



LIBRES PROPOS

Elvire FABRY
Auditrice de la 64e session nationale "Politique de défense"
Chercheur Senior, Think Tank *Notre Europe*

Peut-on parler actuellement d'une perte d'influence des Européens sur la scène internationale alors que les Européens peinent à sortir de la crise de l'euro ?



Mesurer l'influence européenne est un exercice délicat. L'influence est en soi un phénomène multidimensionnel et il n'y a pas de critères objectifs clairement établis. On peut certes évaluer les initiatives prises par l'Union européenne (UE) sur la scène internationale, évoquer l'évolution du *leadership* normatif de l'UE, etc. Mais la question de l'influence européenne renvoie automatiquement à celle des intérêts que les Européens entendent défendre ensemble sur la scène internationale. Cette question est plus confuse encore que celle de l'influence : dans de nombreux secteurs, il est difficile de donner une définition claire des intérêts européens.

Alors que toutes les forces se concentrent sur la sortie de la crise de la zone euro, il est pourtant urgent de prêter attention au risque de marginalisation des Européens sur la scène internationale. Pendant qu'ils peinent à résoudre la crise de la dette souveraine, le renforcement de nouveaux pouvoirs économiques en tête desquels figurent les Brics, contribuent à établir de nouveaux rapports de force dans le monde. La fragilisation de l'UE affaiblit les mécanismes de négociation multilatérale et les Européens sont amenés à repenser les relations qu'ils entretiennent tant avec ces nouvelles puissances qu'avec le partenaire traditionnel que constituent les États-Unis. Le Forum européen des *think tanks* (rassemblant une trentaine d'instituts) que *Notre Europe* vient d'organiser en juin dernier à Berlin, en partenariat avec le Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), sur le thème de l'influence européenne s'est conclu sur une tonalité d'ensemble assez sombre. Le constat était unanime sur la perte de crédibilité de l'UE et sur l'inquiétude du reste du monde. En matière de normes environnementales, le pavillon européen flotte, mais il est un peu isolé sur la scène internationale. Les Européens doivent également contrer la tendance qui se dessine d'une plus grande fermeture des marchés. Par ailleurs, l'UE est aujourd'hui moins regardée de l'extérieur comme un pourvoyeur de solution que comme un problème. Elle inquiète les États-Unis. Bien entendu sur le plan économique, puisque la crise européenne a des répercussions négatives sur les autres économies, y compris la Chine. Mais également sur le plan sécuritaire. Les Américains attendent des Européens qu'ils soient moins des consommateurs et davantage des pourvoyeurs de sécurité. Cela a été en partie le cas jusqu'à présent : la contribution de l'UE à la stabilisation de son voisinage par le processus d'élargissement a été une formidable réussite. Mais aujourd'hui, Washington veut pouvoir déplacer ses moyens militaires (et les coûts financiers correspondants) vers d'autres régions alors que les Européens ne font que réduire leurs budgets de défense.

Les Européens doivent établir un diagnostic réaliste de ce nouveau contexte international et déterminer où ils en sont et ce qu'ils aspirent à préserver ou devenir. Le déclin relatif de l'influence européenne devrait les amener à avoir une attitude moins paternaliste et plus humble et à revoir les instruments qu'ils utilisent, à la fois dans leur voisinage proche – l'évolution des pays du Printemps arabe les incite à réviser encore davantage leurs politiques de voisinage –, et dans les négociations qu'ils mènent dans un cadre bilatéral ou multilatéral plus large. Ils doivent se montrer plus souples et revoir leurs politiques de conditionnalité. Ils ont également besoin de se doter d'une stratégie globale qui s'appuie sur une meilleure coordination des politiques et des instruments d'action extérieure de l'UE, dont notamment le Service européen pour l'action extérieure (SEAE).

La création du Service européen pour l'action extérieure (SEAE) n'est-elle pas cependant une gageure ?

Le SEAE est une grande innovation du Traité de Lisbonne. La structure doit permettre de favoriser un rapprochement des diplomatie européennes. Mais il pêche par excès de promesses comme l'avait fait le Traité de Maastricht au moment où il avait créé la politique étrangère et de sécurité commune (Pesc), car c'est un processus au long court. La grande originalité du SEAE était de permettre de favoriser cette coordination des instruments extérieurs que l'on vient d'évoquer. Après deux ans d'existence, c'est peut-être le point qui a été le plus faible. La mise en place des délégations de l'UE dans les différents pays a été une bonne étape et permet déjà une meilleure coordination des représentants des 27 au niveau des délégations. Elle facilite également une remontée *bottom-up* jusqu'à Bruxelles des analyses établies par les représentants nationaux dans les pays tiers. En revanche, pour ce qui est de la coordination des différentes politiques extérieures, le bilan est beaucoup plus sévère. Certains instruments d'action extérieure, comme la politique commerciale ou l'élargissement, relèvent encore de la Commission européenne et continuent à être gérés par les commissaires, par le président de la Commission José Manuel Barroso, beaucoup plus que par le Haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, Catherine Ashton, qui est également vice-présidente de la Commission européenne. Mais on cherche encore davantage à éviter les effets contradictoires entre les différentes politiques qu'à mettre en place une stratégie de coordination ; même si une meilleure articulation de la lutte contre le changement climatique et de la politique commerciale ou encore la mise en place d'une politique énergétique extérieure s'imposent ! Le mandat du SEAE est d'autant plus difficile à honorer que son baptême s'est effectué dans un climat de grande méfiance : les capitales n'ont pas vraiment cherché à faciliter sa tâche, tandis qu'en retour le SEAE adoptait une attitude réactive vis-à-vis d'elles et de la Commission européenne.

Les États membres de l'UE ont-ils les mêmes intérêts en matière de politique étrangère et par voie de conséquence en matière de défense européenne ? Le moment est-il venu de procéder à une révision de la stratégie européenne de sécurité ?

Aujourd'hui l'objectif que l'on assigne au SEAE est d'autant plus ambitieux que la tendance est plutôt à la renationalisation, qu'il s'agisse des politiques économiques ou des politiques étrangères. Mais la crise de la zone euro stimule des réflexions sur des perspectives d'intégration différenciée de l'UE qui pourraient permettre à quelques États d'avancer ensemble plus vite. Il commence à y avoir sur la table quelques scénarios qui ne se limiteraient pas seulement au seul secteur économique et financier, et qui pourraient aussi avoir des incidences sur d'autres politiques, énergétiques, migratoires, etc. En matière de politique étrangère, la convergence des intérêts serait cependant d'autant moins évidente que le *leadership* traditionnel de certains pays s'estompe. Le passé colonial de certains États membres les a traditionnellement conduits à avoir un rôle moteur. Mais actuellement ces pays voient également leurs capacités diminuer et d'autres pays prendre davantage d'initiative – comme les Suédois et les Polonais dans le lancement du partenariat oriental. En matière de politique étrangère comme en matière de défense, les Européens ont donc besoin de clarifier leurs intérêts en se reposant la question du rôle qu'ils entendent jouer dans leur voisinage et dans des régions plus éloignées.

La gestion de crise donne un point d'appui pour, à partir d'une situation précise, élargir la réflexion sur les intérêts que peut avoir l'UE dans une région ou une situation donnée. Cette agglomération progressive de diagnostics et de stratégies est intéressante. Mais elle n'évacue pas le besoin d'une révision de la Stratégie européenne de sécurité définie par Javier Solana en 2003 et dans laquelle au-delà du diagnostic de l'état du monde et des nouvelles menaces, il manquait une partie proprement stratégique. Elle a été partiellement révisée en 2008, mais il s'agissait plus d'une retouche que d'une révision. Aujourd'hui, certains estiment que ce n'est pas le bon moment pour une telle révision, alors que les Européens ont des divisions profondes à résoudre sur les enjeux économiques et qu'en quelque sorte "la maison brûle". Mais on peut raisonnablement se demander s'il n'est pas au contraire urgent de procéder à cette révision pour contribuer à clarifier les intérêts stratégiques européens. En plus de la réactualisation du diagnostic – tout le monde s'accorde pour considérer que la crise économique, le Printemps arabe et l'émergence de nouveaux pouvoirs sont des enjeux saillants –, l'intérêt d'une telle révision serait justement de parvenir à doter l'UE d'une véritable stratégie, adossée à des moyens et des capacités de financements.

Faut-il s'inquiéter de l'évolution des opinions publiques européennes, plus eurosceptiques qu'avant, au moment où les solutions de sortir de crise appellent plus de solidarité européenne et une plus grande fédéralisation de l'UE ? Que signifie être citoyen européen aujourd'hui ?

Les opinions publiques européennes sont devenues non seulement pessimistes, mais rétives. Au fil des élections qui se sont succédé depuis deux ans, on constate une radicalisation des opinions publiques, une montée du populisme et un certain décrochage de leurs attentes vis-à-vis de l'UE. Une préoccupation particulière concerne les 18-25 ans, frappés de plein fouet par le chômage et 4 ans de crise qui impactent leur perception et leur attachement à l'UE. Encore évident il y a peu de temps, l'attachement à l'UE de cette

génération, que l'on a pu qualifier de génération "Erasmus", présente aujourd'hui des failles inquiétantes.

La question de la légitimité des politiques européennes reprend ainsi une place centrale. Elle est posée à propos des nouveaux mécanismes de surveillance budgétaire qui ont été confiés à la Commission européenne. Qui contrôle les "contrôleurs" ? Comment impliquer davantage les parlements nationaux ? Et elle deviendrait d'autant plus complexe que l'on avancerait vers des schémas d'intégration différenciée. Comment organiser les différentes procédures de légitimation de ces divers cercles d'intégrations et surtout quel sera le sentiment d'appartenance du citoyen à ces différents cercles ?

Pour renforcer la dimension politique de la citoyenneté européenne et contribuer à créer un grand espace public européen, la priorité était donnée il y a encore quelques années aux efforts de communication et de pédagogie *top-down* que devaient faire les acteurs institutionnels bruxellois. Aujourd'hui pour faire redescendre l'Europe jusqu'au niveau le plus proche des citoyens, la réflexion se porte plutôt sur une implication plus forte des acteurs politiques nationaux, régionaux, voire locaux. Un des rares bénéfices de la crise économique et financière actuelle est d'avoir mis en évidence l'interdépendance profonde de nos économies et de nos sociétés européennes. Les parlementaires devraient avoir à cœur de mieux comprendre cette interdépendance, pour pouvoir l'expliquer aux citoyens et en déchiffrer les enjeux. Tant que l'on n'aura pas atteint ce degré d'assimilation des enjeux européens dans les débats nationaux, on ratera le maillon indispensable à la mise en place d'un espace public de débat sur les enjeux européens.
