

30/03/2026

Guillaume Duval,
Conseiller, avenir de l'intégration
européenne, Institut Jacques Delors

BLOG — POST

Dans le monde actuel, l'Union Européenne est-elle vouée à renoncer à ses valeurs et au multilatéralisme dans sa politique étrangère ?



Le 9 mars dernier, devant les ambassadeurs de l'Union Européenne réunis à Bruxelles, Ursula von der Leyen, la présidente de la Commission Européenne, a suggéré de réorienter en profondeur la politique extérieure de l'Union Européenne. D'abord vis-à-vis d'un multilatéralisme, qui, au-delà des précautions oratoires d'usage, serait désormais largement dépassé, et ensuite dans la façon d'opérer avec nos partenaires extérieurs, qui devrait être guidée à l'avenir principalement par les intérêts de l'Union. Beaucoup de constats sur lesquels s'appuie la Présidente de la Commission sont fondés. Les conclusions qu'elle en tire posent néanmoins plus de questions qu'elles n'apportent réellement de réponses. Passons-les en revue.

Tout d'abord, l'Union Européenne peut-elle et doit-elle prendre acte de la mort du multilatéralisme et du droit international ? D'une certaine façon, elle le fait déjà en pratique du fait de l'inaction qui résulte de l'absence de consensus parmi ses Etats membres sur de très nombreux sujets, dans un domaine qui reste soumis à la règle de l'unanimité.

Les violations flagrantes et répétées du droit international, des décisions des Nations Unies ou encore de celles de la Cour de Justice Internationale par le gouvernement israélien de Benjamin Netanyahu n'ont suscité jusqu'ici aucune réaction forte de la part de l'Union et de la plupart de ses Etats membres.

L'Union Européenne n'a rien entrepris non plus pour protéger la Cour Pénale Internationale (CPI), pourtant basée sur son territoire, et ses juges, notamment européens, contre les sanctions extraterritoriales décidées par Donald Trump suite à l'inculpation de Benyamin Netanyahu pour crimes contre l'humanité. Alors que l'Union Européenne s'est dotée depuis 1996 d'un « blocking statute » qui vise précisément à s'opposer à ce genre de mesures en interdisant aux entreprises européennes de se conformer à de telles sanctions.

L'Union n'a pas jugé utile non plus de condamner en droit les violations des règles internationales en matière de commerce par Donald Trump l'an dernier ou les opérations qu'il a lancé cette année en dehors de toute légalité internationale d'abord au Venezuela puis aujourd'hui contre l'Iran.

Il ne fait évidemment aucun doute que le droit international et le multilatéralisme sont aujourd'hui très affaiblis sous les coups de boutoirs répétés d'acteurs comme Donald Trump, Vladimir Poutine ou encore Benyamin Netanyahu. Qu'il soit par ailleurs irréaliste d'escompter un jour prochain un simple retour au statu quo ante, cela paraît également évident. Ce statu quo ante n'avait d'ailleurs lui-même rien de flamboyant : si le multilatéralisme est si affaibli aujourd'hui, c'est aussi parce qu'il n'avait pas véritablement fait la preuve ni de son efficacité ni de son équité au cours des décennies antérieures.

Construits avant la grande vague de décolonisation des années 1950 et 1960, les cadres multilatéraux actuels n'accordent pas en particulier une place correspondant à ce qu'ils représentent aujourd'hui aux pays du Sud Global tant au Conseil de Sécurité, qu'au Fonds Monétaire International ou encore à la Banque Mondiale...Et c'est une des erreurs majeures des Européens d'avoir traîné des pieds pour engager cette réforme du multilatéralisme au cours des décennies 1990 et 2000.

I • L'Union ne peut pas renoncer au multilatéralisme

L'UE, qui est elle-même une forme d'instance multilatérale, a été entièrement construite sur la notion de droit et d'Etat de droit. Il s'agissait de mettre un terme aux dérives qui avaient conduit les pays européens à répandre la guerre et la désolation en Europe mais aussi dans le monde entier pendant cinq siècles pour finir par engendrer, en une sorte d'apothéose, les drames atroces des deux guerres mondiales du XXème siècle.

Contrairement à la France, au Royaume Uni, à l'Espagne, au Portugal ou encore à l'Allemagne, la Russie, la Chine et les Etats Unis n'ont jamais vraiment renoncé à leurs ambitions impériales. Il n'est pas surprenant que ce soient eux qui soient aujourd'hui à l'avant-garde de la destruction d'un ordre international fondé sur le respect des frontières et le non-usage de la force. Mais l'Europe, quant à elle, ne peut pas renouer avec cette histoire tragique. Le projet européen ne peut exister que s'il défend le droit face à la force, la justice face à l'arbitraire.

C'est pourquoi, l'Union Européenne ne peut pas faire une croix sur le multilatéralisme. Elle ne peut pas se mettre à essayer de jouer dans la même cour et selon la même absence de règles que Donald Trump, Vladimir Poutine ou Benyamin Netanyahu. Non seulement parce qu'elle n'en a pas les moyens, notamment militaires, et serait à coup sûr perdante mais surtout parce qu'elle y perdrait son âme et sa raison d'être. Et elle n'y survivrait probablement pas.

II • L'UE doit fédérer et se porter à la tête de la reconstruction du multilatéralisme

L'Union Européenne a impérativement besoin d'un droit international et d'un multilatéralisme efficace. Si les anciennes institutions multilatérales sont devenues trop dysfonctionnelles et obsolètes, la politique de l'UE ne peut pas être simplement d'en prendre acte. Elle peut et doit se porter à la tête de celles et ceux qui veulent les reconstruire sur des bases nouvelles adaptées au monde d'aujourd'hui. C'est ce que suggérerait notamment Mark Carney, le premier ministre canadien, à travers sa proposition d'alliance des puissances moyennes à laquelle l'Union Européenne n'a donné aucune suite jusqu'ici.

Cette refondation du multilatéralisme est d'autant plus nécessaire qu'on ne peut espérer affronter les principaux problèmes qui menacent aujourd'hui la survie même de l'espèce humaine, tels que le changement climatique et plus largement la crise écologique, que dans un cadre global. C'est certes le cadet des soucis d'un Donald Trump ou d'un Vladimir Poutine, mais cela ne peut absolument pas l'être pour l'Europe. Après le départ des Etats-Unis de l'Accord de Paris, l'Union Européenne, qui a été un exemple pour le monde entier avec l'adoption du Green Deal, a désormais une responsabilité éminente pour sauver l'action collective multilatérale contre le réchauffement du climat.

III • Laisser tomber les valeurs de l'Union au profit de ses seuls intérêts ?

Par ailleurs la politique extérieure de l'Union et les relations bilatérales que nous entretenons avec nos partenaires extérieurs comportaient jusqu'ici toujours une forte dimension en termes d'attachement à la démocratie, aux libertés et aux droits fondamentaux. Ces valeurs devaient en théorie conditionner le degré de notre engagement auprès de ces partenaires comme c'est le cas par exemple pour l'accord d'association entre l'Union Européenne et Israël, censé être conditionné au respect des droits humains fondamentaux par ce pays.

Il a toujours existé une tension entre la dimension « valeurs » et la dimension « intérêts » dans les relations de l'UE avec ses partenaires extérieurs. Cet équilibre toujours délicat à trouver fait en permanence l'objet de débats politiques difficiles. Cela a été le cas en particulier depuis de longues années au sujet des relations à entretenir avec la dictature communiste chinoise compte tenu en particulier de son action au Tibet ou au Xinjiang. Un sujet qui avait valu à plusieurs députés européens et à des chercheurs de think tanks de subir des sanctions de la part du pouvoir chinois. Une insistance trop forte sur cette dimension « valeurs » a par ailleurs pu être perçue parfois par nos partenaires comme une forme d'ingérence néocoloniale, notamment en Afrique Sub-saharienne. Et cela a pu être un obstacle au développement de nos relations avec certains pays.

Dans le contexte actuel, faudrait-il renoncer désormais à cette dimension pour entrer à notre tour dans des relations bilatérales transactionnelles conditionnées uniquement par nos intérêts ? Devant la gravité des menaces qui pèsent sur l'Union Européenne du fait de l'alliance de fait entre Donald Trump et Vladimir Poutine, il va falloir probablement être moins regardant que par le passé au sujet de nos partenaires potentiels.

IV • Il faut en effet développer nos relations avec les pays du Sud

L'autonomie stratégique de l'Europe ne peut pas signifier autarcie sauf à accepter une perte colossale de pouvoir d'achat pour les Européens. Si on veut diminuer nos dépendances excessives vis-à-vis tant de la Chine que des Etats Unis, il est nécessaire en effet de développer nos relations économiques avec le reste du monde, tant pour trouver des débouchés pour les produits et services européens que comme fournisseurs dans les chaînes de valeur des entreprises européennes. Dans ce contexte, l'Union Européenne a eu raison par exemple de chercher à tisser des liens économiques plus étroits avec l'Inde bien que Narendra Modi soit en réalité un dirigeant autoritaire qui s'appuie sur une idéologie détestable pour remettre de plus en plus en cause le caractère démocratique de l'Inde et les libertés des Indiens.

Pour autant, le développement du commerce et des accords commerciaux ne peut pas suffire à lui seul à consolider la position géopolitique de l'Europe. L'histoire récente de nos relations tant avec les Etats Unis qu'avec la Russie l'a amplement démontré.

S'il existe des contradictions entre les valeurs et les intérêts de l'Europe, il existe aussi des synergies qu'il ne faudrait pas gâcher en voulant jouer dans la même cour que Donald Trump. Si l'Europe reste un marché important, ce qui fait qu'elle compte aujourd'hui dans le monde ce n'est, chacun le sait, ni son avance technologique ni son poids militaire. Cela changera peut-être à l'avenir mais ce chemin sera nécessairement très long. Ce qui fait aujourd'hui que l'Europe exerce encore un attrait dans le monde c'est pour une part non négligeable son caractère d'espace pacifique, ayant renoncé à toute ambition impériale, associant un niveau élevé de solidarité sociale à un niveau tout aussi élevé de libertés individuelles et collectives ainsi qu'à une préoccupation constante pour la qualité de l'environnement.

V • Les valeurs servent aussi nos intérêts

Et il serait erroné de croire que ce modèle ne serait attirant que pour des habitants des pays développés. Les Iraniens et les Iraniennes qui sortent dans la rue contre les mollahs, les jeunes Népalais ou les Bangladais qui se sont révoltés ces derniers mois, ceux qui ont fait les printemps arabes ou les étudiants chinois qui se sont fait massacrer sur la place Tien An Men rêvaient eux aussi de disposer des mêmes droits que nous.

La démocratie est certes en recul dans le monde, mais l'aspiration des peuples à davantage de liberté reste puissante, en particulier chez les jeunes générations, et l'Europe peut et doit appuyer cette aspiration tout en s'appuyant aussi sur elle pour contrer les empires qui menacent son modèle social, écologique et démocratique. Si nous cessions de porter haut et fort nos valeurs humanistes et démocratiques, si nous renoncions à les intégrer en tant que telles à notre politique étrangère, nous affaiblirions en réalité la position de l'Europe dans le monde.

Nous devons donc, plus que jamais, être attentif aux signaux que nous envoyons. Ainsi, la politique migratoire de « forteresse Europe », opposée de fait à toutes les valeurs humanistes européennes, a puissamment contribué à détourner de l'Europe les pays d'Afrique et à les pousser à s'allier plutôt avec la Russie et la Chine, notamment dans le Sahel.

De même aujourd'hui, si l'Europe, au nom de ses intérêts de court terme, devait, comme on peut le redouter, limiter ses ambitions en matière de transition énergétique et de lutte contre le changement climatique, cela aurait un impact très négatif sur son poids géopolitique auprès des pays du Sud Global.

Enfin, la tolérance manifestée par l'Union Européenne vis-à-vis du gouvernement d'extrême droite de Benyamin Netanyahu a profondément décrédibilisé aux yeux du reste du monde le discours européen sur l'illégitimité de l'action de Vladimir Poutine en Ukraine et démobilisé tous les soutiens que l'Ukraine pouvait espérer parmi les pays du Sud contre l'agression russe.

Notre incapacité à condamner les violations manifestes du droit international par Israël ou les Etats-Unis dans la région a également empêché l'Union de jouer un rôle tant dans la solution de la guerre de Gaza qu'aujourd'hui dans celle qui embrase le Golfe. Alors pourtant que la diplomatie européenne avait été en première ligne pour la solution à deux Etats en Palestine dès les années 1990 et motrice depuis le début des années 2000 pour mettre au point le JCPOA, l'accord sur le nucléaire iranien conclu en 2015. On dit souvent que l'Europe progresse dans les crises mais sur le terrain géopolitique, l'Union a plutôt reculé, au contraire, toutes ces dernières années, notamment en Afrique et au Moyen Orient...

VI • Sortir du double standard

Pour l'avenir, les accords commerciaux ne peuvent pas suffire à desserrer l'étau que Vladimir Poutine d'un côté et Donald Trump de l'autre referment progressivement sur nous. Nous avons aussi besoin d'une politique étrangère mieux alignée avec nos valeurs humanistes et démocratiques.

Il faudrait également que, contrairement à ce qui est en train de se produire, les Européens, au niveau de l'Union comme de ses Etats membres, consentent à mettre davantage d'argent sur la table, tant pour l'aide au développement au sens traditionnel du terme que pour aider davantage les pays du Sud Global à s'adapter au changement climatique et à accélérer leur transition énergétique.

Il est enfin un dernier domaine où il est urgent de clarifier les choses si on veut que l'Union se dote d'une politique étrangère digne de ce nom : le dispositif institutionnel européen qui est aujourd'hui totalement dysfonctionnel.

Depuis sa nomination en 2019, Ursula von der Leyen, a voulu construire une « Commission géopolitique ». Elle a constamment cherché à se positionner aux avant-postes de la politique extérieure et de sécurité de l'Union Européenne. Et elle est largement parvenue à devenir l'interlocutrice privilégiée de nos principaux partenaires étrangers. Alors pourtant que, contrairement à la plupart des autres domaines de l'action publique, la politique extérieure et de sécurité reste selon les Traités une compétence exclusive des Etats membres.

Ces domaines sont simplement coordonnés à l'échelle européenne, sous la contrainte de l'unanimité, par d'une part le Président permanent du Conseil, aujourd'hui le portugais Antonio Costa, et d'autre part la Haute Représentante de l'Union pour les affaires extérieures et la politique de Sécurité et Vice-Présidente de la Commission Européenne, l'estonienne Kaja Kallas, qui préside les conseils des ministres des affaires étrangères, de la défense et du développement. En théorie ce sont donc eux qui devraient être les interlocuteurs privilégiés des dirigeants étrangers en matière de politique extérieure et de défense.

VII • Une guéguerre institutionnelle délétère

Mais, pour pouvoir remplir effectivement le rôle que leur confèrent les Traités, le Président du Conseil et la HR/VP sont doublement handicapés. Le premier de ces handicaps résulte de la règle de l'unanimité. Ils ne peuvent s'exprimer sur un sujet que si les 27 Etats membres se sont mis d'accord au préalable. Ce qui est rarement le cas, notamment sur des sujets qui nécessiteraient pourtant une réponse forte et rapide. S'ils le font quand même, ils s'exposent à un rappel à l'ordre immédiat de la part des chefs d'Etat et de gouvernement ou de leurs ministres des affaires étrangères. Du coup, ils restent toujours très, trop, prudents tant que le consensus n'est pas atteint. Alors que la Présidente de la Commission n'a pas cette contrainte : elle peut s'exprimer rapidement parce qu'elle n'a pas de compte direct à rendre aux chefs de gouvernement européens.

Par ailleurs le Président du Conseil et la HR/VP n'ont la main ni sur le budget de l'UE ni sur les administrations de la Commission qui gèrent les questions centrales pour la politique extérieure de l'Union comme les migrations, le commerce, la politique industrielle, l'aide au développement... Bref, tout ce qui fait le contenu concret, réel d'une politique extérieure digne de ce nom. C'est la Commission Européenne qui détient ces clefs là et donc sa présidente.

C'est la raison pour laquelle, c'est elle finalement qui, a pris de facto le leadership de la politique étrangère européenne. Pourquoi pas mais cette situation bancal sur le plan institutionnel crée pour l'instant en permanence de fortes tensions entre d'une part la présidente de la Commission, le Président du Conseil Européen et la HR/VP et d'autre part entre la Présidente de la Commission et les Chefs d'Etat et de Gouvernement qui refusent d'être dépossédés des prérogatives que leur donnent théoriquement les Traités. Cela contribue également à entretenir la confusion chez les partenaires extérieurs de l'Union.

Face aux dangers qui menacent l'Union, cette guéguerre institutionnelle et le gaspillage d'énergie qu'elle entraîne sont délétères, tout comme les blocages qui résultent de la règle de l'unanimité. Mais on voit mal cependant comment ces dysfonctionnements majeurs, qui menacent aujourd'hui la survie même de l'Union, pourraient être résolus sans modification des traités. Or pour l'instant personne ne propose de s'engager sur ce terrain.

Au-delà de ces difficultés institutionnelles persistantes et des tensions qu'elles suscitent, on peut douter également que le tournant qu'Ursula von der Leyen souhaite faire prendre à la politique étrangère de l'Union soit réellement de nature à renforcer la position géopolitique de l'Europe.