

## Conversation européenne #8 Le 17 décembre 2018

### Une politique étrangère européenne est-elle possible ?

**Ramona Bloj**, Directrice des Etudes à la Fondation Schuman  
**Gilles Gressani**, Président du Groupe d'études géopolitiques  
**Edouard Gaudot**, Membre du Comité d'orientation d'Europanova, modérateur

**Edouard Gaudot** ouvre cette dernière Conversation européenne de l'année 2018 pour parler de la politique étrangère européenne. Avec les questions de défense (Conversation #7) elle constitue un sujet central dans le débat public. Cependant, en ouverture, il convient de rappeler qu'il n'existe pas réellement de politique étrangère commune puisque chaque État membre conserve une entière souveraineté dans la conduite de celle-ci. Mais côté, il existe une forte demande des Européens (cf. les enquêtes d'opinion) pour la mise en place de politiques étrangères et de défense communes. Ce qui entraîne de nombreuses difficultés au sein des institutions européennes qui ont, depuis Maastricht, principalement un rôle d'accompagnement auprès des États, mais ne sont pas équipées pour répondre à cette exigence. Ce sont des sujets qui relèvent de la souveraineté nationale, que les États ne sont pas prêts à abandonner. Mais la marche de l'histoire rend ces questions très concrètes : la guerre s'est invitée aux portes de l'UE sur le territoire même européen, avec le conflit ukrainien. Cet exemple de crise suscite des interrogations : une politique étrangère européenne est-elle possible et souhaitable ?

**Ramona Bloj**, en adoptant le point de vue roumain en particulier et des membres récents de l'UE en général, rappelle en ouverture que, dans les années 1990, les pays de l'Est se sont tournés vers l'Ouest et rapprochés de l'UE pour répondre à préoccupations économiques. *A contrario*, c'est plutôt vers l'OTAN et les États-Unis qu'ils se sont tournés pour répondre à leurs intérêts stratégiques et de défense. Il faut d'ailleurs noter que l'UE rencontre depuis toujours de fortes difficultés à s'accorder sur des objectifs de politique étrangère, faisant obstacle au processus de formation d'une politique commune. Certains sujets sont impossibles à amener au Conseil de l'UE et illustrent ces divergences, à commencer par la Russie, source de peur pour certains, ou encore la Turquie et la question de sa potentielle adhésion à l'Union.

**Gilles Gressani** poursuit en interrogeant la formulation « une politique étrangère européenne est-elle possible ? ». Se poser la question, cela signifie que l'objet n'est pas réalisé, bien qu'il soit souhaité. L'enjeu central est ainsi de définir, puis de se doter des moyens pour parvenir à cet objectif. Nous nous trouvons actuellement dans un paradoxe de la souveraineté : les États en ont à la fois trop pour définir eux-mêmes leur politique étrangère, et pas assez pour la mettre en œuvre complètement face aux grands acteurs et défis actuels sur la scène internationale. Nous ne savons comment faire pour désigner des alliés et une stratégie ensemble, et pourtant nous ne pouvons nous priver de le faire. Pour s'adresser à des géants comme la Chine, mieux vaut parler au nom de l'UE afin d'être plus grand que ce que permet un État. On observe souvent cette ambivalence lorsque des leaders de pays européens s'expriment au nom

de l'UE, engendrant souvent des confusions dans les perceptions des citoyens. On vit actuellement une crise de la représentation politique : il n'y a pas d'incarnation de la position de l'UE au-delà que celle fournie par ces leaders. Cette inquiétude, cette envie de souveraineté, **Gilles Gressani** estime qu'elle provient de cette incapacité à se doter des moyens nécessaires pour mettre en œuvre la politique étrangère. C'est donc en se penchant tout d'abord sur cette question que nous pourrions parvenir à formuler cette politique commune, et ainsi construire une nouvelle Europe.

La crise ukrainienne permet d'illustrer le débat. Cette guerre se déroulant sur le territoire européen pose la question de la souveraineté, c'est à dire « de qui décide ». **Edouard Gaudot** soutient en effet que les chefs d'État et de gouvernement sont en compétition entre eux et avec les institutions européennes, ce qui pose la question de la répartition du pouvoir de décisions. D'une part il y a l'UE qui décide et fixe des règles, de l'autre les États qui décident de la puissance. Nous avons eu dans le contexte de cette crise des États européens, la France et l'Allemagne, qui sont intervenues dans les formats « Minsk » et « Normandie ». **Ramona Bloj** rappelle au public que ce n'est ainsi pas l'UE qui est intervenue en tant que telle, et dès lors l'impact de sa politique étrangère dans ce conflit est resté limité. L'UE est certes parvenue à maintenir des sanctions contre la Russie, mais une paralysie diplomatique subsiste puisque ce sont les États qui s'expriment avant tout. Il est difficile d'imaginer une politique étrangère de l'UE qui parviendrait à avoir un impact sur la résolution du conflit : l'accent est avant tout posé sur la résilience et des objectifs de paix et de démocratie.

**Gilles Gressani** considère qu'il persiste une insuffisance profonde en termes de doctrine continentale et de compréhension de l'actualité pour approcher les crises et conflits régionaux qui suivent une certaine continuité et des dynamiques communes. L'UE, en tant que premier marché du monde, devrait pouvoir peser. C'est bien ce qui est inscrit dans les plans stratégiques. Pourtant, elle n'a pas les moyens de déployer une stratégie. On reste sur une conception profondément nationale de la politique étrangère, alors que la véritable action est continentale. Du fait de cette absence doctrinale, on ne voit les crises que lorsqu'elles éclatent, et non lorsqu'elles se créent alors que des signes auraient pu être révélateurs. Cela demande donc un vrai travail de la part de ceux qui pensent l'Europe. On ne pourra changer les traités pour faire advenir le changement, mais on peut transformer la manière d'aborder l'actualité politique en y ajoutant l'échelle continentale. Selon **Gilles Gressani**, la recherche universitaire de grande qualité en Europe est trop isolée et devrait être conciliée au politique, de plus en plus technocratique. Une politique étrangère nécessite une vision d'ensemble. Il faut donc articuler l'instance du savoir, du pouvoir et du débat public, et cela est possible dès aujourd'hui.

**Edouard Gaudot** considère que la politique étrangère est un vecteur puissant pour transformer l'Europe. Car ces crises permettent d'élargir les horizons, en faisant découvrir aux États de nouvelles frontières, avec une transformation progressive des imaginaires.

Sur la question essentielle posée par le public de l'articulation entre UE et OTAN, **Ramona Bloj** rappelle que cette dernière trace une ligne de différenciation entre l'Est et l'Ouest. Les pays de l'Est ressentent ainsi bien plus fortement une menace venant de la Russie que les pays de l'Ouest. Cette question de confiance est fondamentale. Le désinvestissement annoncé

des États-Unis dans l'OTAN, qui aurait pu susciter des doutes, ne se matérialise finalement pas, la présence de l'alliance demeure forte à l'Est. Une question historique et qui est toujours d'actualité est de savoir si l'Atlantique nous rassemble ou nous sépare, comme le souligne **Gilles Gressani**. L'OTAN ne fait pas toujours obstacle à une politique étrangère, mais peut permettre à certains de ne pas poser de réflexion stratégique, là est le problème.

La perspective d'une réelle politique étrangère et de défense commune suscite dans le public des interrogations autour de la possibilité de constituer un budget défense commun, autour d'intérêts communs. Selon **Ramona Bloj**, mutualiser les ressources dans un budget commun permet aux États de moins dépenser et de se montrer plus efficaces, innovants et compétitifs. L'initiative européenne d'intervention relève de cette volonté de mutualisation des budgets. **Gilles Gressani** précise que le maintien d'une capacité de projection demande un effort important dans la recherche et le développement de la part des armées européennes. Ceci passe nécessairement par la recherche d'intérêts communs. Sur la difficulté à s'accorder entre États européens, il explique qu'une politique étrangère est fondée sur deux piliers : une superstructure qui change peu, relevant d'intérêts nationaux profonds et une infrastructure qui varie en étant soumise au jeu parlementaire et gouvernemental.

La politique étrangère étant en partie liée au débat politique, il est alors normal qu'il y ait des dissensions tant au niveau supranational que national. Cela dissone avec la culture de consensus de l'UE, bien qu'il faille reconnaître des différences dans la perception des menaces. **Ramona Bloj** illustre avec un pilier important de la politique étrangère européenne, à savoir l'aide au développement qui paraît complètement pourtant incompréhensible aux pays de l'Est. Cela n'empêche toutefois pas des bases communes pour travailler ensemble, à commencer par la raison se trouvant au fondement de l'UE : l'intégrer pour éviter la guerre. La diversité des perspectives ne doit donc pas se constituer comme un obstacle à la formulation d'une politique étrangère commune.

Ainsi il est normal, voire souhaitable qu'il y ait des divergences de points de vue, par exemple sur la question des migrations, considérée comme un grand défi de politique étrangère. **Edouard Gaudot** rappelle l'exemple du traité avec la Turquie sur les réfugiés qui avait suscité de fortes contestations, notamment de la part des forces politiques qui considèrent que l'accueil et la solidarité doivent prévaloir sur la *realpolitik*. Aujourd'hui, on peut arguer que l'UE a « perdu son innocence » (en citant Luuk van Middelaar - *Quand l'Europe improvise*) lorsqu'elle a conclu cet accord avec Erdogan. Un épisode qui se révèle être une réussite de la politique étrangère européenne ayant un vrai impact sur les flux de réfugiés, quel que soit le jugement en termes de valeurs qu'on puisse lui opposer.

Du public revient une suggestion, déjà apparue dans le débat européen afin de soutenir la construction d'une politique étrangère européenne : mettre le siège permanent de la France au Conseil de sécurité de l'ONU au service de l'Europe. Une telle proposition pose le problème d'un leadership français dont ne voudraient pas les autres États européens, comme le rappelle **Edouard Gaudot**. Une autre piste consisterait à soumettre les décisions prises au Conseil de sécurité au vote du Parlement dans le but d'accroître la légitimité des résolutions adoptées.

Celle-ci est toutefois écartée, car cela poserait la question de la place des parlements nationaux *versus* le rôle des institutions européennes.

La question institutionnelle s'invite alors dans le débat pour discuter des légitimités concurrences entre parlements nationaux et européens. Sur les questions de politique étrangère, le PE est faible, mais son rôle croissant en la matière est perceptible, selon **Edouard Gaudot**, car il dispose d'une puissance tribunitienne importante. Au niveau du Conseil, la persistance de l'unanimité sur de tels sujets pose problème, le Conseil des ministres conserve un fort pouvoir de blocage sans qu'un véritable contrôle ne soit même exercé par les Parlements nationaux dans la majorité des cas. Les États souhaitant conserver leur souveraineté, l'unanimité est donc la garante qu'ils ne se retrouveront pas en minorité.

En guise de conclusion à Conversation, **Edouard Gaudot** pose au public la question des priorités entre *soft* et *hard* power. L'Union européenne, dont l'identité repose initialement sur son pouvoir de séduction, tâche de plus en plus de se doter d'une capacité à imposer sa volonté par la force. Elle a perdu son innocence politique ces dernières années, notamment avec la crise ukrainienne et des réfugiés, entrant de plain-pied comme acteur sur la scène géopolitique. La question est alors de savoir si une politique étrangère européenne doit uniquement s'articuler sur la défense des valeurs et des droits de l'homme, ou si elle doit chercher à préserver des intérêts européens, encore à définir.

La réponse étant qu'il faut peut-être mener les deux de front pour parvenir à exister au niveau global. **Ramona Bloj** rappelle que les Chinois ont massivement investi en Europe après la crise, et que l'Europe commence enfin à se réveiller et à réaliser qu'il lui faut protéger ses intérêts dans les secteurs stratégiques. Valeurs et intérêts doivent s'articuler. Pour **Gilles Gressani**, il convient de prendre conscience du rapport de force actuel afin de se donner les moyens de défendre ces derniers. Le monde n'est plus eurocentré, il est important de changer de logiciel dans la manière d'aborder la question géopolitique. Pour se placer et peser dans l'échiquier, il faut s'en donner les moyens.

**Edouard Gaudot** achève la discussion sur le constat que la politique étrangère européenne est un sujet qui va prendre de plus en plus d'intensité au fur et à mesure que l'innocence sera loin derrière nous. Un changement dans notre culture politique est en route dans un processus de transformation et d'adaptation sur le long terme.