

En guise de conclusion : L'Union européenne sur la scène internationale, une puissance exemplaire ?

Tanguy de Wilde d'Estmael

Cette seconde livraison de la revue *Émulations* consacrée à l'Europe aborde essentiellement le rôle de l'UE dans les relations internationales. À travers des dossiers-clés comme les relations avec la Russie et la Chine ou le danger de la prolifération nucléaire à partir du cas de l'Iran, divers enjeux sont mis en exergue qui tous posent la question du rapport de l'Union européenne au monde. Et le débat sur l'identité et la « puissance » de l'Union européenne de s'ouvrir. Il n'est pas neuf. Dès qu'une présence affirmée des Communautés européennes fut perceptible dans l'arène mondiale, les interrogations surgirent. Au vingtième siècle, durant les années septante et quatre-vingt, les questions portaient sur la troisième voie ou l'autre voie que pouvait emprunter ou entonner l'intégration européenne dans un système bipolaire. Durant les deux dernières décennies, ce fut surtout la pertinence du rôle de l'UE dans un monde globalisé mais insécurisé qui anima la réflexion. Que retenir de ce foisonnement à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne ?

La réforme institutionnelle, laborieusement entreprise depuis 2002, ôte tout doute sur la nécessité de considérer l'Union, en tant que telle, comme un acteur international. Mais pas comme n'importe quel acteur, et surtout pas comme un État. L'atypisme de l'UE empêche toute comparaison qui l'enserrerait dans un modèle étatique. *Ipsa facto*, il n'est guère aisé d'élucider le type de « puissance » qui en émanerait. Il pourrait du reste paraître incongru de nommer « puissance » la dimension externe d'un acteur fondé historiquement sur des bases qui s'enorgueillissaient d'un dépassement de la *Machtpolitik*, de funeste renommée après deux saignées guerrières. Certes, l'UE se présente *ad intra* comme le parangon d'un système postmoderne où les États-membres n'articulent pas leurs relations sur la base d'un équilibre des forces, mais bien par le biais de normes librement consenties. Mais, *ad extra*, l'UE doit faire face à des acteurs qui pour la plupart sont demeurés modernes au sens où à leurs yeux la souveraineté étatique, la coopération fondée sur l'unanimité et l'équilibre des forces, ne sont pas de vains mots. Qu'elle le veuille ou non, l'UE s'insère dans un monde de « puissance », même si elle a ici l'occasion d'avancer une autre conception de celle-ci. En ce sens, la « puissance » européenne n'effraye plus comme d'antan ; l'UE entend rassurer son environnement par un exercice différent de ses capacités au service de certaines valeurs navigant entre ses intérêts.

Comment dès lors qualifier cette puissance ? Il importe de distinguer les éléments d'analyse qui, trop amalgamés, ont parfois mené à la confusion. On vise ici les moyens, la méthode et le contexte de déploiement de la puissance, trois ordres de réflexion qu'il faut commencer par séparer pour mieux les réunir par la suite. De prime abord et dans sa prime jeunesse, l'UE, qui se limitait aux Communautés, acquit *de facto* un statut de puissance commerciale par l'importance de ses moyens économiques et financiers. Le poids commercial et le réseau de relations qui en était issu induisit une présence internationale caractérisée au départ par l'absence de moyens militaires. D'où l'apparition du concept de puissance civile. Si la restriction des moyens à la disposition de la future UE justifiait assez bien le caractère civil de la puissance, le concept ne disait rien de la manière d'être une puissance : simplement attractive, « douce » (*soft*) ou susceptible d'exercer une contrainte, fût-elle simplement économique, et donc « dure » (*hard*) ? L'absence de moyens militaires, contrairement à une idée répandue, n'implique pas un usage uniquement « doux » de la puissance, qui n'aurait qu'à paraître pour attirer la coopération. Sanctions et incitants économiques, conditionnalité de l'aide et des accords, sont par exemple des vecteurs d'une contrainte ou de la diffusion d'une norme. En ce sens, si l'UE a été une puissance civile, elle ne le fut que par une combinaison des méthodes (douce, dure, normative) dans un contexte qui se prêtait à l'expression d'une voie particulière. Et si la puissance était civile par ses moyens, elle se voulait « civilisatrice » dans ses objectifs, visant à une certaine domestication des relations internationales par la diffusion de valeurs et principes.

La fin de la guerre froide et l'acquisition par l'UE de capacités militaires propres pour la gestion de crises ont-elles changé la donne ? Partiellement, seulement. L'UE demeure une puissance civile, plus crédible d'ailleurs en ayant ajouté d'autres moyens à sa panoplie d'outils d'intervention dans les affaires mondiales, et davantage attirante pour son environnement immédiat. Mais il faut percevoir qu'elle est dans une situation moins confortable que lors de l'affrontement Est-Ouest où sa singularité civile pouvait s'insérer avec originalité. L'implosion des Balkans, au début des années nonante, a démontré avec vigueur l'insuffisance des moyens civils de gestion de crise. L'Union cessera par contre d'être considérée comme une puissance civile par ceux qui en avaient une conception tellement restrictive qu'elle s'appliquait à peine à l'UE, à savoir une puissance sans moyens militaires et non-coercitive, uniquement attractive.

L'affirmation continue de la PESD (politique européenne de sécurité et de défense) depuis 1999, devenue PSDC (politique de sécurité et de défense commune) par le traité de Lisbonne, ne doit toutefois pas produire l'illusion de l'émergence d'une puissance militaire. Les moyens à disposition restent cantonnés à une projection de force ; l'Union en tant que telle n'est pas une alliance militaire et n'est *in fine* pas le lieu où demeure garanti l'intégrité territoriale des États-membres. Ceci singularise l'entité européenne par rapport aux autres pôles de puissance dans le monde. Penser que l'UE serait devenue une puissance militaire serait verser dans une lecture ultra-réaliste de la PESD-PSDC qui postulerait que les moyens dont elle se dote, de par leur nature régaliennne, mène-

raient à terme à d'autres buts. Ce qui à l'évidence ne correspond à la conjoncture actuelle. Si l'UE est donc plus qu'une puissance civile et moins qu'une puissance militaire, qu'est-elle ?

La notion de puissance normative est à la mode et il est vrai que, non sans une certaine contradiction terminologique, elle peut combiner les méthodes douces et dures de la puissance. Comme l'UE attire, elle peut imposer ses normes de différentes manières. L'élargissement le démontre à souhait à travers des critères de Copenhague renforcés au fil du temps ; la politique de voisinage également mais dans une moindre mesure. Ailleurs, l'UE tente quand elle le peut de promouvoir ses normes (depuis les principes démocratiques jusqu'aux standards environnementaux) par un mixte d'attraction, de présence et de pression. Cette combinaison fait écho au concept de *smart power*, puissance ciblée dans ses desseins, intelligente par la pluralité de ces méthodes. L'exportation de ses normes par l'UE n'est pas sans relents néo-impérialistes aux yeux de certains États tiers, frappés par le poids commercial de l'UE. Mais le messianisme démocratique cher à l'Union européenne a pris beaucoup de plomb dans l'aile ces dernières années. Si l'objectif principal de l'invasion américaine en Irak avait été de parer à une menace exagérée par l'administration Bush, mais non démentie par S. Hussein, la finalité accessoire était d'y établir la démocratie et d'entamer par là un cercle vertueux dans le Grand Moyen-Orient. Sept ans plus tard, le bilan n'est guère concluant. Le contre-exemple irakien a démontré en quelque sorte la vanité d'établir une démocratie sur un terreau socio-culturel qui ne s'y prête pas d'emblée. Ce qui fut possible en Allemagne de l'Ouest et au Japon après 1945 ne l'a été qu'en raison de l'ampleur du désastre et des abominations commises par les régimes vaincus. En outre, de manière plus générale, l'attractivité du modèle démocratique est à reconstruire. L'image véhiculée par les nouveaux moyens de communication est souvent celle d'un Occident hédoniste, empêtré dans les délices de Capoue où l'individualisme le dispute au consumérisme. Cette perception générale, qui mériterait plus d'une nuance, est peu encline à insuffler une idée digne de l'homme et de ses droits. L'Occident apparaît aussi en contradiction avec les principes prônés quand la politique réaliste l'emporte. Ainsi du tapis rouge déroulé par les Européens à l'inconstant Colonel Kadhafi, depuis que le leader libyen a pris ses distances avec les mouvements terroristes et mis fin à son programme nucléaire militaire, tout en continuant à s'acharner sur des infirmières bulgares et des hommes d'affaires helvètes.

L'ordre politique international est en tension permanente entre la coopération et le conflit, nourris par des réalités, des intérêts, des idées, voire des valeurs. Dans ce contexte, l'Union européenne tente de faire la synthèse « entre Marshall et Metternich », pourrait-on avancer en une image certes pêchant par anachronisme mais se référant à une réalité. L'UE est le premier pourvoyeur mondial d'aide au développement, d'où la comparaison avec plan Marshall, qui voulut reconstruire en prônant la coopération entre les bénéficiaires des largesses américaines et en stabilisant des régimes démocratiques. L'Union européenne prône sur la scène internationale le multilatéralisme efficace,

d'où l'évocation de la figure de Metternich et du concert européen dont l'Union entend transposer les principes, modernisés, au niveau mondial. En définitive, l'UE apparaît comme une puissance exemplaire, au sens où elle se donne en exemple (modèle réussi d'intégration démocratique post-confliktuelle à imiter *mutatis mutandis* dans d'autres régions), elle entend donner l'exemple (indiquer la voie, en espérant une attraction et des ralliements par ses options de politique étrangère) et elle doit de temps à autre « faire un exemple » (sanctionner ; conditionner ; intervenir de concert avec l'ONU de préférence), mais sans jamais céder à une forme de puissance autre que la bienveillance inspirée par un désir de paix et de démocratie. Dans cette optique, le défi pour l'UE est à la fois la mobilisation de tous les moyens adéquats à sa disposition et une cohérence de l'ensemble de son action internationale afin d'attester de sa valeur ajoutée par rapport à la politique étrangère traditionnelle des États à laquelle elle ne se substituera sans doute jamais complètement. La tension est toutefois palpable quand les intérêts de l'Union recommanderaient des actions non conformes à ses valeurs. Ou lorsque les valeurs prônées inclineraient à l'abstention ou au retrait dans le cadre d'une relation existante. Il est bien malaisé d'être exemplaire dans un monde qui ne l'est pas. Mais de longue date, les affaires internationales épousent les contours de cette difficulté. Il faut alors « faire passer dans les pourparlers cette ardeur que d'autres réservent pour le champ de bataille » et croire comme au temps de la *pax romana* que « chaque heure d'accalmie » est « une victoire, précaire comme elles le sont toutes ; chaque dispute arbitrée un précédent, un gage pour l'avenir », et que « le bien comme le mal est affaire de routine, que le temporaire se prolonge, que l'extérieur s'infilte au-dedans, et que le masque, à la longue, devient visage¹ ».

¹ M. Yourcenar, *Mémoires d'Hadrien*, Paris, Gallimard, Collection La Pléiade, *Œuvres romanesques*, 1982, pp. 359-360.