

HORIZONS STRATÉGIQUES

Une publication du Conseil Supérieur de la Formation et de la Recherche Stratégiques

CSFRS



Les nouveaux défis

DE LA MONDIALISATION

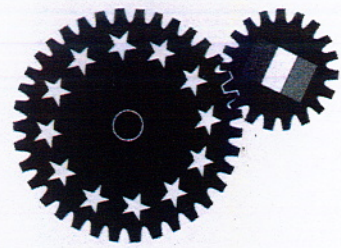
Guerres, pénuries, crimes,
contrefaçons, cyberconflits...

Supplément gratuit au n° 2152 du quotidien Les Echos du 26 mars 2012. Ne peut être vendu séparément.

Avec
Les Echos

ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE 2012 : LE TEMPS DE L'ACTION
Quel cap dans la tempête ? La réponse des candidats

L'Europe



peut-elle être une puissance ?

BIO

Jean-Dominique Giuliani préside la Fondation Robert Schuman depuis 2000. Il a notamment été directeur de cabinet du Président du Sénat, René Monory, avant d'intégrer la direction générale de TNS Sofres, puis de fonder sa propre entreprise de consulting international. **Jean-Dominique Giuliani** est l'auteur de plusieurs ouvrages, dont «Un Européen très pressé» (Editions du moment, 2008), «Les 100 mots de l'Europe» avec Jean-Paul Bethèze (PUF, 2011) et «Atlas permanent de l'Union européenne» (Editions Ligne de Repères, Paris, mars 2012).

S'interroger sur la capacité de l'Union européenne à se transformer en véritable « Europe puissance » est une thématique récurrente du débat public français. Notre pays cultive la nostalgie d'un passé glorieux et impérial, entretient la fierté d'un message original dans le concert des nations et s'accroche à son identité, bousculée comme tant d'autres par l'évolution du monde. Il s'est engagé dans la construction européenne, souvent en traînant les pieds, mais avec une lucide sagesse sur une première moitié de XX^e siècle à bien des égards catastrophique pour son statut et ses certitudes. Mais de crise financière en dettes souveraines, l'image d'une Europe protectrice des violences de la mondialisation s'est profondément brouillée dans l'esprit des peuples.

Après la révolution de la « Déclaration Schuman » du 9 mai 1950, tous les présidents de la République ont endossé le projet européen; certains en y voyant l'occasion de démultiplier la puissance et l'influence de la France, d'autres en prenant acte de sa nouvelle condition dans un monde où la taille est devenue déterminante. La vision française de la construction européenne porte en elle cet espoir de retrouver dans l'Europe en construction les attributs, le statut et la qualification reconnu de puissance mondiale.

Puissance ? Vous avez dit puissance ?

Il convient à cet égard de mieux définir la notion de puissance. Dans une très remarquable contribution¹, Pierre Hassner nous rappelle que la puissance n'est ni une essence, ni une possession, mais une relation. La puissance s'exprime par la capacité d'agir. Afficher le premier Produit Intérieur Brut du monde et une population de 502 millions d'habitants qui lui donnent la taille

pertinente pour peser sur la scène mondiale, ne lui suffit pas pour peser de manière déterminante dans les relations internationales. Grandes questions internationales, négociations ou forums, les exemples abondent dans lesquels l'Union n'a pu imposer son point de vue. On se souvient avec douleur de la conférence de Copenhague sur le climat qui s'est terminée par un dialogue restreint entre les Etats-Unis, la Chine et l'Inde, faute d'une capacité d'action européenne efficace, c'est-à-dire une voix unique et forte dotée des instruments nécessaires pour faire prévaloir ses conceptions avancées en la matière. La puissance n'est pas non plus seulement une possession. L'Union s'est élargie, presque automatiquement en ne discutant pas l'opportunité de la réunification que lui avaient interdite les conditions de la fin du second conflit mondial. Ce n'est pas sa puissance qui lui a permis de s'agrandir, c'est d'avoir été dans le camp des vainqueurs de la Guerre froide gagnée par d'autres.

Enfin, nous dit Pierre Hassner, la puissance est d'abord « une affaire de relation ». En matière internationale, elle consiste à amener l'autre à faire ce qu'on souhaite, à l'empêcher de faire ce qu'on ne veut pas. On pense naturellement



à la contrainte et à la puissance militaire. En ce domaine, malgré de modestes progrès, l'Europe piétine depuis ses origines. Mais on ne saurait ignorer aussi la séduction, la conviction et l'attrait. On parle alors de *Soft Power* ou, pour l'Europe, de « puissance par la norme ». Incontestablement l'Union européenne peut ici présenter un tableau plus satisfaisant. Construite par le droit, elle a porté jusqu'à un très haut degré de sophistication, son modèle de droits individuels et collectifs, inscrits dans de nombreux traités. Les droits et la dignité de la personne humaine, la parité, les droits des minorités, sa conception de l'état de droit et de l'ordre judiciaire y sont définis, défendus et promus comme nulle part ailleurs. L'exemplarité de l'Europe en la matière en fait un continent qui attire, désormais le premier pour l'immigration et les demandes d'asile.

Objet international non-identifié

Si l'Union européenne ne peut utiliser ses caractéristiques propres, son extension permanente, ses incontestables qualités, pour apparaître comme une puissance globale traditionnelle cumulant tous les aspects de la puissance, c'est qu'elle est un objet international vraiment très particulier, à nul autre semblable. Lancée aux lendemains du Second conflit mondial l'unification européenne se réalise progressivement d'une manière inédite dans l'histoire humaine et selon une méthode très particulière. L'idée révolutionnaire fut de mettre en commun les ressources – le charbon et l'acier – qui étaient alors susceptibles de créer de nouveaux conflits. En confier la gestion commune à une Autorité indépendante, fonda une méthode, qui porte désormais le nom de méthode communautaire. La proposition Schuman, dont l'inspiration et le contenu constituent toujours l'alpha et l'oméga de la conduite de l'Union européenne, rencontra le soutien des opinions publiques, lassées par les guerres, qui y virent l'assurance d'une paix durable. Nos règles démocratiques traditionnelles s'effacèrent devant un rêve des peuples meurtris par les conflits et ne s'exprimèrent alors que dans le seul vote de traités librement acceptés par les parlements.

Faire l'Europe s'est longtemps résumé à obliger les Etats membres à s'ouvrir les uns aux autres et à réduire tout ce qui pouvait les diviser. Avec le recul du temps, on peut considérer que ce résultat a été atteint et qu'il constitue un grand succès; même s'il reste encore beaucoup à faire, en matière de services, de droit du travail et bien évidemment de fiscalité. Autocentrée sur la réalisation de ses objectifs internes, l'Union européenne a connu dans les années 1970 et 1980 des taux de croissance parmi les plus élevés du

monde; elle est devenue le continent le plus riche, comptant en son sein six des dix Etats en tête de la liste des PIB par habitant les plus élevés. Était-elle pour autant devenue une puissance à part entière? Assurément pas car sa défense était essentiellement assurée par le grand allié américain.

Le virage de la globalisation

C'est la fin de la Guerre froide et la disparition de l'Union soviétique qui, paradoxalement, mettront en évidence les manques de l'Europe pour être une véritable puissance. Après la chute du rideau de fer, prenant acte de la réunification du continent, l'élargissement est réalisé de manière quasi-mécanique, voire automatique si les critères formels sont remplis. Ils ne suscitent aucun débat géopolitique, aucune inflexion particulière de politique étrangère, ils n'entraînent aucun changement politique spécifique dans les relations que l'Union entretient avec le monde et avec ses nouveaux voisins. C'est par l'exemple, par l'efficacité de ses normes, par ses exigences juridiques, ses contraintes et ses succès économiques, que l'Union européenne triple son territoire et sa population et quadruple le nombre de ses Etats membres².

La crise financière de 2010-2011 montre les limites de sa puissance. Moins endettée en moyenne que tous les autres Etats occidentaux comparables³, pouvant se targuer de déficits moindres⁴, de taux de croissance et de chômage proches, l'Union se trouve violemment attaquée par les marchés financiers qui lui expriment leur défiance et elle ne parvient que laborieusement à rétablir stabilité et confiance. Son premier réflexe n'est pas de se défendre et de protéger chacun de ses membres des attaques extérieures, mais de douter d'elle-même et de chercher en son sein les faiblesses coupables qui ont permis cette agression. Son premier rang mondial d'exportateur, contesté mais toujours réel, elle ne réussit pas à marquer de son empreinte les négociations commerciales internationales et s'efforce de convaincre d'autres puissances qui ne connaissent que le rapport de forces comme mode d'expression. Son exemplarité environnementale reconnue, elle échoue à imprimer sa marque et sa conviction dans les grandes conférences climatiques. Enfin, bien qu'elle compte plus d'un million de soldats et le deuxième budget de défense au monde, elle n'est pas, en tant qu'Union, une puissance militaire significative.

Quelles en sont les causes et comment pourrait-elle se doter des attributs de la puissance dans sa relation avec le reste du monde?

« Par essence ouverte et bienveillante, militante du libre-échange, du multilatéralisme et de la diplomatie d'influence, l'Europe n'est pas naturellement armée pour le monde du XXI^e siècle. »

1. « L'Europe et la puissance dans : Rapport Schuman 2012 – l'état de l'Union », Pierre Hassner. Editions lignes de repères, Paris, 2012.

2. De 1 174 865 km² à 4 316 160 km², de 181 à 502 millions d'habitants et de 6 à 27.

3. Le taux moyen d'endettement de l'Union s'établit à 83 % du PIB, celui des Etats-Unis à 107 % et celui du Japon à 224 % (2011).

4. Le déficit public moyen s'établit pour l'Union à 6,4 % du PIB, pour les Etats-Unis à 10,3 % et pour le Japon à 9,2 % (2010).



« Le pouvoir, c'est-à-dire la construction de capacités, nécessitera des avancées politiques qui, toutes, sont engagées, mais qui exigeront un long chemin. »

La réponse est évidente : l'Union n'est pas un Etat, elle manque de cohésion et affiche par trop de vraies divisions en son sein. La règle communautaire veut que les Etats soient tous respectés, quelle que soit leur taille. Elle ne dispose pas d'un vrai gouvernement, d'une voix unique et d'un budget suffisant pour s'imposer par rapport aux Etats membres qui demeurent, par l'élection, les espaces démocratiques fondamentaux d'où découle la légitimité.

En s'élargissant sans véritable stratégie politique, en augmentant progressivement ses prérogatives sans mettre au point de vraies procédures démocratiques, sources d'une légitimité incontestable, en n'agissant pas unie sur la scène internationale, l'Union s'est affaiblie et, avec elle, la Commission, son principal « agent intégrateur ».

Le syndrome nombriliste

Mais l'Union européenne affiche aussi une autre faiblesse. Par essence ouverte et bienveillante, militante du libre-échange, du multilatéralisme et de la diplomatie d'influence, elle n'est pas naturellement armée pour le monde du XXI^e siècle. Celui-ci est marqué par les comportements unilatéraux, par des stratégies de puissance des pays émergents, par une concurrence économique accrue, par une circulation instantanée de l'information peu favorable à des stratégies culturelles ou d'influence traditionnelles.

Attaquée, elle ne sait pas se défendre car elle ne se pense pas par rapport au monde, mais par rapport à elle-même. On pourrait affirmer qu'il s'agit là de nombrilisme. Dans les périodes plus calmes, elle ne veut pas se montrer offensive dans la promotion de ses intérêts communs qu'elle peine, par ailleurs, à identifier clairement. Elle hésite à passer à l'acte pour adapter sa stratégie commerciale à une nouvelle compétition farouche. Elle rechigne à utiliser la force, même pour des causes pacifiques.

Pour devenir une véritable puissance reconnue comme telle, elle doit d'abord le vouloir, puis montrer un réel savoir-faire et enfin rassembler ses capacités pour passer à l'acte. Le vouloir nécessitera vraisemblablement, une fois encore, qu'un groupe d'Etats pionniers montre la voie car il n'y a pas d'unanimité parmi les Etats membres pour tendre à la puissance. Cette évolution est en cours. Le savoir-faire ne peut s'acquérir qu'à travers des outils de nature fédérale. Alors que toutes les autres institutions ont été mises à mal par la crise financière, la Banque centrale européenne, organisée sur le mode fédéral, a démontré sa force et son efficacité dans la crise. Le pouvoir, c'est-à-dire la construc-

tion de capacités, nécessitera des avancées politiques qui, toutes, sont engagées, mais qui exigeront un long chemin. C'est le cas de l'Europe de la Défense. Elle existe déjà mais se heurte à l'absence d'un Etat-major commun, de missions définies qui ne relèvent pas uniquement de l'interposition ou du maintien de la paix, ou de capacités militaires issues de budgets volontaires. À cet égard, la mission Atalante de lutte contre la piraterie dans l'Océan indien est une nouveauté qu'il faut saluer. C'est aussi celui de l'Europe de la sécurité qui, sous l'empire de la nécessité, progresse plus rapidement qu'on ne croit mais est encore loin d'assurer en commun la protection des frontières, la lutte contre la criminalité transfrontière et les grands fléaux du moment.

L'optimisme de la volonté

Ces évolutions sont en cours, mais l'unification pacifique d'un continent, riche de tant d'identités et d'Etats séculaires, n'a jamais été réalisée. Aussi ne faut-il pas s'étonner des tâtonnements, des erreurs, des hésitations, des retards dont il est coutume de se plaindre dès lors qu'on évoque l'Europe puissance en construction. Ils provoquent frustrations et attentes, déceptions et critiques. Mais il est certain qu'au stade d'intégration auquel ils sont parvenus, les Etats membres ont plus intérêt à poursuivre cette marche entreprise il y a à peine soixante-deux ans, qu'à l'interrompre brutalement.

Seront-ce les circonstances ou la vision de quelques hommes qui lui imposeront d'accélérer le rythme de son intégration et sera-t-il encore temps alors que s'annoncent quelques grands chocs frontaux sur la planète ? Au vu de notre longue histoire, on aurait légitimement de quoi nourrir quelques inquiétudes. Au regard de l'histoire la plus récente, celle des soixante dernières années, c'est alors l'optimisme qui s'impose et la conviction, voire la foi, en la sagesse nouvelle des Européens. Ce n'est qu'une question de clairvoyance, de vision, de détermination et de patience. ∞