

L'UE et le monde : rétrécir ou surnager ?

*Sami Andoura & Elvire Fabry**

Les Européens ont-ils réellement pris la mesure, vingt ans après la création de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) par le Traité de Maastricht, du risque actuel d'une marginalisation sur la scène internationale ? En dépit du printemps arabe, nous sommes sortis de la période d'euphorie pendant laquelle, avec la chute de l'Union soviétique, l'occidentalisation du monde semblait aller de soi, avec une démocratisation progressive des régimes politiques et la libéralisation des économies. La stratégie d'élargissement de l'UE offrait alors un formidable instrument de politique étrangère dans le voisinage proche, dont le point culminant a été l'élargissement de 2004.

Les difficultés que l'on observe actuellement pour avoir encore recours à cet instrument et le retard pris pour développer des politiques alternatives et complémentaires mettent aujourd'hui la PESC « à nue » et rappelle à quel point les objectifs initiaux de Maastricht étaient décalés par rapport aux moyens déployés. La mise en garde de Jacques Delors en 1992, « ne parlons pas d'une politique étrangère unique – c'est là un objectif hors d'atteinte – mais de la possibilité d'actions communes en politique étrangère » reste plus que jamais d'actualité.

Le constat est d'autant plus sévère fin 2011 que les tendances qui s'esquissaient pendant la décennie 2000 – avec l'essor de nouvelles puissances et simultanément l'épuisement des capacités et de l'influence américaines à travers les engagements irakien et afghans –, se traduisent aujourd'hui – sous l'effet de la crise financière et de l'endettement public occidental – par un bouleversement des rapports de puissance entre occidentaux et émergents. On perçoit d'ores et déjà que cette crise économique et financière sera plus longue pour les occidentaux sans qu'il soit encore possible d'évaluer dans quelle mesure elle va réduire la capacité d'action et d'influence des Européens sur la scène internationale.

Pour limiter cette perte d'influence, l'UE se doit d'être plus efficace en se concentrant sur un nombre limité d'actions prioritaires et structurantes, via une meilleure utilisation des principaux outils dont elle dispose. Les innovations apportées par le Traité de Lisbonne, et notamment le Service européen d'action extérieure, sont un atout supplémentaire, mais elles mettront du temps à produire leurs effets. Elles ne doivent pas conduire l'Union à retomber dans l'obsession d'une introuvable « PESC », mais à privilégier des interventions externes correspondant à des priorités bien ciblées, appuyées effectivement par nombre d'Etats membres, et en adéquation avec les moyens disponibles.

L'Union européenne est d'abord et avant tout un modèle unique d'intégration régionale, disposant d'une politique commerciale intégrée et d'un marché intérieur sans équivalent au niveau mondial. Il s'agit d'un atout majeur dans les négociations commerciales internationales, qui doit lui permettre notamment d'introduire plus de conditionnalité dans ses relations bilatérales.

S'appuyant sur son marché intérieur et sa politique de concurrence, l'Union doit en outre entretenir sa capacité d'envergure mondiale à produire les normes nécessaires à la bonne marche du commerce et de la concurrence mondiale. Si elle est bien utilisée, cette capacité normative de l'Union peut en faire un acteur incontournable pour la définition des nouvelles régulations rendues nécessaires par la mondialisation, alors que les émergents sont eux-mêmes encore très hésitants et divisés.

En outre, les politiques et institutions européennes constituent encore et toujours un modèle de partage de souveraineté et de solidarité économique entre riches et pauvres qui peut s'avérer utile pour inspirer les nouveaux modes de gouvernance mondiale et régionale devenus nécessaires pour répondre

* *Sami Andoura et Elvire Fabry sont chercheurs seniors à Notre Europe.*

à l'ensemble des défis et crises majeures, qu'elles soient politiques, économiques, énergétiques ou environnementales.

La politique d'élargissement, qui a contribué à donner un contenu concret à l'introuvable « politique extérieure de l'UE », n'a pas encore épuisé tous ses effets bénéfiques et doit encore être poursuivie, notamment vis-à-vis des Balkans. Par ailleurs le printemps arabe offre une opportunité historique de renforcer l'un des autres « piliers » de l'action extérieure de l'UE : la « politique de voisinage ».

A cet égard, il serait absurde de relancer des débats mortifères sur une éventuelle compétition Sud/Est : l'UE doit afficher son soutien moral et matériel afin de développer la prospérité et l'Etat de droit dans l'ensemble de son voisinage. Il est de son intérêt vital de fonder ses relations avec tous ses voisins sur un socle commun d'interdépendances et de valeurs partagées, et de constituer ainsi un véritable pôle d'influence au niveau international.

Cela implique aussi de mieux tirer parti du rôle clé de la Turquie, indépendamment des négociations d'adhésion, en l'associant étroitement à cette politique de voisinage, mais aussi en développant autant d'actions communes avec elle. Il s'agit enfin d'avancer aussi sur la voie d'un partenariat stable et constructif avec la Russie – notre incontournable grand voisin.

Pour faire face aux défis énergétiques extérieurs auxquels l'UE est confrontée, avec une dépendance croissante pour ses approvisionnements, la solidarité devrait être le moteur du développement d'une politique énergétique commune. Cela implique que l'Union et ses Etats membres parlent et agissent à l'unisson sur la scène internationale, que ce soit en vue d'étendre le marché énergétique européen hors de ses frontières, mais aussi lors de discussions avec des fournisseurs extérieurs.

Il importe également d'aborder sereinement l'enjeu des migrations entre des pays européens vieillissants, pour qui le recours à la main d'œuvre étrangère est une solution davantage qu'un problème, et des pays beaucoup plus jeunes, voisins ou non, dont l'essentiel des ressources humaines a vocation à être employées dans le cadre national, mais dont une partie aspire à rejoindre les pays de l'UE. Les discussions qui vont s'ouvrir sur l'harmonisation des politiques nationales d'asile feront figure de premier test sur ce registre.

S'il est décalé de viser aujourd'hui la mise en place d'une « politique européenne de défense », au moins faut-il que les Européens puissent être en mesure de faire face à certaines crises avec des moyens adaptés. Le conflit libyen est riche d'enseignements à cet égard : d'une part parce qu'il a rappelé la nécessité d'un engagement plus actif de l'ensemble des pays européens, et notamment de l'Allemagne ; d'autre part parce qu'il a rappelé l'importance de la coopération transatlantique, en dépit de la prise de distance des USA ; enfin parce qu'il a confirmé le besoin d'investissements européens cohérents et coordonnés en matière de capacités militaires, d'autant plus face aux exigences actuelles de réduction des dépenses publiques.

Il est plus que jamais indispensable pour l'UE de pouvoir s'appuyer sur une plus grande convergence des positions de ses Etats membres, afin de consolider les politiques évoquées ci-dessus. Dans les domaines où il est possible d'avancer de manière différenciée, notamment sur le plan militaire, mieux vaut sans doute poursuivre dans la voie des coopérations *ad hoc*, ou en utilisant les outils de coopérations renforcées et de « coopérations structurées permanentes » offerts par le Traité de Lisbonne. Le fait que certains Etats membres ambitieux aillent de l'avant dans certains domaines ne signifie pas que ce type d'actions ne soient pas développées au bénéfice de l'Union européenne dans son ensemble. Au total, dans une Europe qui rétrécit inexorablement, il est surtout essentiel que chacun se demande s'il n'est pas enfin temps de considérer que seule « l'union fait la force » au niveau international – *Think Global and Act European* –, sauf à préférer essayer de surnager par soi-même, dans des mers désormais trop vastes et trop démontées pour nos Etats membres.

Cette tribune est la traduction française de la contribution originale « The EU and the World: Shrink or Swim? » à la série « Strategic Europe » du Carnegie Europe.