

L'Union européenne dans un continent en guerre

Thierry Chopin, Christian Lequesne

DANS **POLITIQUE ÉTRANGÈRE 2022/3 Automne**, PAGES 75 À 87

ÉDITIONS **INSTITUT FRANÇAIS DES RELATIONS INTERNATIONALES**

ISSN 0032-342X

ISBN 9791037304803

DOI 10.3917/pe.223.0075

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-politique-etrangere-2022-3-page-75?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Institut français des relations internationales.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

L'Union européenne dans un continent en guerre

Par **Thierry Chopin** et **Christian Lequesne**

Thierry Chopin est professeur de science politique à l'Université catholique de Lille et conseiller spécial de l'Institut Jacques Delors.

Christian Lequesne est professeur de science politique à Sciences Po Paris et ancien directeur du CERL.

Lors de son arrivée à la tête de la Commission européenne, Ursula von der Leyen avait exprimé son souhait que cette institution devienne plus « géopolitique ». La guerre en Ukraine a donné tout son sens à cette formule. Plus que jamais, l'Union européenne doit œuvrer pour sa défense et sa souveraineté. En d'autres termes, elle doit devenir une véritable puissance et trouver sa place dans un monde où compétiteurs et adversaires ne manquent pas.

politique étrangère

L'Union européenne (UE) est un projet né d'un rejet de la puissance et d'une volonté de gérer l'interdépendance économique entre États membres pour former une nouvelle communauté politique en rationalisant les contraintes du système international. Ce projet de paix et de prospérité démocratique, inédit au regard des transferts de souveraineté qu'il implique, a longtemps échoué à prendre en compte les questions de défense, les États membres préférant régler la question du *hard power* seuls ou dans le cadre transatlantique. L'invasion de l'Ukraine en février 2022 marque le retour des notions de géopolitique et de puissance au cœur de la réflexion sur l'UE : des marges de l'UE, et de ce que l'on pourrait appeler sa « géopolitisation », surgissent aujourd'hui les principaux défis qui permettront à la construction européenne d'affronter l'avenir.

L'UE face au défi de la puissance

Le projet européen est né d'une réaction à la guerre. Pour les Pères fondateurs, la coopération fonctionnelle des États et la logique du compromis

constructif (la fameuse « méthode Monnet ») se substituaient aux rapports de force qui avaient mené aux guerres fratricides du XX^e siècle. Le socle de la première Communauté européenne fut l'économie : marché du charbon et de l'acier, et commerce, pour lesquels des « solidarités de fait » (déclaration Schuman du 9 mai 1950) devaient l'emporter sur le paradigme du rapport de force.

Lorsque la Communauté européenne chercha à investir le domaine de la défense, avec le projet de la Communauté européenne de défense (CED) en 1952-1954, ce fut un échec. Les traités de Rome constituèrent en 1957 un retour à l'appréhension de la puissance par l'économie. Ce n'est nullement un hasard si la proposition de CED, comme son « enterrement », vinrent de France. Dans la communauté des fondateurs, la France était le pays dans lequel les élites politiques étaient les plus convaincues que la puissance ne peut entièrement faire l'impasse sur le militaire. Le débat sur la création d'une armée européenne posait la question de la remilitarisation de l'Allemagne, que gaullistes et communistes, comme une partie des socialistes, voyaient comme une menace pour la France¹.

Après l'échec de la CED, l'Europe a vécu la guerre froide en se développant sur le concept de puissance douce, ou *soft power*. Pour la plupart des États membres, la sécurité militaire était l'affaire de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN), et donc des Américains. Pour la France, elle était aussi une affaire nationale, d'où le choix de De Gaulle de se doter de l'arme atomique et sa sortie, en 1966, de l'organisation militaire intégrée de l'OTAN.

C'est paradoxalement la fin de la menace soviétique qui relance dans l'UE le débat sur une défense propre. Les positions des États varient, d'où des bricolages institutionnels alliant le *hard* et le *soft power*, comme les missions dites de Petersberg qui, en 1992, dotent la défunte Union de l'Europe occidentale – plus tard absorbée par l'UE – de la possibilité de réaliser des opérations militaires extérieures, à la seule condition qu'elles servent la résolution des crises et le maintien de la paix. D'où la remarque qu'aimait faire Pierre Hassner : « Aux Américains les repas sérieux, et aux Européens que la vaisselle cassée puisse être réparée ! ».

L'UE du *soft power* a longtemps convenu à la majorité des États membres. Pour les États neutres comme l'Autriche, la Finlande ou la Suède, la définition de la puissance européenne devait se limiter à sa

1. L. Warlouzet, *Europe contre Europe. Entre liberté, solidarité et puissance*, Paris, CNRS Éditions, 2021.

dimension *soft*. Pour les États fidèles à une relation transatlantique forte (Allemagne, Danemark, pays d'Europe centrale et pays baltes), la sécurité militaire ne pouvait se concevoir sans les États-Unis.

On ne saurait donc parler d'une aspiration commune de l'UE au *hard power*. C'est dans ce contexte que la France et le Royaume-Uni ont lancé, à partir de leur déclaration de Saint-Malo de 1998, l'idée d'une capacité européenne en matière de défense qui se distinguerait de celle de l'OTAN. Tout ce qui en a suivi (création d'une force d'action rapide, coopérations bilatérales renforcées, coordination des états-majors) s'inscrit dans un mouvement resté quelque peu mou en matière de défense, alors que le marché intérieur ou la monnaie unique – manifestations de l'UE par le *soft power* – correspondaient au contraire à un mouvement ferme.

À l'absence d'une définition partagée de la puissance et de culture stratégique commune, il faut ajouter des perceptions différentes des menaces. Avant l'invasion russe de l'Ukraine, existaient parmi les États membres des perceptions divergentes de la menace représentée, par exemple, par la Russie². Des pays comme la Grèce, la Bulgarie mais aussi l'Italie n'ont jamais considéré Moscou comme une vraie menace, alors que la Pologne, les États baltes mais aussi le Royaume-Uni y ont toujours vu le défi majeur à la sécurité de leurs frontières. De la même manière, le terrorisme n'a jamais été perçu comme une menace commune, car il a frappé différemment les États de l'UE.

On ne saurait parler d'une aspiration commune de l'UE au *hard power*

L'absence d'une perception similaire de la menace constitue une difficulté majeure pour une conception unifiée de la puissance. Elle s'explique largement par des intérêts de politique étrangère et de sécurité qui demeurent nationaux. La Boussole stratégique européenne adoptée en 2022 fait dès lors œuvre utile en s'interrogeant sur la perception commune des menaces. Toute définition d'une politique de défense commence par là.

La guerre en Ukraine fait de la Russie *la* menace commune pour les populations européennes, bien que certaines soient plus favorables que d'autres à un engagement militaire ou au respect des sanctions. La négation de la souveraineté ukrainienne par Vladimir Poutine est un facteur d'unification d'une culture stratégique européenne. Il paraît normal à une large partie des opinions européennes que des armes soient livrées à

2. Voir notamment les travaux de Conseil européen des relations internationales (ECRI).

l'Ukraine. La géopolitisation de l'UE est désormais ce qui doit guider le projet de la construction européenne.

En France, les premières prudences discursives d'Emmanuel Macron, mais aussi du ministre délégué chargé de l'Europe Clément Beaune, devant l'idée d'un élargissement de l'UE à l'Ukraine n'ont pu durer³. L'Ukraine a confirmé le slogan de la présidence française du Conseil de l'UE, selon lequel la « puissance » est nécessaire pour construire une communauté politique d'« appartenance ». La géopolitique n'est plus l'ennemie de la communauté politique, comme le pensaient encore les pro-européens au temps des négociations d'adhésion de la Turquie⁴. Elle en est devenue la condition, du fait de l'insécurité régnant aux marges du continent, du changement des équilibres de puissance dans le système international, et de la claire volonté de certains États (Chine, Russie, mais aussi Inde) de remettre en cause les règles du multilatéralisme.

Le récit de la « souveraineté européenne » : une prise de conscience géopolitique ?

La situation européenne demande un message politique clair sur ce qui fonde l'UE et sa légitimité face aux défis actuels. Ce qui suppose de répondre aux questions suivantes : quels sont les objectifs collectifs de l'UE ? Quels sont les biens communs qui requièrent une action commune ? Dans le domaine économique, sous l'effet de la crise de la zone euro, les Européens ont découvert que le déficit grec était aussi un déficit européen. Au-delà de la monnaie, la stabilité financière s'est peu à peu imposée comme un bien commun à protéger, dès lors que la fragilité d'un des membres menace la stabilité de l'ensemble de la zone euro, comme le montre à nouveau le risque de fragmentation de l'Union économique et monétaire lié à la hausse des taux d'intérêt. Mais la réflexion sur les biens communs « dépasse le seul champ économique, elle couvre aussi des facteurs essentiels de la puissance, comme la technologie, l'énergie ou encore la politique étrangère et de sécurité. Les investissements publics dans ces biens communs sont d'ailleurs centralisés dans les fédérations. Dans l'Union européenne, nous en sommes loin. Pourtant, nous faisons face aux mêmes défis internationaux⁵ ».

3. Entretien de Clément Beaune, ministre délégué chargé de l'Europe, avec France 2 le 24 juin 2022, sur l'élargissement de l'Union européenne à l'Ukraine et aux Balkans occidentaux, disponible sur : www.vie-publique.fr.

4. C. Lequesne, *La France dans la nouvelle Europe. Assumer le changement d'échelle*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008.

5. Benoît Cœuré, membre du directoire de la Banque centrale européenne, « Tirer les bonnes leçons de la crise pour la zone euro », discours au ministère des Affaires étrangères lors de la conférence des Ambassadeurs, le 27 août 2015, disponible sur : www.ecb.europa.eu.

Dans cette perspective, l'UE doit pouvoir porter un discours de souveraineté répondant aux attentes des citoyens⁶. C'est le sens du récit porté par les autorités françaises, énoncé dans le discours de la Sorbonne du président de la République en septembre 2017⁷. L'usage fait par Emmanuel Macron de la notion de « souveraineté européenne » s'inscrit dans une trajectoire de la relation France/Europe qui s'ouvre avec la fin du gaullisme. Elle considère que la souveraineté n'est plus nécessairement nationale, et que l'UE est devenue le meilleur moyen de « sauver » la France. Dans le discours du président de la République, le récit politique sur la souveraineté européenne n'est en rien opposé à celui sur la grandeur de la France, bien au contraire : il est vu comme le nouveau moyen d'assurer cette grandeur⁸. Le discours français sur la souveraineté européenne devrait faire l'objet d'explications auprès des partenaires de l'UE, pour en dissiper les ambiguïtés⁹.

Ce récit politique a plusieurs justifications. Les enjeux internationaux actuels remettent en question la capacité collective des Européens à répondre aux transformations géopolitiques mondiales et à faire face aux enjeux de puissance. C'est le cas pour l'organisation de leur sécurité collective, mais aussi pour la régulation des flux migratoires, ainsi que pour la lutte anti-terroriste. Dans ce contexte, un projet visant à développer une « souveraineté européenne » présente des avantages tant conjoncturels que structurels.

Ce projet fait également sens quant à la gestion des nouveaux rapports de force géoéconomiques mondiaux, tant aux plans environnemental et énergétique, numérique ou technologique, que dans le domaine commercial. Les négociations commerciales en sont un exemple majeur. Dans le monde actuel, les sources de croissance se situent pour une large part hors de l'UE, du fait des dynamiques démographiques et de rattrapage économique, mais aussi parce que de nombreuses innovations technologiques se diffusent ou se rentabilisent à l'échelle mondiale. Le protectionnisme n'a de protection que le nom. Cela ne signifie pas que l'UE ne doit

6. T. Chopin et J.-F. Jamet, « Comment répondre aux attentes des Européens ? », *Commentaire*, n° 155, 2016, p. 503-512 ; T. Chopin, « Défendre l'Europe pour défendre la vraie souveraineté », *Policy Paper*, Institut Jacques Delors, avril 2017.

7. E. Macron, « Initiative pour l'Europe. Pour une Europe souveraine, unie, démocratique », discours prononcé à la Sorbonne le 26 septembre 2017. Voir aussi C. Beaune, « L'Europe, par-delà le Covid-19 », *Politique étrangère*, vol. 85, n° 3, Ifri, 2020, p. 9-29.

8. S. Isik Bora et C. Lequesne, « Souveraineté européenne : une référence discursive française », contribution au colloque de l'Institut historique allemand de Paris en avril 2022, à paraître aux Éditions Wallstein.

9. Y. Bertoincini et T. Chopin, « Macron l'Européen : de l'Hymne à la joie à l'embarras des choix », *Le Débat*, vol. 1, n° 208, 2020 ; Y. Bertoincini et T. Chopin, « La "FrancEurope" 70 ans après la déclaration Schuman : projet commun ou projection nationale ? », *Le Grand Continent*, 9 mai 2020.

pas défendre ses intérêts¹⁰, mais que cela passe notamment par l'exigence de la réciprocité, par exemple en matière d'application des principes d'économie de marché, de protection de la propriété intellectuelle, de commandes publiques ou de garanties à l'exportation. Cela suppose également de s'assurer que les traités commerciaux ne remettent pas en cause les dispositions de la réglementation européenne en matière de protection des consommateurs, dans les domaines de la santé, de l'agriculture, de l'environnement ou de la finance. Enfin, l'UE doit disposer d'outils de contrôle du respect de ses règles, aussi efficaces que ceux des Américains, par exemple en matière fiscale, financière ou de contrôle des normes techniques. Ce thème a au demeurant une autre dimension économique d'actualité : au-delà de la seule dimension commerciale, le fondement national de la puissance souveraine est la capacité de lever l'impôt, capacité érodée par l'évasion, la fraude et l'optimisation fiscales. La justice sociale est également remise en cause si certains contribuables ou entreprises peuvent se soustraire à l'impôt.

Dans un registre plus géopolitique, les sujets régaliens renvoient en outre à la question des frontières et de l'identité géopolitique de l'UE. L'identification d'un « dehors » peut permettre de renforcer la cohésion interne, comme l'illustre la dynamique consécutive au référendum britannique. Les 27 gouvernements nationaux ont dû négocier avec ce qui est devenu un pays tiers, ce qui a eu pour effet de les rapprocher ; et les enquêtes réalisées à la suite du Brexit suggèrent que les opinions publiques sont devenues plus favorables à l'UE¹¹. Plus récemment, l'invasion russe de l'Ukraine a suscité non seulement une vive émotion des opinions européennes mais aussi une unité des 27 États membres, une réaction immédiate de solidarité forte ainsi qu'un soutien politique, humanitaire et militaire inédit. Reste bien sûr à voir si cette unanimité se maintiendra à mesure que les sanctions produiront leurs effets sur les économies des 27.

Le projet de souveraineté européenne permet enfin de remettre à leur juste place les questions de souveraineté, de subsidiarité et, *in fine*, d'efficacité de l'action publique. Une UE souveraine renforce la souveraineté de la puissance publique, qu'elle s'exerce au niveau national ou européen, les deux niveaux étant complémentaires. L'UE et ses États membres ont

10. Voir, par exemple, l'entretien avec Sabine Weyand, directrice générale de la DG Commerce de la Commission européenne : S. Lumet, « Doctrine de la double intégration, une conversation avec Sabine Weyand », *Le Grand Continent*, 31 janvier 2022.

11. T. Chopin et C. Lequesne, « Disintegration Reversed: Brexit and the Cohesiveness of the EU27 », *Journal of Contemporary European Studies*, vol. 29, n° 3, 2021, p. 419-431.

une même raison d'être : protéger la sécurité de leurs citoyens, à la fois physiquement et économiquement, tout en garantissant le plus grand espace possible à la liberté individuelle.

Les justifications d'une souveraineté européenne ont été renforcées par la crise sanitaire. Pour ne prendre qu'un exemple, l'événement le plus important de 2020 à l'échelle de l'UE fut l'adoption du Plan de relance européen. L'accord sur le principe d'un endettement commun a des implications fondamentales en termes de solidarité, mais aussi de souveraineté. Historiquement, la décision d'emprunt relève d'une prérogative de souveraineté. Du point de vue de l'UE, cet accord sur un endettement commun constitue donc un symbole puissant en termes d'union politique, et un engagement fort à rembourser de façon solidaire. Cette décision jette les bases d'un Trésor européen – la Commission européenne a commencé à jouer ce rôle – et l'hypothèse d'une émission de dette souveraine commune servira de protection européenne aux dettes nationales.

Les justifications d'une souveraineté européenne ont été renforcées par la crise sanitaire

La crise sanitaire a en outre renforcé le « réveil géopolitique de l'Europe¹² », provoquant une prise de conscience : l'UE est engagée dans une compétition pour la santé et la technologie, notamment avec la Chine et les États-Unis. La crise a montré que l'UE était mal équipée et devait réinvestir dans la technologie¹³. Pour ce faire, il faut s'en donner les moyens (y compris en termes de commandes et d'investissements publics) et favoriser les écosystèmes nécessaires en associant le secteur privé (par exemple en matière de capital-risque, sous-développé dans l'UE). Ce qui suppose, en retour, de dépasser les politiques technologiques nationales pour définir une stratégie européenne.

Les politiques existantes devront être adaptées à ces nouveaux défis technologiques et numériques. Le réexamen de la politique de concurrence prévu par la Commission européenne peut jouer un rôle important, notamment en réponse aux subventions masquées des entreprises de pays tiers, et aux acquisitions de technologies incompatibles avec une concurrence loyale. Il peut aussi signaler une ouverture à la formation de consortiums pouvant créer des capacités technologiques européennes de

12. L. van Middelaar, *Le Réveil géopolitique de l'Europe*, Paris, Éditions du Collège de France, 2022 ; L. van Middelaar, *Pandemonium. Europe's Covid Crisis*, New York, Columbia University Press, 2021.

13. J.-F. Jamet, « L'Europe au défi de la souveraineté technologique », in T. Chopin (dir.), « La souveraineté européenne : entre interdépendance et autonomie », *La Revue des juristes de Sciences Po*, vol. 13, n° 22, 2022.

premier plan là où l'UE est absente ou en retard. Concernant la politique industrielle, il est important de surveiller continûment la résilience et les dépendances technologiques des chaînes de valeur européennes. Enfin, s'agissant de politique commerciale, des clauses de sauvegarde devraient être incluses dans les accords commerciaux de l'UE, afin que les engagements en matière technologique soient tenus. Dans cette même perspective, il convient d'accroître l'ambition européenne sur le plan des technologies de défense et de sécurité, alors que les Européens sont confrontés au retour de la guerre sur leur continent.

L'épreuve de la guerre

L'invasion russe a agi comme un aiguillon, poussant les Européens à reconnaître la nécessité de renforcer la défense de l'UE et des États membres. On assiste à un « tournant européen » et peut-être aussi à un « tournant allemand » : livraison d'armes aux Ukrainiens *via* les Facilités de paix, sanctions économiques sans précédent, décision d'augmenter durablement les dépenses militaires allemandes¹⁴. Par ailleurs, la guerre en Ukraine a renouvelé la légitimité d'une OTAN qui, loin de se trouver dans un état de « mort cérébrale¹⁵ », retrouve une force d'attraction, y compris auprès de pays neutres membres de l'UE comme la Finlande et la Suède, désormais candidates à l'adhésion. Le gouvernement danois a, de plus, organisé un référendum le 1^{er} juin 2022 pour mettre fin à la dérogation (*opt-out*) dont bénéficiait le pays en matière de défense depuis le traité de Maastricht. Tout ceci confirme le choc que constitue la guerre en Ukraine pour l'UE et ses États membres, contraints de sortir de leur insouciance stratégique.

Dans ce contexte, les Européens (re)découvrent la nécessité de renforcer leurs capacités de défense. Il faut souligner le rôle joué par la France au titre de sa présidence du Conseil de l'Union européenne (PFUE) au premier semestre 2022. Au-delà de la nécessité d'orchestrer une réponse cohérente aux événements, la présidence française a constitué, pour Paris, une chance de faire progresser le débat européen et d'affirmer l'UE comme acteur stratégique¹⁶.

14. O. Scholz, « Après le tournant historique qu'a constitué l'attaque de Poutine contre l'Ukraine, rien ne sera plus comme avant », *Le Monde*, 22 juillet 2022.

15. E. Macron, « Emmanuel Macron in His Own Words », *The Economist*, 7 novembre 2019.

16. Les développements qui suivent sont issus du rapport remis à Clément Beaune, alors secrétaire d'État chargé des Affaires européennes, par le Comité de réflexion et de proposition pour la présidence française du Conseil de l'Union européenne : T. Chopin (dir.), *Une Europe pour aujourd'hui et pour demain. Souveraineté, solidarité, identité commune*, Paris, La Documentation française, 2022.

Les enjeux de « puissance » ont été placés au cœur de l'agenda français, dans l'idée de renforcer la « capacité à agir » aux échelles régionale et mondiale pour protéger les intérêts européens, sans renoncer au principe d'ouverture. Le premier constat étant que l'UE n'est pas prête à agir dans un monde de rivalités, entre une puissance ascendante de premier rang (Chine), une puissance établie qui n'apprécie guère la multipolarité (les États-Unis) et des puissances de second rang (Russie, Turquie, Iran...) qui s'affirment. Dans ce contexte, les 27 doivent penser par eux-mêmes les contextes stratégiques et géopolitiques qui s'imposent et s'engager dans une compétition stratégique maîtrisée.

Pour la France, il s'agissait donc de convaincre les partenaires que ce qui est stratégique pour l'UE est d'abord la protection de son ouverture (interne : la démocratie libérale ; externe : le commerce, la coopération, l'aide au développement). Il convient d'édifier un centre de pouvoir pouvant parler le langage de la puissance et agir en conséquence tout en restant le plus grand espace démocratique du monde. Un autre aspect de la puissance européenne est la politique de voisinage de l'Union, qui gagnerait à être repensée à la lumière de la concurrence que représentent les puissances de deuxième rang (Turquie, Iran, Russie, Israël), voire de troisième rang (Algérie, Égypte).

En matière de sécurité et de défense, la PFUE a vu l'aboutissement du projet de Boussole stratégique lancé sous présidence allemande. En outre, la déclaration de Versailles¹⁷ a rappelé l'objectif du renforcement des capacités militaires européennes, toutefois sans préciser les objectifs (s'agit-il d'accroître les capacités nationales des États membres ? Ou de renforcer les capacités partagées de l'UE ?), ni les moyens d'y parvenir. Un travail de cadrage politique est donc nécessaire pour favoriser la convergence entre États membres et que le « tournant européen » débouche sur des avancées opérationnelles¹⁸.

Dans cette perspective, trois séries de conditions peuvent être identifiées. Tout d'abord, celles qui permettraient d'opérer une convergence stratégique entre États membres, et de rapprocher les pays strictement « otaniens » (Pologne, Pays baltes, République tchèque) et ceux qui

17. Les 10 et 11 mars 2022, les chefs d'État et de gouvernement des États membres de l'UE se sont réunis à Versailles et ont adopté une déclaration sur l'agression russe contre l'Ukraine, ainsi que sur le renforcement des capacités de défense, la réduction de la dépendance énergétique et la construction d'une base économique plus solide. Voir S. H. Faure, « Une politique du "gentle reminder" : le bilan de Versailles en 10 points », *Le Grand Continent*, mars 2022.

18. Y. Bertoncini, « Europe de la défense : des critères pour une convergence ! », *Euractiv*, 10 mars 2022.

plaident en faveur d'un renforcement de l'autonomie stratégique européenne. Ensuite, celles qui pourraient favoriser une plus grande convergence entre pays membres quant à une définition claire des conditions de recours à la force militaire. Enfin, les conditions de convergences opérationnelles permettant d'avancer plus rapidement sur des projets communs déjà lancés (Fonds européen de défense, avion de combat et char du futur par exemple), mais aussi de renforcer et d'élargir la mutualisation industrielle européenne, pour bénéficier de la montée en puissance des budgets nationaux de défense. Le risque serait, sinon, que les augmentations décidées depuis la guerre russe d'Ukraine renforcent seulement telle ou telle industrie nationale¹⁹, ou la préférence atlantique en matière d'armement.

La guerre en Ukraine ravive la question de l'élargissement de l'UE

La guerre en Ukraine ravive également la question de l'élargissement de l'UE, la demande d'adhésion de l'Ukraine ayant été déposée dès le début du conflit par le président Zelensky. Géorgie et Moldavie ont aussi déposé leur demande d'adhésion. L'UE a répondu en accordant à l'Ukraine et à la Moldavie le statut de candidat lors du Conseil européen des 23 et 24 juin 2022. Ces circonstances exceptionnelles montrent le besoin d'une forme d'arrimage politique à l'UE. C'est le sens de l'idée, lancée par le président Macron devant le Parlement européen le 9 mai 2022, d'une Communauté politique européenne (CPE)²⁰. Du rejet de la demande à l'adhésion complète existent déjà divers types de relations à l'UE : Espace économique européen (EEE), accords bilatéraux (Suisse), accords consécutifs au Brexit (Royaume-Uni). L'Ukraine a un accord d'association avec l'UE depuis 2017.

L'État candidat doit assimiler l'acquis communautaire dans son droit national, mettre à niveau son économie et être une démocratie libérale selon les critères dits de Copenhague, établis depuis 1993. Le seul respect de ce dernier critère n'a cependant jusqu'ici jamais permis de concrétiser une adhésion, la capacité à intégrer le marché intérieur ayant été posée en condition *sine qua non*, créant ainsi impatience et découragement parmi les candidats. De même, les enjeux de politique étrangère n'ont pas été assez pris en compte, bien que cet aspect soit devenu clé pour l'avenir de l'UE. Cette dernière a aujourd'hui une offre structurée et crédible pour les États

19. Voir S. Faure, *Avec ou sans l'Europe. Le dilemme de la politique française d'armement*, Bruxelles, Éditions de l'Université libre de Bruxelles, 2020.

20. T. Chopin, L. Macek et S. Maillard, « La communauté politique européenne. Nouvel arrimage à l'Union européenne », Institut Jacques Delors, mai 2022.

motivés d'abord par la dimension économique de l'Union et étant en mesure de s'y conformer : l'EEE. Mais pour les États dans la situation inverse (aspirant à l'intégration politique, mais pas encore prêts sur le plan économique), il n'existe pas de réponse claire, structurée, attractive.

Les nouvelles demandes d'adhésion à l'UE invitent ainsi à penser une démarche permettant une adhésion rapide à la dimension politique, tout en gardant une logique progressive de moyen ou long terme pour l'intégration économique. L'idée d'une CPE a été annoncée par Emmanuel Macron pour répondre à ce besoin, devenu impératif face aux enjeux géopolitiques dans le voisinage oriental ou dans les Balkans occidentaux. Ces derniers sont en effet candidats depuis dix ans, sans que grand-chose ne se passe. Le concept de CPE doit être distingué de l'initiative de Confédération européenne de François Mitterrand en 1989, alors perçue comme une alternative peu attractive à la volonté des pays d'Europe centrale et orientale de rejoindre l'UE, et qui intégrait l'Union soviétique.

La CPE est conçue comme une réponse à la rivalité géopolitique entre l'UE et la Russie poutinienne, mais elle se définit surtout comme la première étape vers une adhésion, une promesse univoque des États membres, tout en laissant aux pays concernés le choix d'en rester à l'intégration politique, ou d'aller au bout du processus d'une adhésion pleine et entière. Ainsi la question de l'adhésion ne se poserait-elle plus en termes de « si » mais de « quand », et elle pourrait être graduelle, « par tranches » plutôt que monolithique. De plus, la CPE favoriserait la perception de l'existence d'un espace démocratique unique, de valeurs et de destin communs. D'autres appellations restent possibles : Confédération européenne²¹, Espace politique ou démocratique européen – parallèlement à l'Espace économique européen. Charles Michel, président du Conseil européen, évoque quant à lui une Communauté *géopolitique* européenne.

La participation à cette CPE devrait se traduire par une association à la vie institutionnelle de l'UE : sommets réguliers avec les dirigeants des 27 ; accès aux réunions des familles politiques en amont des sommets ; droit d'intégrer pleinement les partis européens ; disposition de sièges au Parlement européen (sans droit de vote mais avec droit de parole et de participation au travail des commissions parlementaires) ; participation à certaines réunions du Conseil des ministres de l'UE, notamment sur les

21. P. Ricard, « Enrico Letta : "Nous faisons fausse route" sur l'élargissement de l'Union européenne », *Le Monde*, 9 mai 2022.

affaires étrangères. Cela permettrait de favoriser un sentiment d'appartenance à un socle de valeurs communes, ainsi qu'une convergence des visions politiques, et l'émergence du sentiment d'être des partenaires égaux. L'appartenance à la CPE devrait également se traduire concrètement au niveau des citoyens, avec par exemple l'accès à des programmes comme Erasmus+, ou au futur service civique européen.

La coopération, voire l'intégration, devraient être rendues possible pour certains domaines (sécurité, énergie, infrastructures, etc.), en prélude à une future adhésion si l'État concerné la souhaite. Pour ne pas mettre en péril la cohérence politique de l'UE, ces coopérations devraient être soumises à de strictes conditions et à une clause de réversibilité, qui existent déjà dans la procédure d'élargissement, notamment depuis que la France a proposé en 2019 sa nouvelle méthode. La CPE pourrait permettre un arrimage rapide des pays candidats à l'UE en échappant au dilemme délétère d'une adhésion accélérée contre-productive ou d'une procédure à l'horizon incertain, mais elle soulève aussi des interrogations importantes. En matière de sécurité et de défense, quelles garanties pourrait apporter la CPE à ses membres qui n'ont pas rejoint l'OTAN ? Et les pays dont les frontières sont encore contestées pourraient-ils la rejoindre ?

Enfin, la CPE ne pourrait fonctionner que si elle ne se transforme pas en purgatoire pour des États candidats doutant que leur entrée dans l'UE puisse jamais être effective. L'insistance d'Emmanuel Macron – dans son discours du 9 mai 2022 – sur le fait que l'adhésion pourrait prendre des « décennies » est de ce point de vue une maladresse. Il en va de même de sa déclaration sur le fait que le Royaume-Uni pourrait faire partie de la CPE, cette remarque donnant l'impression que la proposition néglige l'objectif de l'adhésion. Les élites politico-administratives françaises ont toujours une difficulté à considérer que la géopolitisation de l'UE est compatible avec le projet original de la construction européenne, et à l'expliquer de façon satisfaisante à une opinion publique sceptique. On remarquera d'ailleurs que la PFUE n'a réussi qu'à convaincre à moitié la Bulgarie à lever son veto sur l'ouverture de négociations avec la Macédoine du Nord, amenant ce dernier pays, mais aussi l'Albanie, à douter de leur destin européen, alors que la Russie, la Chine, comme la Turquie, manifestent quotidiennement leur influence dans les Balkans occidentaux. Depuis la fin de la guerre froide, la difficulté à se défaire du projet de la petite Europe « carolingienne » est devenue un désavantage stratégique pour la France auprès des 27, alors que la géopolitique aux marges du continent s'impose de plus en plus au processus de la construction européenne.

* * *

Ursula von der Leyen eut une bonne intuition en déclarant, lors de son élection à la présidence de la Commission, que cette dernière serait « géopolitique ». Le projet de la construction européenne ne repose plus seulement sur l'idée de la meilleure organisation possible des rapports d'interdépendance économique entre États membres. Il prend aujourd'hui en compte ce que l'Europe veut être dans le monde et par rapport au monde. Cette géopolitisation donne une plus grande importance à la politique extérieure et de sécurité. L'invasion russe de l'Ukraine pose clairement la question de la responsabilité internationale de l'UE, mais aussi celle de la définition de ses frontières, après l'acceptation du principe des candidatures de l'Ukraine et de la Moldavie, et de l'ouverture de négociations d'adhésion avec l'Albanie et la Macédoine du Nord.

On affirme depuis longtemps que la politique européenne n'est plus de la politique étrangère pour ses États membres. On constate pourtant aujourd'hui que l'UE se construit de plus en plus dans une tension qui lui permettra d'atteindre une souveraineté européenne en matière de politique étrangère et de sécurité. Le temps où l'UE se prétendait projet de rejet de la puissance est lointain. L'UE doit désormais trouver son modèle de puissance dans le monde et se donner les moyens de l'assumer.



Mots clés

Union européenne
Souveraineté européenne
Défense européenne
Guerre en Ukraine

