombreuses, et nous savons que l'UE n'est pas toujours le meilleur cadre d'action pour y faire face. La gestion des crises devrait donc s'appuyer sur des pays préparés à utiliser la force armée et à former des « coalitions de bonnes volontés » (voir l'exemple de la coalition mise sur pied pour lutter contre l'« Etat islamique » en Syrie et en Irak).

Enfin, il y a le « Grand Large » et l'Asie, où les Européens ne sont pas suffisamment impliqués. Pourtant, l'océan mondial et cette partie du monde ont été très importants pour l'idée même d'Europe et la conscience de soi des Européens.

Rappelons qu'au Moyen Âge, « Europe » était le nom d'une princesse phénicienne et un mythe grec, non pas celui d'un continent. C'est avec les Temps modernes et les « Grandes Découvertes » - celle de l'Amérique bien sûr, mais aussi de l'Asie du Sud et de l'Est - que le terme d'« Europe » est devenu le nom de cette partie du monde qui a découvert les terres et les mers du globe.

Aussi, une UE excessivement continentale et eurocentrique serait infidèle à son histoire et à ses destinées.

Sur un plan pratique, à notre époque, l'Europe ne saurait ignorer l'Asie de l'Est, plus largement l'Asie-Pacifique, en raison des perspectives économiques, bien entendu, mais aussi parce qu'en termes stratégiques et géopolitiques, ces zones sont porteuses de risques et menaces, avec de possibles retombées dans le monde entier.

Par conséquent, la promotion de la démocratie et de la liberté, le règne de la loi et la coopération internationale en Asie-Pacifique sont des questions essentielles. Pour encourager de telles évolutions, il est nécessaire de s'appuyer sur les pays de la région impliqués dans ces processus politiques et de les soutenir fortement.

Pourtant, la Commission européenne et l'UE ont principalement une approche marchande et économique de la région. Nous connaissons le rôle de la Commission dans la négociation des accords commerciaux, et les conférences « Asie-Europe » (*Asia-Europe Meetings*) se concentrent sur l'économie plutôt que sur la politique.

Ce fait souligne une nouvelle fois le manque de substance politique de l'UE. Pour autant, là encore, nous devons « faire avec » et utiliser les intérêts économiques communs comme un vecteur de développement des relations de l'UE avec les pays de la région, notamment avec ceux qui appartiennent à l'ASEAN (Association des Nations d'Asie du Sud-Est).

Le cas de Taiwan

Je terminerai cette communication avec quelques mots sur l'Europe et Taiwan.

Dans ce cas, les choses sont compliquées par la politique dite d' «une seule Chine » pratiquée par l'UE et ses Etats membres, et l'inexistence de relations politiques entre Bruxelles et Taiwan.

Cependant, l'UE reconnaît Taiwan comme une entité économique et commerciale : cette carte doit être jouée et la négociation d'un accord commercial serait déjà une étape importante (une « *second best* »)

En outre, la pleine participation de Taiwan à l'intégration économique régionale de l'Asie du Sud-Est serait aussi le moyen pour Taïpeh de resserrer les liens tout à la fois avec l'ASEAN et, par contrecoup, avec l'UE. Cette approche indirecte ne doit pas être négligée.

Simultanément, il sera nécessaire pour Taïpeh d'identifier des courants porteurs, à Bruxelles et en Europe, pour renforcer son système de relations.

Outre les intérêts économiques, la promotion des libertés individuelles et la démocratie en Asie, nous l'avons déjà dit, doivent être encouragées. En regard de ce qui se passe en Chine continentale, ce pourrait être le moyen pour Taïwan de rallier un certain nombre de soutiens.

Dans le cas très précis de cette île-Etat, conduire une politique ciblée, à Bruxelles même et dans certains des Etats membres de l'UE, et raisonner en termes de *soft power* et d'influence, avec des objectifs de long terme soigneusement circonscrits, sont indispensables.

Je vous remercie de votre attention.

Taipeh, le 8 décembre 2014.