

L'UE projetée vers la puissance ?



Leçons mêlées d'une crise

C'est sa nature même, juridique et politique, qui a fait de l'Union européenne une puissance d'improvisation face au Covid. Il reste qu'elle a pu prendre d'importantes initiatives, celles-ci pouvant la mener vers une affirmation de puissance plus nette. Mais sa politique étrangère demeure dans les limbes, éclatée entre logiques nationales, interétatiques et communautaires. En matière de défense, les progrès ont été réels, mais ne peuvent se concrétiser sans forte volonté politique. L'Europe sort-elle de la crise sanitaire plus puissante ou plus impuissante ?

La crise créée par la pandémie, si l'on veut en mesurer les conséquences, ne peut être isolée d'autres événements. Elle a coïncidé, pour l'Union européenne (UE), avec la sortie du Royaume-Uni, qui induit automatiquement et statistiquement une réduction significative de la population, du budget communautaire, et du poids militaire, industriel, scientifique et culturel de l'Union. En revanche, cette sortie pourrait aider à lever certains interdits sur les politiques de sécurité et de défense. Et elle a déjà probablement permis d'exister au plan de relance européen, contre lequel les « frugaux » ont dû batailler sans les Britanniques.

La pandémie a aussi sévi dans un contexte stratégique global de recul du multilatéralisme et de retour aux rivalités de puissances, qu'il s'agisse des deux grandes puissances, américaine et chinoise, ou de la résurgence des stratégies régionales – notamment à nos frontières, russe et turque.

On a pu comparer la crise sanitaire à une guerre. Une vraie guerre, la « Grande guerre », a mis fin, voici un siècle, à la suprématie européenne. La Seconde Guerre mondiale a aggravé le déclin, y compris moral, du Vieux Continent et mis fin à ses empires coloniaux. On ne saurait suivre la comparaison avec le Covid, qui a certes frappé durement l'Europe après la Chine et fait cruellement apparaître ses faiblesses sanitaires, industrielles et d'organisation, mais qui l'a également contrainte à apporter des réponses qui détermineront ses chances dans le monde de demain.

Une « puissance dépendante »

L'UE a « improvisé », comme elle l'a fait, pour reprendre les termes de Luuk van Middelaar, dans les crises passées : la crise monétaire de 2008, puis la crise

migratoire de 2015. Ne pouvant s'appuyer sur ses acquis, elle a tâtonné, et ses réponses ont pris du temps face à la crise – trop de temps, par définition. Mais en dépit du dommage économique produit par les confinements et le poids de la dette qui s'ensuit, l'UE a sans doute posé les bases de politiques essentielles en matière de santé et d'économie, tout en prenant conscience de la nécessité d'affirmer une forme de souveraineté, quel que soit le nom que l'on choisisse de lui donner.

Depuis sa création, la Communauté européenne s'est gardée de se vouloir souveraine ou « puissance ». Ni les Européens ni les Américains qui ont largement influencé sa fondation ne le voulaient. L'adjonction, avec le traité de Maastricht, de l'Union politique, puis de la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC), n'a changé ni l'état d'esprit ni la réalité. L'Union monétaire a certainement, elle, réduit notre dépendance et accru nos moyens d'action, mais sans que cela imprègne les esprits.

Pourtant, l'UE et ses États membres constituent, statistiquement et de fait, une puissance économique, technologique, scientifique, spatiale, et même militaire. Fragilisée par la montée en puissance d'une Chine désormais en position de contrôler des pans entiers de notre économie et de celle de nos partenaires, en même temps que par la confrontation qui s'ensuit avec les États-Unis, l'UE s'attache à réduire ses dépendances technologiques et d'approvisionnement, à protéger ses investissements stratégiques et, avec beaucoup de difficultés, à se prémunir des effets extraterritoriaux des décisions américaines.

Le principal choc a été celui du constat de la dépendance en matière de santé – qu'il s'agisse des masques ou des composants de nos principaux médicaments – qui a violemment illustré les effets de la délocalisation et de la désindustrialisation. Les déboires de la mise à disposition des vaccins sont venus confirmer le diagnostic de l'affaiblissement de notre capacité industrielle, et en particulier des champions technologiques traditionnels. L'UE n'a, dans les traités, qu'une compétence secondaire en matière de santé, d'où les hésitations et les retards. Elle a, surtout, une culture de la réassurance comptable et juridique, héritée des problèmes des années 1990, qui l'empêche dans des procédures où la précaution l'emporte sur la réactivité.

La gestion de l'approvisionnement en vaccins n'a donc pas été optimale, mais elle doit être jugée à la lumière de ce qu'auraient été nos faiblesses et handicaps sans l'action demandée à la Commission : certains auraient dû parier sur leurs champions nationaux, s'exposant aux aléas de la recherche là où l'urgence primait, et les États européens seraient partis divisés, avec des chances inégales, dans une sauvage compétition internationale. Les financements européens ont largement bénéficié à la réussite des vaccins – y compris d'AstraZeneca, dont le comportement a mis la Commission en difficulté et compromis la campagne de vaccination. Pour l'avenir, la question est bien de savoir si ce qui a été improvisé pourra être transformé à moyen terme en politique, avec des bases solides et la réactivité requise.

Ces remarques valent plus encore dans le domaine économique : les premiers fonds sont venus au secours des pays les plus touchés, et le fonds de relance annonce des

sommes significatives, mais surtout la mise en œuvre, enfin agréée, d'une capacité d'emprunt de la Commission. Les montants ne peuvent être comparés à ceux mis en œuvre aux États-Unis qu'en intégrant les programmes des États membres, et en gardant à l'esprit que le budget de l'UE ne représente que 1 % de l'ensemble des budgets nationaux.

La question que devra demain résoudre l'UE sera celle du financement de la dette et des ressources propres qu'elle décidera d'y consacrer. Et le résultat des programmes financés sera largement déterminé par le respect des priorités fixées tant au niveau européen qu'au niveau national : à la transition « verte » et aux fondements technologiques et industriels de l'autonomie stratégique. Les premiers résultats préexistent aux décisions prises sous l'effet de la crise, par exemple dans le domaine des batteries ou des semi-conducteurs ; ils seront complétés par les mesures adoptées cette année dans le domaine numérique (*cloud*, données, Intelligence artificielle), le domaine spatial et celui de la cybersécurité.

Une politique étrangère, quelle politique étrangère ?

La crise, dans un contexte de tensions mondiales et régionales, a donc indubitablement légitimé et renforcé la volonté de bâtir une capacité d'agir indépendante. Peut-on dire pour autant que l'Europe se veut enfin puissance ? Ce n'est pas ici le lieu d'un débat sur les termes, ni sur ce qui fonde des approches si différentes entre États membres – et notamment entre la France et l'Allemagne. Mais il est clairement paradoxal que l'UE – forte de son poids de fait, qui s'est érigée en union politique, s'est dotée dans les traités d'une politique étrangère commune, a créé des structures censées la mener, a confié la direction de cette politique à un Haut Représentant membre de la Commission et qui préside le Conseil des ministres des Affaires étrangères – affiche, face à ses partenaires, une impuissance que les derniers mois ont largement illustrée.

Durant les mois de crise, l'image projetée par l'UE vers l'extérieur n'a pas été celle du plan de relance ou de la politique de santé, mais celle de l'impuissance diplomatique, voire de l'humiliation. Les deux épisodes qui se sont produits au printemps en Russie – lors de la visite de Josep Borrell – et en Turquie – lors de celle des présidents du Conseil et de la Commission –, donc chez nos « moyennes puissances » voisines, ne sont pas seulement anecdotiques. Ils incitent à réfléchir à deux questions cruciales : une politique étrangère peut-elle être presque uniquement constituée de sanctions ? Qui représente l'UE pour l'extérieur ?

La détérioration de la relation avec Moscou, mais surtout le mépris que trahit son outrecuidance à l'égard de l'UE, appelle certes à porter un regard lucide sur la Russie, mais aussi à une réflexion de fond sur la Politique étrangère et de sécurité commune. Celle-ci aurait pu nourrir de réels espoirs, si elle s'était appuyée sur l'ensemble des moyens de l'Union qui font sa force : une politique commerciale, une politique monétaire, une aide au développement, une aide humanitaire, des partenariats, tous moyens dotés soit de fonds substantiels soit d'instruments de rétorsion. Elle en a été, dans les faits, déconnectée. Restent à disposition du Conseil des Affaires étrangères, du Haut Représentant qui le préside et au Service européen d'action extérieure qui le sert, outre les « stratégies globales », les déclarations et les sanctions.

Ces sanctions se sont récemment multipliées, ainsi que le montre une étude de la Fondation Schuman¹. Provoquées par des manquements aux droits de l'homme ou des atteintes à la souveraineté, elles touchent parfois des petits États comme la Birmanie, mais surtout la Chine et la Russie. Initiatives réunissant souvent Américains et Européens, elles n'ont pas la force d'une résolution du Conseil de sécurité et n'y sont pas légitimées, puisqu'elles visent deux de ses cinq membres permanents. Le débat sur l'inefficacité des sanctions est récurrent. Aucun de ces trains de mesures, parfois contraires aux intérêts économiques européens, n'a pu entamer la résolution des Chinois ou des Russes ni affaiblir leurs gouvernants. L'UE, et dans une moindre mesure ses États membres, subit rancune et perte de crédibilité sans pour autant faire progresser les causes défendues.

Quant aux actions positives de l'UE, en matière d'aide au développement, d'aide humanitaire, de partenariat souvent assorti de fonds, elles continuent de n'être ni visibles ni conditionnelles. Elles suivent au demeurant une logique propre et se discutent dans des enceintes distinctes. La conditionnalité des aides au développement reste un sujet tabou, d'autant que la Commission a fait de l'*ownership* – « appropriation » – des programmes par les bénéficiaires un fondement du Fonds européen de développement. L'UE, tout en respectant les critères interdisant l'aide « liée », pourrait, à la lumière des politiques d'influence chinoise et moyen-orientale dans certains pays, revoir son approche. Quant à la visibilité, essentielle puisqu'elle matérialise le soutien européen aux populations concernées, elle n'est pas même recherchée, conformément à une longue tradition purement humanitaire – ce qui ne la préserve pas pour autant des soupçons et critiques...

Le *sofagate* – pour reprendre l'expression née de l'affront protocolaire fait à Ursula von der Leyen lors de la rencontre, au printemps, entre le président turc, elle-même et Charles Michel – a également entaché l'image de l'UE. On ne peut guère douter qu'Erdoğan se soit réjoui de voir l'UE en difficulté, et spécifiquement une femme dans une position de pouvoir. Un minimum de savoir-faire, voire de savoir-vivre, aurait sans doute pu retourner la situation. La question de savoir comment les services du protocole qui gèrent en permanence et à la perfection les sommets, ont été placés hors-jeu importe peu. En revanche, l'affichage de rivalités au plus haut niveau de l'UE l'affaiblit.

Certes, la structure institutionnelle de l'UE est complexe et le demeurera longtemps, mais l'explication est simple : n'étant pas fédérale, l'UE est, *a fortiori* pour le traitement de politiques qui se trouvent au cœur de la souveraineté des États membres, un mélange d'intergouvernemental et de communautaire. Le président du Conseil européen représente une logique, la présidente de la Commission l'autre. La solution ne consiste pas à attendre une révision des traités, mais à s'accommoder de la nécessaire complexité du fonctionnement européen, en en tirant le meilleur parti : le poids futur de l'UE en dépend.

1. R. Bloj, « Les sanctions, instrument privilégié de la politique étrangère européenne », *Question d'Europe*, n° 598, Fondation Robert Schuman, 31 mai 2021.

Les synergies de défense

On ne saurait parler puissance sans parler défense. Les années 2020 et 2021 ont été marquées par des avancées significatives, avec notamment la mise en place dans le budget communautaire d'un Fonds de défense – avancée plus radicale dans son principe que dans ses chiffres. Il apporte cependant plus d'oxygène aux industriels de défense et doit contribuer, combiné aux dispositifs existants de Coopération structurée permanente et à l'action de l'Agence européenne de défense (AED), à faire converger les efforts des États membres vers plus d'investissements dans les technologies d'avenir, plus de coopération, plus de synergie. Il est également prévu qu'il soutienne la base industrielle et technologique de défense européenne, ce qui a suscité des réactions négatives des États-Unis et conduit à une négociation laborieuse des conditions – limitatives – de participation des pays tiers, les Américains, en dépit du *Buy American Act* et de leur réglementation sur le trafic d'armes au niveau international (ITAR), ayant crié à la « forteresse Europe »...

On ne peut attendre une révolution de ces 8 milliards d'euros sur sept ans que gèrera la Commission. Les conditions du succès seront la pertinence et l'ampleur des programmes que soutiendra le Fonds, l'équilibre entre l'inclusivité – à laquelle veilleront les États plus petits, ou dont l'industrie de défense a des racines dans l'ancien pacte de Varsovie –, l'efficacité, qui ne peut s'accommoder des règles de « juste retour » ou de stricte répartition géographique, et la mise en œuvre de l'exceptionnel potentiel synergique de l'UE. L'Union apportera une contribution significative aux capacités de défense européenne si elle peut faire converger les politiques de l'ensemble des secteurs concernés : défense, recherche, industrie, concurrence, commerce, marché intérieur, protection des investissements...

Et cette politique sera doublement une réussite si elle permet de prendre en compte les besoins de l'ensemble des acteurs, militaires mais aussi civils : police, surveillance des frontières, des mers, des infrastructures critiques. Elle créerait ainsi un noyau de marché intérieur, ainsi que les conditions optimales pour que ces services puissent opérer en commun. C'est en cela qu'elle peut mettre en œuvre une vraie complémentarité avec l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN). L'UE est militairement mineure par rapport à l'OTAN, parce qu'elle ne compte ni les États-Unis, ni désormais le Royaume-Uni, sans oublier le Canada ou la Turquie..., et parce qu'elle n'a pas l'organisation ni les commandements de l'OTAN (et notamment le Supreme Headquarters Allied Powers Europe – SHAPE). Mais elle pèse plus que l'OTAN par la panoplie de ses moyens d'action, et notamment ses moyens financiers et réglementaires.

Cette synergie ne pourra être mise en œuvre qu'à condition que cessent les combats interinstitutionnels entre Commission, Parlement, Conseil et les agences qui lui sont rattachées, notamment l'AED, ainsi que l'éternelle querelle entre approches intergouvernementale et communautaire. La puissance de l'UE vient de ses États membres *et* des politiques communes : et c'est particulièrement vrai de la défense. Le Fonds européen de défense ne représente qu'une faible part du budget de défense des États membres. Il en va d'ailleurs de même pour l'espace, même si l'on ajoute aux crédits communautaires ceux de l'Agence spatiale européenne.

La dernière condition du succès est de rester éveillé sur les risques, sans se tromper sur les priorités, ainsi que sur la nécessité d'une capacité d'action autonome. La relation avec Washington, ces derniers mois l'ont montré, restera complexe, quelle que soit l'administration : tendue du fait de la crainte d'une indépendance, notamment industrielle, contraire aux intérêts américains; constructive dans la perspective d'une Europe « pourvoyeuse de sécurité »; et pouvant même apporter des redondances précieuses, entre alliés, face aux vulnérabilités technologiques, notamment cyber ou d'approvisionnement.

Le poids de l'UE évoluera, en termes relatifs, en fonction des politiques des autres acteurs mondiaux. Vis-à-vis des deux superpuissances que sont la Chine et les États-Unis, l'année 2021 montre que le défi, pour l'Europe, est de n'être pas un simple pion sur l'échiquier des deux joueurs : la non-dépendance sera la clé de la liberté d'action.

Pour l'Union, l'impératif sera aussi de veiller à d'autres menaces, de faire fructifier des partenariats dans son voisinage, qu'il s'agisse du bassin méditerranéen, du Proche-Orient ou de l'Afrique; ainsi que d'avoir sa propre politique face à la Russie.

Il est trop tôt pour dresser en profondeur le bilan de la pandémie, notamment en Afrique. La santé, la transition climatique et numérique, la démocratisation du *New Space* pourraient être les axes de partenariats repensés; tout comme l'information, la culture, l'enseignement. L'un des éléments qui affectent le plus l'image de l'UE est son vieillissement démographique. Le traumatisme du Covid à l'intérieur de l'UE conduira probablement à des politiques donnant une priorité à la jeunesse et à la formation. Ce pourrait être là une occasion de repenser les ponts possibles avec les États de notre voisinage.

La crise a mis l'UE à l'épreuve, comme d'autres continents, avec des décalages dans le temps. Elle lui a fait prendre conscience de ses failles, auxquelles elle a apporté des éléments de réponse concrets, au prix de décisions courageuses. Les mois qui viennent montreront si elle parachève les travaux engagés, les complète d'autres *aggiornamento* nécessaires, et avec quelle volonté.

C.-F. A.

Pour en savoir plus

- J. Borrell, « Pourquoi l'Europe doit-elle être stratégiquement autonome ? », *Éditoriaux de l'Ifri*, 11 décembre 2020.
- L. van Middelaar, *Quand l'Europe improvise. Dix ans de crises politiques*, Paris, Gallimard, 2018.
- T. de Montbrial, « L'Europe dans le monde : pour une refondation, modeste et efficace », *Éditoriaux de l'Ifri*, 16 décembre 2020.

