

RANIMER L'EUROPE

Joachim Bitterlich

Philip Cordery

Emilio Lamo de Espinosa

Manuel Lafont Rapnouil

Enrico Letta

Kalypso Nicolaïdis

Romano Prodi

Francis Wurtz

Olivier de France (dir.)

Juillet 2016

Trois blessures européennes

Copernic, Darwin et la psychanalyse : une célèbre tirade de Sigmund Freud distinguait les trois tournants qui auront forcé l'homme à remettre en cause sa place dans l'univers. Dans *Une difficulté de la psychanalyse* (1917), il affirmait que ces ruptures successives avaient permis de prouver que l'homme n'était respectivement ni au centre de l'univers, ni au centre de la Création, ni le terme indépassable de l'Histoire, ni même le maître absolu de sa propre conduite individuelle. Et l'homme de devoir par-là renoncer à ses « illusions narcissiques » sur le monde.

L'Europe d'aujourd'hui, à sa propre échelle, est aux prises avec des blessures de nature similaire. Elles se sont brutalement ouvertes le 23 juin dernier¹, alors que le Royaume-Uni se rendait aux urnes pour se prononcer sur son appartenance à l'Union européenne. Invité par son Premier ministre à faire à un choix déterminant entre interdépendance et insularité, le pays a choisi de couper le fil de son histoire européenne. Le 24 juin à l'aube, l'UE se réveillait à 27.

Pour avoir été infligée par ses propres peuples, il s'agit d'une blessure qui risque de laisser des traces profondes, dont les plus durables sont nul doute les moins perceptibles aujourd'hui. Il faudra du temps à l'Europe pour en prendre la mesure, et davantage encore pour en tirer un avenir commun. Cependant, le « Brexit » n'est que la forme la plus récente et la plus démonstrative des « blessures narcissiques » infligées au projet européen par les mutations du monde depuis le tournant du siècle.

Comme le rappelle ici l'ancien Premier ministre italien Enrico Letta², l'Europe et les États-Unis étaient au centre du monde il y a vingt ans : « ils représentaient 50 % de l'économie mondiale. Aujourd'hui, les BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine, Afrique du Sud), qui pourtant traversent des crises très fortes, ont dépassé le monde occidental en termes de richesse ». La redistribution accélérée de la puissance à l'échelle du monde a forcé le Vieux Continent à reconnaître qu'il n'est plus depuis longtemps son centre de gravité. De modèle d'intégration multinationale, il est devenu problème. De pôle de stabilité régionale, il est devenu sujet à ses propres turbulences. Enfin, là où l'Europe se voyait exporter ses propres normes au monde, « elle serait bien aise aujourd'hui de pouvoir préserver les acquis de son histoire, et si possible d'éviter d'importer le chaos qui l'avoisine ».³

¹ Les contributions se fondent sur un colloque international organisé par l'IRIS et l'Europe des Citoyens, le 6 avril 2016 à Paris.

² Voir *infra*.

³ O. de France, « L'Europe face au doute existentiel », in P. Boniface (dir.), *L'Année Stratégique 2017*, IRIS Éditions – Armand Colin, 2016.

Mais lorsque Copernic démontrait à l'homme qu'il n'était plus au centre de l'Univers, lui ôtant par là sa première illusion narcissique, la science lui léguait l'héliocentrisme pour modèle alternatif. Rien de tel pour l'Europe d'aujourd'hui, qui doit faire le deuil de sa place dans le monde d'hier, sans avoir forgé encore son rôle dans celui de demain. Le système politique qui lui permettrait de se réconcilier avec les peuples européens reste à construire, et s'éloigne un peu plus lors de chaque scrutin national.

Pis, le « Brexit » entérine l'irréversible idée que l'intégration politique européenne est désormais réversible. C'est la deuxième blessure narcissique européenne : consciemment ou non, l'UE ne peut plus se penser aujourd'hui comme le pinacle de l'histoire occidentale. À l'inverse, comme le déplore Romano Prodi⁴, l'ensemble des principes sur lesquels elle s'est bâtie paraissent désormais sans trop de peine pouvoir être battus en brèche. Démantèlement progressif de l'espace Schengen à la faveur de la crise des réfugiés, montée des populismes, défiance vis-à-vis des élites, remise en cause du consensus politique qui préside aux destinées des institutions européennes depuis leur création, entorses à l'État de droit et mise sous surveillance d'États membres de l'Union : comme le suggère la litanie des événements de ces derniers mois, la gestion technique du *statu quo* à courte vue ne permet tout bonnement pas d'empêcher le démantèlement des fondamentaux européens. Comme l'homme de Darwin qui n'est ni la singularité ni le faîte de l'évolution, l'UE ne peut plus se concevoir comme la fin ou l'exception de l'Histoire.

La troisième blessure narcissique rappelle la dernière intuition freudienne, et reste peut-être la plus souterraine. Elle se fonde sur l'impression diffuse que les peuples ont perdu le contrôle de leur destinée collective, voire les clés de leur compréhension du monde. Le sentiment de perte de capacité collective à peser sur l'avenir se nourrit des changements foudroyants de la technologie, des accélérations entropiques du capitalisme financiarisé, et des forces anonymes du changement climatique. Dans le même temps, les dirigeants européens ont échoué à construire un modèle qui puisse faire bénéficier les citoyens des fruits de l'ouverture, sans leur en faire subir les impuissances. Tant les organisations supranationales que les États nationaux ne semblent donc plus disposer aujourd'hui des leviers pour peser sur le cours des choses, *a fortiori* de manière positive.

A l'inverse du siècle dernier, les grandes évolutions d'aujourd'hui ne sont mues ni par les systèmes politiques ni par les grandes idéologies, comme le suggèrent chacun à leur manière Francis Wurtz, Kalypso Nicolaïdis, Philippe Cordery et Manuel Lafont Rapnouil⁵. Mais les

⁴ Voir *infra*.

⁵ Voir *infra*.

peuples continuent de choisir les dirigeants qui en préserveront au moins l'illusion : ceux qui les sauveront du déclassement, de la perte de contrôle et d'un avenir crépusculaire, à grands renforts de déclaration martiales et de solutions à court terme. Tel l'homme freudien qui s'ouvre à ses élans irrationnels et perd jusqu'au magistère de sa propre conduite, ils rendent possibles les crispations identitaires les plus violentes. Au gré des scrutins successifs, les peuples choisissent d'élire les dirigeants qui sont les plus à même de combler cette blessure narcissique. Pour combien de temps encore ?

L'Europe forteresse est illusion

Par Enrico Letta, Ancien président du Conseil italien

La déesse Europa, dans la mythologie grecque, était une princesse de Phénicie. Elle n'était donc pas européenne mais extracommunautaire. Lorsque l'on évoque le rôle de l'Europe dans le monde, il faut commencer par le rappeler, car l'Europe n'est pas seulement européenne. Ceux qui veulent aujourd'hui une Europe retranchée dans des frontières, et qui pensent qu'il s'agit de la seule possibilité de défendre l'Europe contre un monde extérieur qui lui est ennemi, ceux-là ne sont pas Européens. Ils ne sont pas non plus conscients du fait que la valeur européenne cardinale est précisément d'être en condition de vivre dans le monde avec cette attitude.

La question-clé est : quelle sera l'Europe dans vingt ans, dans un monde qui sera très différent du monde d'aujourd'hui ? Le monde d'aujourd'hui est très peu similaire à celui d'il y a vingt ans. À cette époque, la Chine et l'Inde ne pesaient pas sur le monde. Les grands pays émergents n'étaient pas présents. L'Europe et les États-Unis étaient le centre du monde. Ils représentaient 50 % de l'économie mondiale. Aujourd'hui, les BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine, Afrique du Sud), qui pourtant traversent des crises très fortes, ont dépassé le monde occidental en termes de richesse.

Le monde dans vingt ans sera un monde dans lequel les Européens auront le droit d'être au centre des décisions seulement s'ils sont unis. Au cours du siècle passé, quatre, voire cinq pays européens avec les États-Unis ont vécu avec l'idée qu'ils étaient au centre du monde. Désormais, les Européens comprennent que tout est en train de changer, et qu'il n'y aura plus de place dans le monde de demain pour quatre ou cinq fauteuils européens. C'est le point de départ. Ce n'est pas un point de départ pessimiste, c'est un point de départ qui s'appuie sur un réalisme total au regard de la modification des rapports de puissance mondiaux. Comme le veut l'expression consacrée, les pays européens se divisent en deux groupes : les pays petits, et les pays qui n'ont pas encore compris qu'ils étaient petits. Même l'Allemagne, dans quinze ans, sera hors du club des sept premières puissances économiques mondiales. Aujourd'hui, quatre pays Européens participent au G7. Lorsque l'on participe aux rencontres du G7, on compte six Européens autour de la table des neuf personnes qui représentent le club le plus exclusif du monde. Il y en a en réalité quatre, auxquels s'ajoutent le président de la Commission européenne et le président du Conseil européen. On comprend alors très bien que cette image n'est plus l'image du monde d'aujourd'hui. Cela ne sera pas non plus l'image du monde de demain.

Le premier point est d'ordre stratégique. Commencer d'envisager le monde dans vingt ans, c'est imaginer un monde dans lequel la voix du Vieux Continent sera forte pour faire valoir les valeurs européennes, qui sont particulièrement importantes en matière de politique étrangère : les droits de l'homme ou encore de l'idée de proportionnalité dans l'utilisation des outils militaires. Ces valeurs seront importantes et influentes seulement si l'Europe reste unie. Lors de la COP21, la France et l'Europe ont joué un rôle louable et important. Il serait problématique que la prochaine génération européenne assiste à une COP32 qui se déroule entre Memphis et Shanghai, dans laquelle les Chinois et les Américains décident, et où les Américains communiquent à l'Europe les décisions qu'ils ont prises. L'Europe a une responsabilité vis-à-vis d'elle-même, mais aussi envers le reste du monde. Elle doit contribuer à faire en sorte que les décisions soient prises avec la force des valeurs européennes, qu'il ne faut pas surestimer mais dont il faut signaler la force et l'importance.

Le deuxième point est qu'il semble aujourd'hui impossible de mettre en œuvre ces idées, car les opinions publiques veulent exactement le contraire. Les opinions publiques prônent aujourd'hui moins de multilatéralisme, un renforcement des frontières et plus de souveraineté. Par conséquent, il faut un récit complètement différent. Il ne faut pas blâmer les antieuropéens. Charge aux pro-européens et surtout aux responsables politiques pro-européens ou soi-disant pro-européens de construire ce projet. Il manque aujourd'hui ce récit qui soit en condition de changer la donne et donc de passer d'une idée pro-européenne articulée seulement sur les grands enjeux et le grand rêve, à une idée européenne dans laquelle le mot utilité soit un mot présent et fort.

L'on ne fait pas comprendre aux citoyens que l'Europe est utile et que, sans l'Europe, beaucoup de préoccupations de nos vies quotidiennes seront confrontées à un manque de solutions. Il est impossible de faire passer l'idée que les partages de souveraineté ne sont pas quelque chose de néfaste si l'on n'explique pas pourquoi. On a fait l'Europe avec le multilatéralisme et les partages de souveraineté, parce que c'est le seul lieu où l'on peut trouver des solutions à des problèmes auxquels l'État-nation seul n'est pas en condition de donner une réponse durable et une stratégie à long terme à ses citoyens.

L'Europe a vécu dix ans dans un système dominé par l'économie où l'Allemagne avait la première place. En 2015, deux sujets dominants – la sécurité et les migrations – échappent complètement à la stratégie dessinée jusqu'à présent. La boîte à outils pour résoudre ces défis au niveau européen n'existe pas. Dans ces deux domaines, les citoyens perçoivent un manque total de protection. La perception du citoyen italien, français, portugais ou finlandais aujourd'hui est

que la situation échappe à tout contrôle, que tout peut se passer et qu'il y a un manque de contrôle de la situation de la part des gouvernements, des institutions européennes.

Il faut faire passer un récit sur les deux grands sujets qui sont aujourd'hui au centre des préoccupations : sécurité et migration. Il faut dire que non seulement l'Europe donne plus de sécurité aux citoyens, mais aussi qu'avec l'Europe, l'on peut trouver des solutions à la grande énigme des migrations aujourd'hui. Ce sont deux sujets sur lesquels les solutions nationales ne sont pas efficaces. Il n'y a pas de solution nationale sur les questions de sécurité. L'on a peu parlé après le 13 novembre du flop des outils de sécurité nationale. S'il y avait eu plus d'outils européens de sécurité, la situation n'aurait pas atteint un tel point. Il y a eu un manque total de coopération entre les services de renseignement français et belges et entre les polices des différents pays. Mais lorsqu'il y a des structures de sécurité dans lesquelles la souveraineté nationale prévaut, il n'y a aucune forme de coopération possible et le partage d'informations est nul. Ainsi, les terroristes peuvent passer les frontières. Et quand bien même vous remettez des frontières, ils passeront la frontière car il n'y a pas de partage d'informations. C'est ce qui s'est passé sur la sécurité.

Sur les migrations, c'est identique. Pense-t-on réellement qu'il puisse y avoir des solutions nationales lorsque l'on a des centaines voire des milliers de personnes qui changent de route en deux mois ? Aux mois de juillet et août, des centaines de milliers de personnes ont changé de route, passant de la route de la Méditerranée à la route des Balkans. La seule possibilité dans ce cas est qu'il y ait une boîte à outils européenne. La boîte à outils nationale n'existe pas sur des sujets de ce type. Dans la politique étrangère et la politique de sécurité de l'Europe du futur, le récit politique et la relation avec les citoyens doivent faire passer le message que l'Europe est utile et nécessaire, que l'Europe protège nos citoyens.

L'Europe doit protéger ses citoyens. Si elle donne l'idée que l'Europe, c'est seulement le froid de la mondialisation sans un appui sur les questions de la vie quotidienne des gens qui ont peur, elle n'y arrivera pas. L'Europe doit protéger ses citoyens avec les bons outils et le bon récit, et il est possible le faire sans que cela soit du protectionnisme. L'on ne peut pas laisser ce sujet complètement hors du discours européen. Autrement, il sera facile de dire que l'Europe existe uniquement pour protéger les vainqueurs, plutôt que les perdants de la mondialisation. Il faut un discours fort et des solutions. Deux exemples : la question de l'intelligence européenne, c'est à dire un FBI européen avec l'idée du travail commun avec des outils communs, d'un côté, et la question de la migration, de l'autre. Soit l'Europe se dote d'un discours et d'outils européens adéquat, ou bien elle continuera ainsi.

Depuis un an, l'Union européenne discute de migration. La question est à la Une de tous les débats et discussions. Mais il existe une véritable prairie entre les deux pôles de la discussion, à savoir Marie Le Pen d'un côté et le pape François de l'autre. Personne n'occupe cette prairie avec un discours politique cohérent. Si l'Europe est résumée à l'idée du devoir et du rêve, du *homework* et de quelque chose d'obligatoire, nous allons la perdre. Il n'est possible d'amener les citoyens à l'Europe que seulement si celle-ci se traduit par des propositions et des exemples concrets, mais aussi par un récit qui raconte une Europe décisive pour le futur des citoyens, et avec qui leurs enfants ne pourront que vivre mieux. C'est un point qui demande du leadership, naturellement. Quand on a peur de parler d'Europe parce que l'on perd des voix, on perd l'Europe. On ne peut pas se permettre cela pour notre futur.

Comment ranimer le débat démocratique européen ?

Par Francis Wurtz, Député européen honoraire

Il faut prendre garde qu'il n'arrive pas un jour à l'Union européenne (UE) ce qui est arrivé à l'Union soviétique, à savoir l'incapacité de regarder en face ses contradictions et d'en tirer toutes les conclusions, y compris celles qui font mal, sans quoi elles risquent un jour d'éclater brutalement et de tout emporter. Aujourd'hui, l'on approche dangereusement de cette situation où tout devient possible. Certains dirigeants européens reconnaissent à demi-mots la réalité de ce danger. Le premier à le faire a été Monsieur Juncker lors de son discours d'investiture, lorsqu'il a souligné que son collègue était « la Commission de la dernière chance ». Plus récemment, le président du Conseil européen, Monsieur Donald Tusk, a déclaré dans une interview au journal *Le Monde* qu'il craignait « un 1968 européen ». Plus récemment encore, Madame Mogherini a évoqué le risque d'une « désintégration européenne ».

Autrement dit, l'Europe fait aujourd'hui face à une crise existentielle de nature très différente des crises précédentes. Et ce pour la raison qu'elle a en son cœur la défiance de masse des citoyens européens eux-mêmes vis-à-vis des institutions et, plus largement, du modèle européen actuel. Or, on ne peut pas imaginer qu'une construction aussi complexe que l'union de 28 pays et de 500 millions de personnes puisse fonctionner durablement sans l'adhésion d'une grande partie de ses citoyens. Dans le temps, on disait que leur « consensus implicite » suffisait. Aujourd'hui, non seulement cela ne suffit plus, mais il n'existe même plus de consensus implicite. Pour ranimer le débat démocratique européen, il faut aborder ces problématiques, en particulier les causes profondes de la défiance des citoyens, quelles que soient les formes de cette défiance.

Quelles sont ces causes profondes et comment peut-on y répondre ? Une première a trait à la question sociale, une deuxième à la question démocratique, une troisième enfin à la question éthique.

La question sociale, pour beaucoup de citoyens l'Union européenne, est assimilée aux politiques d'austérité, de chômage et de précarité, à la mise en compétition des peuples entre Est et Ouest, à la déréglementation. Tout cela pour arriver à une croissance plus que moribonde. De plus, l'UE arborait fièrement, dans le passé, le « modèle social européen ». En 2012, le président de la Banque centrale européenne (BCE) a, au contraire, souligné dans le *Wall Street Journal*, peut-être pour rassurer les marchés, que : « le modèle social européen est mort ». Désormais, si l'âme

de l'Europe est une « économie de marché ouverte où la concurrence est libre et non faussée » et que le modèle social est mort, pourquoi les citoyens s'y investiraient-ils ?

Que faire à la place ? Il y a un renversement des priorités à opérer. La priorité ne doit plus être de rassurer les marchés, mais de rassurer les Européens face au marché. Ainsi, le but central doit devenir la promotion des capacités humaines, la formation, l'éducation, la recherche, etc. Ce qui suppose que l'UE se donne les moyens de cette ambition. Ainsi, la capacité extraordinaire qu'a la Banque centrale européenne de créer de la monnaie à partir de rien doit être mise au service de ces nouvelles priorités. Concrètement, ces 80 milliards d'euros qu'elle crée chaque mois et qu'elle met gratuitement à la disposition des banques, sans condition quant à leur utilisation, devraient aller aux États membres, mais avec une condition expresse : qu'ils servent à financer un nouveau modèle social européen, autrement dit à des investissements favorables au développement social et environnemental. Voilà un premier axe susceptible d'alimenter positivement le débat européen.

Concernant la question démocratique, ensuite. Elle se pose avec acuité, en particulier depuis 2010. Auparavant, l'on évoquait volontiers le « déficit démocratique » européen. La situation a dépassé cette étape. Il y a d'abord eu l'expérience, politiquement catastrophique pour l'image de l'Union européenne, de la « Troïka » pour les pays sous assistance financière. La Grèce en est l'exemple paroxystique, mais ce n'est pas le seul. La mise sous tutelle de ces États et l'utilisation jusqu'au bout du bout de l'arme financière – comme lorsque la BCE a fermé le robinet du crédit à la Grèce après la victoire de Syriza jusqu'à l'obtention de la reddition du gouvernement – ont laissé des traces indélébiles dans les esprits, bien au-delà des pays concernés. Plus généralement, la nouvelle « gouvernance économique européenne » – Six Pack, Two Pack, traité budgétaire – aboutit à une ultracentralisation des pouvoirs, conçue par les principaux chefs d'État sous l'influence de Berlin et mise en œuvre par la Commission européenne. Cette gouvernance court-circuite les citoyens et les parlements nationaux. Elle empêche toute alternative aux choix dominants. L'impression qui gagne tout le monde est que l'on a décidé de beau changer de gouvernement ou de majorité, la politique, elle, continue comme avant. Cette expérience, durement vécue par les citoyens, est au cœur de la crise de la démocratie. On dépolitise des problèmes éminemment politiques, comme s'ils appelaient des réponses automatiques, quasi techniques, ne relevant d'aucun choix démocratique de la part des peuples concernés. C'est le « There is no alternative » de Margaret Thatcher appliqué à l'Europe.

Il faut remettre en cause cette verticalité du pouvoir. Il faut, d'une part, que dans chacune des sociétés qui composent l'Union européenne, il y ait des débats de fond, ouverts, riches et constructifs sur les principaux choix à opérer pour que les peuples puissent se prononcer en

connaissance de cause, puis assumer les décisions prises. Et il faut, d'autre part, sur le plan européen, ouvrir un débat sur une question aussi élémentaire que cruciale, et que l'on n'a pourtant jamais abordée : « que voulons-nous faire ensemble ? » Tous les pays n'apporteront pas les mêmes réponses. Une Union aussi large et diverse ne peut se couler dans le même moule. Mais, au moins, ce que chaque pays aura décidé de faire avec certains partenaires, tout comme ce que tous auront décidé de faire tous ensemble, sera clair pour tout le monde et devra être respecté et accompli. À partir du moment où ces engagements seront co-élaborés et que les Européens ne se sentiront plus floués et sans prise sur les instances de décisions, cela changera la donne.

Enfin, sur la question éthique, il faut noter qu'il n'y a plus, aujourd'hui, de grand dessein européen mobilisateur comme c'était le cas au début de la construction européenne, avec la consolidation de la paix. Il n'y a même plus de solidarité entre les États membres. Bien au contraire, on assiste à un véritable naufrage moral avec le rejet des réfugiés, la fermeture des frontières et les honteux accords avec la Turquie. L'UE délègue aujourd'hui à un pays dirigé par un autocrate répressif d'un autre temps, lié d'une façon ou d'une autre à des djihadistes, le soin de gérer le droit d'asile, valeur majeure s'il en est.

Quel nouveau grand dessein solidaire et responsable confier à l'Europe ? Plusieurs viennent spontanément à l'esprit. D'abord, montrer qu'elle a l'ambition d'être porteuse d'un grand modèle social et écologique avancé dans la mondialisation – ce qu'un État seul ne peut plus faire – et s'en donner les moyens. Elle doit aussi travailler à rebâtir un système de sécurité collective sur l'ensemble du continent européen. Cela a été possible en pleine guerre froide avec les accords d'Helsinki ; comment ne le serait-il plus aujourd'hui ? Évidemment, cela suppose de tuer quelques vaches sacrées, comme par exemple l'élargissement de l'OTAN vers l'Est, ou l'installation des boucliers antimissiles. Il faut avoir le courage de le faire. Ce courage, les dirigeants européens ne l'ont pas eu en 2008, alors que le président Medvedev proposait officiellement à l'Union européenne un traité paneuropéen de sécurité. Cette proposition n'avait reçu aucune réponse officielle du Conseil européen pour ne pas froisser l'allié américain ! Et comment ne pas espérer la concrétisation d'un troisième exemple de grand dessein européen : que l'UE use du poids et de la masse critique que représente cet ensemble de 28 États pour se faire des alliés dans toutes les régions du monde, afin de réformer le système international, en le rendant plus juste, plus démocratique, plus pacifique, plus coopératif, plus solidaire.

Autrement dit, en conclusion, ranimer le débat démocratique européen peut réussir à condition de le faire porter sur certaines des causes profondes de la défiance de masse vis-à-vis du modèle européen actuel, et d'y apporter des éléments de réponses qui soient en rupture avec les dogmes

qui ont conduit à l'impasse actuelle. On peut sauver l'Europe, mais on ne peut la sauver qu'en l'obligeant à se transformer elle-même.

L'Union européenne : la réforme ou la dérive

Par Romano Prodi, ancien président du Conseil italien, ancien président de la Commission européenne

La Commission européenne de 1999 à 2005 avait un projet bien précis : l'application de l'euro, l'élargissement, et la Constitution européenne. Les trois ont été organisés ensemble, avec difficulté puisque c'était déjà l'époque où les nationalismes montaient, et parce qu'il n'y avait plus la solidarité européenne qui prévalait du temps de Jacques Delors. Toutes les batailles menées au sein de la Commission européenne ont été terribles. Il faut rappeler que la Constitution européenne, qui devait être la force de la nouvelle Europe, a été bloquée par la France, non par la Grande-Bretagne. À ce moment-là, les mentalités ont changé. Bien sûr, l'élargissement a été plus important que ce qui avait été déterminé avant, mais quand le train de l'Histoire passe, il n'est pas possible de dire non. Du point de vue technique, cela a été fait de façon totalement intelligente, avec une direction allemande très analytique. Entre une Commission européenne à 15 puis à 25, son président n'a constaté aucune différence, que ce soit vis-à-vis de la position alternative de la Grande-Bretagne ou par rapport aux problèmes de médiation entre les uns et les autres.

Cependant, il demeure une grande différence : la Commission européenne avait du pouvoir à cette époque. Ce temps est révolu, puisque le pouvoir est passé aux États membres. Ce problème aurait pu être résolu si dans le même temps, le pouvoir n'avait pas aussi été modifié entre les pays, notamment avec la crise économique. On peut noter la faiblesse croissante de la France. Où est la France ? À l'époque du référendum sur la Constitution, il y avait une grande hésitation des dirigeants français de droite comme de gauche à prendre position en faveur de l'Europe. Le problème a continué à se poser par la suite. Dans le même temps, la Grande-Bretagne a eu une attitude très singulière en annonçant un référendum, ce qui était suicidaire.

La situation européenne actuelle est tout à fait différente de cette époque. Les États membres qui avant, et avec sagesse, divisaient leurs alliances entre la France, l'Allemagne et la Grande-Bretagne, avec un petit peu d'Italie et d'Espagne, font désormais face à un unique parapluie : l'Allemagne. Tout le monde s'est regroupé sous la protection allemande. Les Allemands commandent à Bruxelles. L'Allemagne est devenue forte par sa vertu et par les erreurs des autres. Reste que la Commission européenne de 1999 à 2005 n'était pas une organisation sous le contrôle des Français et des Allemands, mais une bureaucratie à dominante anglaise.

Le pacte de stabilité est idiot parce qu'il y a des années pour lesquelles il faut avoir du déficit et des surplus. Il fallait donc faire une Cour des comptes européenne, mais Gerhard Schröder et Nicolas Sarkozy y étaient opposés. Ils ont intimé que la souveraineté des États membres était sacrée, et que ce n'était donc pas un problème de la Commission. Le gouvernement grec en a profité, car il n'y avait aucun contrôle de ce fait.

La Commission sous Barroso a joué le jeu qu'il lui était possible de jouer. Elle a aidé le processus, et laissé aux États membres le pouvoir. Désormais, le Conseil européen fait des réunions chaque mois, dans lesquelles il est nécessaire d'avoir l'unanimité.

La crise économique est aussi importante pour une autre raison. Il y avait une Europe des citoyens qui commençait à dire : les États-Unis et la Chine vont mieux, tandis que l'Europe reste en crise pour des raisons politiques. Il y a de la distance entre les citoyens et l'Europe plus qu'ailleurs. On peut remarquer que le gouvernement le plus anti-européen de tous d'un point de vue politique, la Pologne, n'a jamais connu d'époque aussi florissante.

Lorsque la crise économique est devenue très grave, avec le problème grec, la solution était dans les mains d'un seul pays. Toutes les réunions du Conseil européen auraient été inutiles, car la décision devait être prise à Berlin, avec la Grèce en spectateur. Lors cette crise grecque, le souci semblait pouvoir se résoudre et l'Union européenne (UE) trouver un accord sur le manque de liquidité.

Le problème migratoire pose un problème non seulement monétaire, mais aussi culturel. Cette problématique est énorme. Les difficultés grecques étaient sérieuses, mais elles restaient dans les mains des gouvernements. Or, la migration est une problématique encore plus grave car elle réside dans le cœur des citoyens. Dans la tête des gens, il y a une corrélation profonde entre terrorisme et migration. Il faut changer cette direction, sans quoi l'Europe est finie. Ce risque apparaît pour la première fois.

Le problème est donc : soit l'Europe se réforme profondément, soit la dérive va continuer. Le referendum sur le « Brexit » en est symptomatique. La Grande-Bretagne a sa place dans l'Europe. Mais ce pays a une idée très différente de l'Europe. Si l'une des conditions proposées par David Cameron est qu'il ne faut pas faire de pas en avant, alors l'Europe est finie. Le refus du progrès entrainera l'Europe à sa perte.

En conclusion, l'Italie a été à l'avant-garde de tout, de l'art à la philosophie en passant par la technologie. Ce n'est pas du nationalisme de le dire. Mais lors de la première « globalisation », les Italiens sont restés divisés et l'Italie a disparu de la politique mondiale faute d'avoir su construire de nouveaux bateaux. La situation est identique sauf qu'aujourd'hui, les nouveaux

bateaux sont les réseaux Apple, Alibaba, Ebay, etc. Et les premières ruptures dans l'Europe se sont constituées pour bâtir les bateaux européens, les Galileo, les systèmes de GPS, etc. Mais si l'Europe s'obstine pour des raisons politiques et économiques à ne rien faire, alors elle est finie.

Contre l'Europe à la carte, recréer la confiance

Par Philip Cordery, Député, secrétaire de la Commission des Affaires étrangères

Aujourd'hui, l'Europe est au milieu du gué. Elle n'est pas au bout de l'aventure. Rien n'est terminé, rien n'est désespéré, et l'on peut encore avancer.

L'Europe en 2015 a été un vrai révélateur des difficultés actuelles, avec trois crises d'une ampleur inédite. La crise de la zone euro tout d'abord, avec pour la première fois un pays qui a failli sortir de la zone euro. La crise sécuritaire ensuite, face au terrorisme international, à laquelle l'Europe a été incapable de faire face. Face à crise migratoire, l'Union européenne (UE) a aussi été incapable de donner une réponse commune de solidarité vis-à-vis des réfugiés. Enfin, la crise démocratique et la crise des valeurs que l'Europe traverse aujourd'hui.

L'Union européenne – à la fois les institutions et les États membres, chacun coresponsable de la situation actuelle – et son incapacité à répondre aux crises provoque un euroscepticisme, pas forcément contre l'Europe en tant que telle mais contre l'Europe telle qu'elle est et fonctionne aujourd'hui. Le problème est que les solutions divergent sur ce qu'il faut faire. Il existe les solutions en faveur de moins d'Union européenne, qui occupent tout à la fois les médias et les urnes à chaque fois qu'il y a des élections. Elles regroupent ceux qui veulent en sortir, ceux qui sont pour l'amoinrir, ceux qui sont pour le repli nationaliste, comme le montrent le « Brexit », les élections polonaises ou danoises, et la montée du Front national qui n'en finit plus en France.

Les propositions pour aller plus loin sont aujourd'hui inaudibles. Au lendemain de la crise de la zone euro, le président de la République a fait un certain nombre de propositions pour aller plus loin dans l'intégration de la zone euro, avec un budget commun, une Europe de transfert, une convergence fiscale et salariale notamment. Simplement, cela n'a pas été audible.

Aujourd'hui, la nécessité est absolue d'aller plus loin dans l'intégration. Au niveau économique, il n'est plus possible d'avoir une monnaie commune sans avoir de politique économique, fiscale, salariale commune. Les pays ne sont pas en coopération ; or quand l'on a une monnaie unique, il est nécessaire coopérer. Aujourd'hui, l'Europe a une monnaie unique mais est en compétition économique. Pour prendre l'exemple de la fiscalité ou des politiques salariales, lorsqu'il y avait jadis des monnaies divergentes, l'on pouvait jouer avec les monnaies pour faire des dévaluations compétitives, alors qu'aujourd'hui, avec une monnaie commune, l'on utilise les salaires pour être plus compétitif que son voisin, créant ainsi une politique du moins-disant social. Cela est un état des lieux qui est dû au fait que les pays sont en compétition, et non en coopération. Si l'on veut

avoir une monnaie unique, on doit aboutir à l'union économique et monétaire, et aller vers une convergence fiscale, absolument indispensable, une convergence salariale, qui mettra du temps mais qui est tout aussi importante, et puis une gouvernance démocratique de la zone euro, avec un budget de la zone qui soit un budget de transfert, qui permette d'éviter les chocs et les crises telles qu'on les a vécus.

De la même manière, pour sauver Schengen et l'espace européen de libre circulation, il faut aller plus loin dans une politique migratoire commune. Avoir une zone comme l'espace Schengen sans avoir de politique commune d'accueil des réfugiés, sans avoir des contrôles beaucoup plus strict aux frontières extérieures, sans avoir aussi les mêmes droits pour les demandeurs d'asile n'est plus tenable. Pour que ces derniers soient répartis de manière équitable sur le territoire européen, il ne faut pas qu'ils puissent travailler dans un pays et pas dans l'autre, car cela crée inévitablement des déséquilibres. De plus, si l'UE veut lutter efficacement contre le terrorisme au niveau européen, elle doit avoir une politique de renseignement européenne. Il ne peut pas continuer à s'échanger des données et des informations, parce que ceux qui veulent le moins s'échanger des informations sont justement les services de renseignements. L'on aura beau interconnecter des fichiers, l'on trouvera toujours des raisons pour que les fichiers ne s'interconnectent pas, et pour qu'au final le renseignement européen ne fonctionne pas.

Enfin, pour démocratiser l'Union européenne, il faut sortir de l'intergouvernemental, aller beaucoup plus loin dans l'initiative communautaire. Les dernières élections européennes ont été une première, et le fait d'avoir eu des candidats de chaque parti politique européen à la présidence de la Commission est une avancée importante. Mais ce n'est pas suffisant, c'est seulement une étape. Il faut désormais aller plus loin pour qu'un vrai débat démocratique européen se crée et pour qu'au niveau européen, le débat ne soit plus seulement un débat entre États portant sur la sortie ou non de l'Union européenne, mais un véritable débat droite-gauche sur « quelle Europe voulons-nous pour demain ? » Les exemples ne manquent pas sur ce qu'il faudrait faire pour compléter l'Europe.

Où va-t-on dans les prochains mois ? Quel que soit le résultat du référendum britannique, l'on n'avancera plus à 28. Il faut créer les conditions pour que l'Europe avance à moins, avec des pays qui veulent avancer et qui sont convaincus qu'il faut le faire. Est-ce que ce sera 19, avec les membres de la zone euro ? Cela serait l'idéal mais il faut que les 19 le souhaitent, et il faut vraiment poser la question clairement : « voulez-vous continuer ou non ? » À partir de là, il faut créer un nouveau compromis de Luxembourg – en quelque sorte le compromis du début de l'intégration européenne – et sans doute recréer l'idée qu'avait lancé François Mitterrand de deux cercles, l'un qui veut s'intégrer, et l'autre plus lâche car il faut avoir une Union plus large de

l'ensemble des pays européen, car l'Europe est aussi la paix, un certain nombre de valeurs communes qu'il faut maintenir. Il faut acter les différences entre ceux qui veulent aller plus loin et ceux qui ne le veulent pas.

Mais le pire serait d'avoir une Europe à la carte. Une Europe où chacun peut choisir ce qu'il veut comme politique est ce qu'il y a de pire pour avoir un contrôle démocratique, et donc, la seule solution possible est d'acter les deux cercles. La prise de conscience commence à émerger, mais il faut en plus une prise de confiance. Il faut se faire réellement confiance entre pays européens, mais cette confiance n'est pas là. Il faut oser proposer, il faut oser continuer à faire en sorte de persuader et convaincre que c'est la seule solution. Il faut arrêter de simplement le dire, ne pas se résigner, et se donner les moyens de cette politique et sortir de l'ambiguïté.

Enfin, l'on ne construira pas l'Europe contre les peuples, mais l'on ne construira pas non plus l'Europe contre les États. C'est cet équilibre entre les deux qu'il faut aujourd'hui trouver. L'intégration par le haut, avec la Constitution européenne, a échoué, tandis que l'Europe des petits pas échoue aussi aujourd'hui. Il faut des initiatives qui viennent de toutes parts pour créer cette dynamique, et il faudra y travailler, que ce soit des initiatives de la société civile, parlementaires, entre États, afin de recréer de la confiance. En effet, le seul moyen de sauvegarder les souverainetés nationales, c'est de les partager et l'on n'a pas encore trouvé de meilleur système que l'Union européenne pour partager cette souveraineté. C'est lorsque l'on est au pied du mur que l'on trouve les solutions et c'est par la mobilisation de tous que l'on y parviendra.

L'Union européenne doit réapprendre à penser la diversité

Par Kalypso Nicolaïdis, Professeur à l'Université d'Oxford

Le désenchantement des peuples vis-à-vis de la construction de l'Union européenne (UE) provient en particulier d'une incapacité de ses élites à penser la diversité de ses systèmes économiques politiques et sociaux, ou tout du moins à traduire cela dans des politiques, institutions et pratiques appropriées. Qu'est-ce que l'Union européenne si ce n'est la gestion de la diversité ? Il faut arrêter de penser les débats européens selon l'alternative du « plus ou moins d'Europe » et comprendre l'Europe comme une troisième voie, une « union de peuples qui gouvernent ensemble mais pas comme un seul peuple ». C'est ainsi que se définit la « démocratie » européenne en devenant, une démocratie qui a bien du plomb dans l'aile, comme l'a rappelé avec éclat le référendum britannique.

Cette philosophie générale doit aussi se traduire à travers une politique étrangère qui dépasse l'obsession de l'« un », une obsession qui a cherché à présenter au monde « une seule voix pour l'Europe » et à jauger notre succès à cette aune. Il faut pourtant reconnaître que les États, ou même les régions et les villes, ont tous des histoires, des réseaux, des capacités et donc des intérêts différents selon qu'ils soient au Nord, au Sud, à l'Est ou à l'Ouest, plutôt proaméricains ou proches de la Russie, protectionnistes ou non, avec un passé colonial ou un passé de colonies – l'Irlande, la Grèce, les pays de l'Est. C'est cela l'Europe, et ce n'est donc pas étonnant que les visions du monde soient aussi fonction des traditions, du voisinage et de l'histoire de chacun. Lorsque ces États très divers s'assoient autour d'une table pour décider en commun, ils peuvent avoir un seul message avec plusieurs voix et des accents différents, et parfois même des messages différents. Si Paris a bien réussi la conférence sur le climat en décembre 2015, c'est du fait de la multiplicité des voix européennes capables de s'adresser à des partenaires bien différents les uns des autres.

Il ne s'agit donc pas de savoir si les États peuvent développer une même politique étrangère ou une seule armée européenne, mais s'ils sont capables de travailler les uns avec les autres. En d'autres termes, est-ce que les États européens sont vraiment et profondément ouverts ? Cela ne veut pas dire que, parfois, il n'est bon d'avoir une seule voix, par exemple pour que l'Europe fasse le poids vis-à-vis de la Chine. Mais évitons le dogme de l'unité ou du soi-disant « modèle européen ». La vocation européenne sur la scène multilatérale est de soutenir le multilatéralisme et la coopération, de démontrer que la gouvernance transnationale peut marcher. Au pire ou au mieux, l'Europe est un laboratoire où se déroulent aussi bien des erreurs multiples que des progrès. On ne peut pas être témoin de ce qui se passe en Europe aujourd'hui et continuer à dire

aux Brésiliens, aux Indiens ou aux Chinois que nous sommes un modèle. L'entreprise européenne doit redevenir humble et ses acteurs avoir vraiment conscience de ses limites. L'Europe a beaucoup à apporter au monde, mais elle ne peut le faire que si sa diversité est mieux gérée, que si elle agit avec l'humilité qui vient de son statut de puissance postcoloniale et que si elle réfléchit aux causes des erreurs qu'elle fait en développant ce modèle de coopération transnationale.

Federica Mogherini a déjà su traduire cette philosophie à la tête du European External Action Service, et a eu la grande intelligence de développer une nouvelle stratégie pour l'Europe dans cette perspective. Certes, ce n'est encore qu'un rapport, mais un rapport autour duquel on a beaucoup consulté et débattu. Je dirai seulement qu'à cette occasion et à l'avenir, il y a au moins deux publics dont il faudra que l'UE tienne mieux compte : les jeunes et les non européens. Chacun à sa manière, ces deux publics valorisent en particulier trois aspects de notre politique étrangère. Premièrement, la prévention et le long terme. Hélas, lorsque l'on fait de la prévention, l'on ne dispose pas de *headlines*, ce qui rend la chose difficilement valorisable. Paradoxalement, le déficit démocratique – en tout cas la démocratie dans ce qu'elle a de court terme –, peut permettre à l'UE d'agir pour le long terme et dans l'action préventive plus facilement que les États membres.

Deuxièmement, ces deux publics sont aussi particulièrement sensibles à la place du citoyen dans la politique étrangère, en particulier une politique qui consiste à leur donner plus de pouvoir, à contrer les élites qui disent plus ou moins ce que l'UE attend d'elles, que ce soit en Ukraine ou en Égypte.

Troisièmement, la mémoire. Il ne faut pas oublier que le reste du monde voit l'Europe comme une puissance postcoloniale. Et pourtant, l'UE a souvent tendance à dénier qu'elle a quelque chose à voir avec le passé colonial de ses États membres ou à reproduire certains comportements à connotation coloniale, dans sa façon de négocier en Afrique par exemple, ou par le paternalisme dans ses discours et la conviction de ses négociateurs qu'ils savent mieux quel modèle économique s'applique le mieux à leurs échanges... Lorsqu'il s'agit d'intervenir, il faut une intervention intelligente et préventive. De même, lorsqu'on promeut la démocratie, la règle de droit, il faut demander à l'autre – en particulier à la société civile – comment il les conçoit, non pas pour créer une démocratie similaire, mais pour promouvoir un droit universel à la politique, comme dirait Hanna Arendt. Comment l'Europe défend-elle un droit à faire de la politique dans le monde entier, sans être interventionniste, impérialiste et paternaliste ? Ce n'est ni facile ni évident.

Enfin, lorsqu'elle travaille avec les autres régions – Mercosur, Asean, etc. – à l'émergence d'un monde où il y aura toujours plus de coopération régionale et interrégionale, l'Europe doit éviter de dire « faites comme nous les Européens, si vous adoptez nos standards et nos façons de faire vous aurez davantage accès au marché unique ». Ce n'est pas ainsi qu'il faut procéder. La coopération avec les autres régions est prometteuse, c'est même la clé des lendemains qui chantent. Il faut la faire dans tout le respect de l'autre, en se disant que ces régions peuvent apprendre à l'Europe autant que l'Europe peut leur apprendre. Réciprocité et respect mutuel dans la gestion conjointe du long terme : vaste programme.

Faute de stratégie collective, c'est le désordre qui dirigera l'Europe

Par Manuel Lafont Rapnouil, Directeur du bureau de Paris, European Council on Foreign Relations

La politique étrangère de l'Union européenne UE n'est pas unique. Même lorsqu'il existe un accord européen autour d'une politique, cet accord se traduit par une politique commune. Il n'exclut donc pas que les États membres fassent, sur le même sujet, d'autres choses par ailleurs. L'idée est qu'ils ne fassent pas des choses contradictoires avec ce sur quoi ils se sont mis d'accord collectivement. De ce fait, par construction, le rôle de l'UE sur les sujets de politique étrangère dans le système actuel est circonscrit.

Pour autant, l'Union européenne a un rôle en tant que tel, et pas seulement subsidiaire. Elle joue d'abord un rôle de représentation des Européens. Par exemple, la Haute représentante de l'UE a un siège au Quartet sur le processus de paix au Proche-Orient, aux côtés des Nations unies, des États-Unis et de la Russie. La représentation est certes davantage une thématique diplomatique qu'un sujet de politique étrangère. Cependant, l'Union européenne ne fait pas que de la représentation, puisqu'elle négocie aussi directement sur certains sujets, par exemple en matière commerciale. Du point de vue français, cela n'a pas toujours été considéré comme de la haute politique étrangère, mais cela l'est pour nombre d'Européens et de plus en plus pour les Français, qui se rendent progressivement compte de leur importance et de leur sensibilité. C'est aussi l'Union européenne qui a négocié sur l'Iran. Les « E3 + 3 » se sont mis d'accord pour que leurs représentants, en discussion avec les Iraniens jusque dans la phase finale, soient la Haute représentante et l'Union européenne. Cela rend contestable dès l'abord la lecture sur le rôle marginal de l'Union européenne dans ces négociations.

Cependant, l'UE fait davantage que de la représentation et de la négociation. Elle agit aussi. C'est d'abord de l'action sur le plan financier. Dans le monde actuel, qui manque de solidarité et d'engagement, il n'est pas négligeable que l'Union européenne soit le premier bailleur en matière d'aide au développement et d'aide humanitaire. Elle agit également à travers ses missions civiles, en faisant de l'observation électorale, de la construction de capacités, et aussi ses missions militaires, qui sont le plus souvent des contributions au maintien et à la consolidation de la paix⁶. Cela n'est toutefois pas suffisant, on le constate tous les jours et il suffit

⁶ En mai 2016, sept missions militaires et dix missions civiles de l'Union européenne étaient déployées dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC).

de regarder l'actualité. La question est donc : que faudrait-il que l'Union européenne fasse de plus et de mieux ?

L'approche minimaliste du rôle et de la place de l'Union européenne et des Européens a montré ses limites. La version *a minima*, longtemps dominante, réduisait le cœur de notre politique étrangère à la politique de voisinage. Cette idée est aujourd'hui ébranlée, mais le meilleur terrain pour l'Union européenne semblait être sa capacité d'attraction sur son voisinage. Il s'agissait de faire évoluer les pays voisins avec des incitations positives plutôt que négatives, en leur promettant une relation particulière, un accord d'association, voire une perspective d'adhésion, et en tout état de cause, une coopération très forte, une libéralisation des visas, du commerce et un appui aux réformes. Ces liens fonctionnels et économiques créant de l'interdépendance, et à terme de la coopération, ils devaient stabiliser le voisinage. On avait stabilisé de cette façon l'Europe, et on pensait donc stabiliser notre voisinage ainsi.

La première limite à ce minimalisme reste que cela conduit à justifier la persistance du désintérêt des Européens pour les régions plus éloignées, comme l'Afrique subsaharienne, l'Asie, le Pacifique, l'Amérique latine. Pour comprendre la deuxième limite, il suffit de regarder l'état actuel de notre voisinage. Selon l'expression consacrée, l'Europe souhaitait y disposer d'un cercle d'amis, elle se trouve aujourd'hui entourée par un cercle en feu⁷. Plus encore, cette stratégie qui se conçoit pleine de bonne volonté ne l'est pas pour tout le monde. La réaction de la Russie sur les liens que l'Europe a cherché à créer avec l'Ukraine en constitue un bon exemple.

Le désordre stratégique international fournit plusieurs motifs de prise de conscience du fait que nous avons besoin d'une Europe plus ambitieuse et plus affirmée. L'Ukraine n'est pas simplement le retour de la guerre en Europe, parce que la guerre était en Europe il n'y a pas si longtemps dans les Balkans, mais plus encore le retour sur la scène internationale des guerres d'annexion, en l'espèce d'une partie territoire d'un État voisin. Cela, en revanche, est inédit depuis fort longtemps, et pas seulement en Europe, et souligne la gravité des enjeux de la situation actuelle.

La crise des réfugiés est aussi éclairante du niveau d'ambition nécessaire. Cette crise devrait être une manière de prendre davantage conscience de l'importance de crises comme la crise syrienne, parce que les populations européennes constatent que les crises extérieures ont des conséquences internes. La crise des réfugiés leur montre que la politique étrangère est importante aussi car l'externe et l'interne sont intimement liés. L'« endiguement » ne suffit pas, encore moins l'idée que « tout cela est loin, ce n'est donc pas grave, ne nous en préoccupons pas

⁷ European Council on Foreign Relations, *European Foreign Policy Scorecard 2016*, 2016.

et cela ne s'occupera pas de nous ». Le terrorisme est évidemment l'un des réveils que l'on perçoit également très clairement en France de ce point de vue ; il suffit de constater l'intérêt accru pour la Libye depuis novembre. Ce n'est pas forcément celui qui joue le plus ailleurs en Europe, mais ce qui s'est passé à Bruxelles contribue à cet effet de réveil.

En arrière-plan se déploie un phénomène plus diffus, lent et de long terme. Il s'agit de la transition du système international. De nouveaux défis à relever, l'émergence de nouveaux acteurs, étatiques ou non, la démultiplication des institutions internationales, dessinent un nouvel ordre dans lequel les Européens doivent non seulement trouver une place mais aussi peser pour que cet ordre reste cohérent avec nos intérêts et nos principes.

L'Europe a déjà démontré qu'elle disposait du potentiel pour être un véritable acteur stratégique sur la scène internationale. Pour faire face à ces nombreux défis immédiats, on ne peut attendre que l'Union européenne soit plus intégrée et moins intergouvernementale. L'Europe a aujourd'hui besoin de mieux travailler sur ses deux pieds : l'Union européenne et les États membres. Si on regarde à cette échelle-là, on s'aperçoit que l'Union européenne fait des choses autour desquelles on peut construire.

Le nombre d'acteurs internationaux qui sont des fournisseurs de sécurité à l'échelle internationale est limité, et l'Europe en fait partie. Elle dispose des capacités pour agir, au service évidemment de ses intérêts mais aussi de la paix et des Nations unies. Elle a une capacité d'action militaire en dehors de son propre territoire, notamment – mais pas seulement – en Afrique subsaharienne, et peut même, à travers certains États, d'agir de façon autonome.

Mais le rôle stratégique de l'Europe n'est pas que militaire. Elle peut faire de la coercition, de la « sécurité dure » avec des moyens non militaires, comme on le voit avec les sanctions. Avec ses capacités d'action civile, elle dispose ainsi des moyens d'éviter d'avoir une vision de sa sécurité, mais aussi des stratégies, trop exclusivement sécuritaires. L'Europe promeut la justice transitionnelle, favorise le règlement négocié des crises et joue, le cas échéant, directement un rôle de médiateur – comme entre la Serbie et le Kosovo –, mène des actions de prévention des conflits et sait travailler avec d'autres, que ce soit l'Organisation des Nations unies (ONU) ou les organisations régionales et sous-régionales concernées.

Plus largement, à l'échelle globale, l'Europe est un acteur décisif du système multilatéral. C'est elle qui porte les Nations unies sur le plan opérationnel, sur le budget, sur les contributions en troupes ou l'appui aux opérations de paix. L'Europe porte aussi l'ONU politiquement, puisque la plupart des initiatives, y compris au Conseil de sécurité, viennent des Européens. L'engagement diplomatique pour le climat a raté à Copenhague, mais c'était déjà les Européens, à l'époque, qui

avaient essayé. Ils ont finalement réussi à Paris. C'est aussi l'Europe qui porte l'ONU juridiquement, pour avoir un ordre qui soit construit sur des règles, et pas juste sur un rapport de forces. Si l'Europe n'était pas derrière la Cour pénale internationale ou le traité sur le commerce des armes, ils ne tiendraient pas longtemps. Elle soutient l'idée d'aider les autres régions à se doter elles aussi d'architectures collectives de sécurité, notamment l'Afrique. Tout cela est très positif, et il y a naturellement encore beaucoup à faire.

Où se trouvent les marges de progrès ? Tout d'abord, les Européens doivent avoir une vision plus stratégique de leur rôle. L'Union européenne ne peut être un acteur neutre à l'image de l'ONU, comme le voudraient certains Européens. L'UE doit évidemment soutenir l'ONU, mais sans se prendre pour elle. Sa contribution à la sécurité internationale ne doit pas être circonscrite à la stabilisation et la reconstruction. Il s'agit évidemment de créneaux importants, délaissés par les autres grandes puissances, mais la force de l'Europe tient à sa capacité à couvrir l'ensemble du spectre sécuritaire. L'Europe doit, dans cette perspective, faire preuve de moins de naïveté. Par exemple, sur la crise des réfugiés, il existe une double naïveté paradoxale. Les Européens sont naïfs de croire que l'Europe forteresse peut constituer une réponse aux flux migratoires. Et ils sont naïfs de croire que cette crise est un problème européen, alors qu'il s'agit d'une crise mondiale, au règlement de laquelle il ne devrait pas être question que seule l'Europe contribue.

La deuxième marge de progression consiste précisément à mieux s'inscrire dans cette échelle mondiale. L'Europe doit arrêter d'être obsédée uniquement par le voisinage. Il ne s'agit pas de se faire d'illusion sur nos capacités. D'ailleurs, aucune puissance ne peut peser sur l'ensemble des affaires du monde. Mais il faut être conscient que les affaires internationales dans leur globalité ne peuvent pas nous être indifférentes. La mondialisation et l'interdépendance qui va avec, ce n'est pas l'idée que le voisinage est moins décisif qu'avant, il l'est toujours autant, mais c'est l'idée que ce qui lointain est plus directement influent encore qu'auparavant sur notre situation stratégique et sur notre vie quotidienne⁸.

La troisième marge de progrès est l'efficacité. On dit souvent que le problème des Européens est qu'ils n'arrivent pas à prendre de décision. La crise des réfugiés a mis en exergue cette difficulté décisionnelle, mais ce qui est encore plus frappant est la difficulté à mettre en œuvre les décisions une fois celles-ci prises. De même, l'UE est certes au Quartet avec les États-Unis et l'ONU, mais celui-ci n'arrive pas à faire avancer le processus de paix. De ce fait, cela ne sert à rien de défendre mordicus le Quartet et la place de l'UE en son sein si celui-ci accompagne l'inaction.

⁸ Mark Leonard (dir.), *Connectivity Wars. Why Migration, Finance and Trade are the Geo-economic Battlegrounds of the future*, European Council on Foreign Relations, 2016.

L'Europe a un problème d'efficacité, et pour améliorer cette efficacité, elle a sans doute aussi un problème d'anticipation et un problème de cohérence.

Quatrième point : l'UE a aussi besoin de progresser au niveau institutionnel. Le Service européen d'action extérieure (SEAE) a justement déçu sur sa capacité d'anticipation, sur sa capacité d'impulsion, sur sa capacité de créer un cadre stratégique dans lequel les actions des États membres, à titre national, peuvent trouver leur place plus facilement. L'articulation avec la Commission n'est pas encore ce qu'on espérait lors de la signature du traité de Lisbonne, alors que de nombreux sujets importants pour les questions internationales restent communautaires. Il existe toujours les blocages sur l'Europe de la défense. Typiquement, on sait ce qu'il faut faire au niveau des structures de planification, de commandement, ou sur le rôle de l'Agence européenne de défense en matière industrielle, mais les blocages subsistent. Pour avancer, deux conditions politiques doivent être réunies, qui sont les deux dernières marges de progrès.

La première est le leadership. Un des pays qui a une politique étrangère très active est la France. Mais il y a une différence entre le leadership et l'activisme : en l'absence de capacité d'entraînement et d'effort politique en ce sens, il ne faut pas s'étonner de se retrouver seul. Or, au même moment, les Britanniques sont dans un recul confirmé. On ne sait pas ce que le référendum sur le « Brexit » donnera, mais d'ores et déjà, le Royaume-Uni est dans une situation isolée. On se retrouve ainsi avec l'affirmation d'un leadership allemand qui est plus par défaut qu'autre chose, et le leadership par défaut ne fonctionne pas très bien. On a besoin de trouver une solution, sans doute autour de ces trois États, mais dans un système qui marche avec les autres, en les associant plutôt que de procéder par fait accompli. On a besoin d'avoir un système qui marche à 28 et avec la Haute représentante.

La deuxième condition politique, qui est aussi le sixième axe de progrès, est que l'Europe doit mettre ses affaires intérieures en ordre. Elle a besoin de régler la crise de la zone euro de façon beaucoup plus décisive qu'elle ne l'a fait jusqu'à présent. Elle a besoin de sortir de la parenthèse et de l'enlèvement créé par l'hypothèse du Brexit. Elle a besoin, en sus, d'un projet commun et d'une nouvelle dynamique autour des idées de coopération et de solidarité.

L'Europe n'a fondamentalement pas le choix. Les Français s'en sont rendu compte après les attentats de novembre 2015, lorsqu'ils sont allés à Bruxelles en invoquant l'article 42.7, et donc la solidarité militaire des Européens. Les Français se rendent compte qu'on ne peut pas faire tout seul. Même la France, dotée qu'elle est d'un outil militaire et d'une politique étrangère digne de ce nom, a besoin de la solidarité des autres. Il faut mieux intégrer les deux dimensions – l'UE et ses États-membres – et arrêter un système où l'on joue l'une ou l'autre par confort.

Enfin, l'Europe a besoin d'idées, et plus largement de stratégie. Faute de stratégie, c'est le désordre qui dirigera l'Europe. Et plus probablement, dans un monde que nous subirons et dont nous percevrons par conséquent plus les menaces que les opportunités, c'est la peur qui nous guidera.

L'Europe doit regarder au Sud

Par Emilio Lamo de Espinosa, Directeur, Real Instituto Elcano

Le monde est entré dans le XXI^e siècle en franchissant des portes de feu, celles qui s'ouvrirent à New York le 11 septembre 2001 et qui marquèrent la fin de l'après-guerre froide, la fin de ce qu'Hubert Védrine appelait « l'hyperpuissance américaine ». À l'époque, nombreux étaient les Européens, dont beaucoup de Français et d'Espagnols, à réclamer un monde multipolaire. Ce monde est advenu depuis, hélas sans combler nos attentes, mais bien plutôt en les décevant. Certes, le monde est devenu multipolaire, mais pas multilatéral pour autant. Aujourd'hui, la question de la gouvernance mondiale constitue l'un des problèmes majeurs. Et parler de manque de gouvernance c'est, en quelque sorte, parler aussi de désordre stratégique.

Entre-temps, la globalisation s'est poursuivie, unissant le monde en une société et en une histoire uniques, un phénomène fantastique qui se produit pour la première fois dans l'histoire de l'humanité depuis son départ d'Afrique il y a des milliers d'années. Cela fait déjà au moins deux siècles que l'économie est devenue mondiale, une économie-monde, mais il y a désormais un climat-monde, une démographie-monde, un terrorisme-monde, une énergie-monde, etc. Il y a de plus en plus de problèmes qui ne peuvent être abordés que globalement ; or les instruments de gouvernance globale n'existent pas.

À un moment donné, du temps de George Bush, une alliance trilatérale États-Unis-Union européenne-Japon semblait se faire jour pour gérer la globalisation. Il apparaît aujourd'hui que ce n'était qu'une vue de l'esprit. Ainsi l'environnement stratégique n'est-il plus semblable à celui qui donna lieu à la stratégie européenne de sécurité de 2003.

D'abord parce que les États-Unis se retirent de la scène. Fatigue impériale, ras-le-bol du *taxpayer*, autarcie énergétique, les différentes stratégies de sécurité développées par Washington en sont la meilleure preuve. *Pivot to Asia, leading from behind, strategic restraint, smart power*, le message est clair et Robert Gates, ancien secrétaire américain à la Défense, l'a dit, il y a quelques années, à Bruxelles. L'Europe n'est plus un problème pour les États-Unis, mais elle n'est pas pour autant une composante de la solution. Elle est donc hors de propos. C'est ce que pense Barack Obama, le premier président afro-américain des États-Unis, mais aussi le premier président asiatique, le premier président qui ne porte pas l'Europe dans son ADN culturel.

Si les États-Unis refusent d'assumer des responsabilités globales, les autres grandes puissances, la Chine notamment, sont trop occupées à régler leurs problèmes internes, et ne se trouvent pas encore en mesure de les assumer. C'est pourquoi la multipolarité semble tendre à se fourvoyer dans une impasse stratégique, à se bloquer. Ce n'est pas un G2 ou un G20, mais plutôt un G0, comme disent Nouriel Roubini ou Paul Bremer. Même la notion de polarité est mise en question.

On dit qu'Auguste Comte a dit un jour : « la démographie, c'est le destin ». Il ne l'a en réalité jamais déclaré, mais *se non è vero è ben trovato*. L'Europe représentait un quart de la population mondiale il y a un siècle. Il était encore 20 % il n'y a pas si longtemps. Aujourd'hui, elle ne constitue plus que 7 %, et la tendance est décroissante. L'Asie représente toujours 60 %. L'Afrique atteindra bientôt 20 %, autant que tout l'Occident, c'est-à-dire l'Europe et les deux Amériques. Dans quelques années, le produit intérieur brut (PIB) de l'Union européenne (UE) sera plus petit que celui de la Chine. Le monde pivote vers l'Asie, mais l'Asie est aussi en train de pivoter vers le reste du monde, et son souffle est de plus en plus proche. Ainsi, le monde est incontestablement *complex, connected and contested*, ce qui nécessite *a clear sense of direction*.

En même temps, l'Union européenne constitue l'expérience politique majeure du XX^e siècle, couronnée de succès après les échecs des autres deux expériences politiques européennes qu'ont été le communisme et le fascisme. Comme le dit la stratégie européenne de sécurité en vigueur, jamais les Européens n'ont connu de tels niveaux de sécurité, de liberté et de prospérité. Les Européens ont vécu le meilleur des mondes historiquement connus, même si ce n'est pas le meilleur des mondes possibles. Cela a été possible grâce à la sécurité fournie par le parapluie militaire américain. Il ne faut pas oublier que pendant la longue période de la guerre froide, l'Europe a perdu la maîtrise de son destin, qui est passé entre les mains de deux grandes puissances extra-européennes, l'Union soviétique et les États-Unis, ce qui a eu des conséquences importantes.

À l'exception du Royaume-Uni et, peut-être, de la France, la plupart des Européens ont une approche des questions de sécurité naïve et irréfléchie, et sont dans la croyance d'être arrivés à un stade post-historique ou postmoderne, ce qui limite la capacité d'action des gouvernements non seulement à l'heure d'agir mais encore à l'heure d'investir dans les moyens nécessaires pour agir.

Y a-t-il une alternative ? L'Europe peut-elle devenir la Suisse du monde, aussi libre et heureuse qu'elle, ce à quoi aspirait Winston Churchill ? Une extrémité occidentale, un Far West isolé, dévoué à son bien-être ? Un énorme parc thématique où les riches du monde entier achètent des manoirs pour s'y réfugier lors des jours difficiles ? Il est impossible de se blinder contre la globalisation. Les intérêts européens sont globaux et il est urgent de convaincre les citoyens que

le rêve populiste de revenir à l'ancien temps des États-nations homogènes, petits et douillets est aussi illusoire que celui de retourner à l'enfance. Comme l'a rappelé Jacques Delors, la réponse européenne à la globalisation, c'est justement l'Union européenne, et non les vieux États-nations.

Il faut élargir donc le modèle de l'UE, favoriser le concours des souverainetés, au lieu du modèle westphalien de clash des souverainetés qui continue de prévaloir aujourd'hui. Pour atteindre ce but, il faut non seulement augmenter les dépenses militaires et de sécurité, mais surtout les planifier de façon conjointe. Il n'est pas viable de continuer d'alimenter 28 mini-armées westphaliennes, conçues pour défendre leur territoire national contre une attaque de l'État voisin, une éventualité devenue obsolète. D'après le Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), le budget russe de la défense représente 31 % de celui de l'UE dans son ensemble. Mais l'enjeu est davantage la rentabilité que la Russie et l'Europe en tirent.

Le *soft power* européen est en train de disparaître. L'Europe peut-elle alors devenir un *hard power* ? Ou, plus exactement, peut-elle renoncer à ne pas être un *hard power* ? L'Europe a bien sûr des valeurs, qu'elle a tout intérêt à défendre, mais aussi des intérêts.

Des progrès importants ont évidemment été réalisés dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC). Avec Maastricht, le processus de convergence interne a été dépassé pour que l'Europe devienne un acteur ayant un rôle sur la scène internationale. Puis, le traité de Lisbonne a institué un quasi alliance militaire. Et ce qui a été fait dans le domaine de la défense européenne est loin d'être négligeable.

D'après l'Indice de présence globale calculé par l'Institut Elcano⁹, qui inclut un indicateur de projection militaire – mesurant la présence, pas la puissance, en fonction des troupes et des équipements détachés hors de ses frontières –, l'UE serait le deuxième acteur global par importance en troupes et en équipements du point de vue de la projection internationale (214), certes très loin des États-Unis (770), mais à la même hauteur que les pays BRIC ensemble – c'est-à-dire la Russie (138), la Chine (57), l'Inde (35) et le Brésil (18).

Mais actuellement, la sécurité globale n'est pas le seul problème. La sécurité européenne elle-même est en péril et l'UE affronte les dangers les plus graves depuis la fin de la guerre froide. La stratégie de sécurité identifiait cinq menaces : le terrorisme international, la prolifération, les conflits régionaux, la déliquescence des États et le crime organisé. En 2008, le rapport sur le développement de la stratégie a rajouté trois défis nouveaux : la cybersécurité, la sécurité énergétique et le changement climatique. Il faut y ajouter actuellement les migrations massives de populations. Ces neuf menaces sont devenues depuis beaucoup plus réelles.

⁹ Voir <http://www.globalpresence.realinstitutoelcano.org/en/>

Le challenge le plus imminent est de stabiliser le voisinage immédiat. Les cartes géographiques le montrent bien : l'Europe est une petite péninsule dans l'extrême Ouest du continent eurasiatique, flanquée de deux frontières qui ont toujours été turbulentes et problématiques, la frontière orientale, l'Est, qui s'étend de la Baltique aux Balkans et au Caucase, et la frontière Sud, méridionale, qui s'est établie depuis l'avènement de l'Islam sur la Méditerranée.

Alors que l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) se prépare pour son sommet de juillet 2016, et que l'UE discute d'un nouveau document de stratégie globale, la plupart des débats sur la stratégie européenne seront guidés par la question de savoir comment trouver le juste équilibre entre l'Est et le Sud. La logique d'une division du travail présente deux dimensions. La première est une division transatlantique du travail, grâce à quoi les Européens doivent se concentrer sur leur voisinage immédiat tandis que les Américains pivotent vers l'Asie et le Pacifique. La seconde est une division institutionnelle du travail, dans laquelle une OTAN plus européanisée prendrait la tête de la sécurité en Europe de l'Est et la PSDC mettrait l'accent sur le Sud.

L'Espagne est le seul pays européen ayant des frontières terrestres avec l'Afrique, où l'on peut voir un arc de crise s'étendre du golfe de Guinée au Moyen-Orient, et qui constitue un défi de sécurité majeur pour l'Europe. La Méditerranée est aujourd'hui la grande frontière du monde occidental, la frontière la plus marquée du monde, où la « vengeance de la géographie » semble s'allier au « choc des civilisations », pour utiliser deux références connues de tous. En effet, les historiens et les intellectuels européens, dont beaucoup étaient français – notamment à l'École des Annales –, ont considéré, tout comme les Romains, que la mer Méditerranée était un *Mare Nostrum*. Mais cette mer n'est plus « notre mer » aujourd'hui car elle sépare des réalités sociales absolument différentes.

Pour commencer, il s'agit d'une frontière culturelle qui sépare des religions millénaires et, par conséquent, des langues, histoires, coutumes, croyances et visions du monde divergentes. En deuxième lieu, elle est une frontière politique, entre les solides et établies démocraties européennes et des régimes autoritaires ou semi-autoritaires africains et arabes, qui ont repris le dessus après les événements du printemps arabe.

En troisième lieu, c'est surtout une colossale frontière économique, la plus profonde au monde, si l'on excepte la frontière entre les deux Corée ou celles entre Israël et ses voisins. Colossale parce qu'elle s'étend sur des milliers de kilomètres, mais surtout parce que la différence de richesse entre l'une et l'autre rive est de 1 à 7, c'est-à-dire le double de celle qui existe entre les États-Unis et le Mexique – le PIB par habitant en Espagne et en Italie est de 35 000 dollars environ, tandis qu'il est de 5 000 au Maroc, de 6 000 en Égypte et de 7 000 en Algérie.

Enfin, c'est une frontière démographique. La même population est à peu près la même – 200 millions de chaque côté –, mais l'âge médian n'atteint pas 20 ans en Afrique et se situe entre 20 et 30 ans dans les pays arabes, quand il dépasse 40 ans en Europe, voire 45 dans certains pays – l'Allemagne par exemple. En fait 65 % de la population arabe est âgée de moins de 30 ans. Ajoutons à cela des États déliquescents ou sur le point de l'être, comme la Libye, la Syrie ou l'Irak qui, en réalité, n'ont jamais vraiment été des pays, sauf dans les cartes des diplomates.

Et finalement, il faut y ajouter l'islam salafiste, qui jouit d'un large soutien au sein de l'opinion publique, et le terrorisme djihadiste dont le plus dangereux, celui étatisé et territorialisé de Daech, avec près de 4 000 soldats européens. Il s'agit d'un immense territoire, plus de deux fois la taille de l'Europe, parcouru par des groupes terroristes qui se déplacent librement de l'Est à l'Ouest, de la mer Rouge à l'Atlantique, menaçant le Sud des pays arabes et le Nord des pays africains sahéliens, déstabilisant les uns et les autres. D'après les statistiques collectées par l'Institut Elcano, le nombre d'attaques terroristes en Algérie, en Libye et en Tunisie a été multiplié par 47 au cours de la période 2011-2014. En 2011, 15 attentats ont eu lieu, 90 en 2012, 300 en 2013 et près de 700 en 2014. Il ne faut pas négliger le risque de connexion entre ce terrorisme étatisé et les armes de destruction massive, y compris le cyberterrorisme : il est élevé.

Une pression énorme est exercée depuis le Sud. Une pression qui peut éclater devant un quelconque événement, pour ne pas parler d'une guerre interminable comme celle de la Syrie. Les Européens sont en train de se rendre compte qu'à défaut de régler les problèmes là-bas, il faudra les régler ici, mais de façon plus douloureuse et en payant un prix plus lourd. Si les situations ne sont pas stabilisées sur leur lieu d'origine, elles finiront par déstabiliser l'Europe.

Il y a dix ans, l'Espagne était aux avant-postes de la réception des migrants qui quittaient l'Afrique occidentale vers les îles Canaries et les côtes du Sud du pays. Le pays est parvenu à contenir, momentanément, ces vagues migratoires en signant des accords en matière d'aide politique et militaire avec les pays africains concernés. La guerre de Syrie a porté cette pression vers l'Est de la Méditerranée, un courant qui noie tout sur son passage, qui noie Schengen, la solidarité européenne et notre réputation mondiale. Mais c'est un courant qui peut changer de direction à tout moment. La stabilité de la Mauritanie, de la Tunisie, de l'Algérie, de l'Égypte ou même du Maroc est faible. Au-delà, vers l'Est, la situation est encore pire.

Il y a donc un problème immédiat, celui d'acheminer et de répartir les flux de migrants et de réfugiés. C'est la tâche la plus urgente. Puis, il y a un problème de contrôle de nos frontières. Mais en arrière-plan, il faut s'atteler à une tâche immense : la stabilisation des pays d'origine sur

le plan de la sécurité et sur le plan du développement et de la modernisation économique et politique de ces sociétés.

L'UE est pratiquement le seul espace du monde qui a aboli les frontières, augmenté le bien-être et les libertés de son peuple, et où est encore appliqué un droit international de l'asile et de refuge qui a été codifié pour un monde très différent. Dans un monde si convulsé, « connected, contested and complex », cet espace génère un champ gravitationnel intense qui fait que tous ceux qui recherchent la sécurité et la prospérité sont attirés vers ce trou d'espoir. Ce n'est plus un cercle de démocraties qui l'entoure, mais un cercle de feu. La politique de sécurité de l'Europe ne saurait ignorer ce problème, et les pays du Sud devraient le rappeler à Bruxelles. Il serait notamment très souhaitable que la France mène la mobilisation du Sud, qu'elle assume le même rôle, envers les pays du Sud que celui assumé par l'Allemagne envers les pays de l'Est.

Finalement, regarder vers le Sud, c'est regarder également vers l'Atlantique Sud. L'atlantisme a tendance à être uniquement associé à l'Atlantique Nord. C'est oublier que l'Amérique latine fait partie elle aussi de l'Occident, car c'est une Amérique latinisée, romanisée. Elle est pourtant totalement en marge des structures qui articulent l'Occident. L'Europe fait fi de ces alliés, à un moment où elle en manque. Il y a plus d'investissements de l'UE en Amérique latine que dans la Chine, la Russie et l'Inde réunies, mais le commerce transpacifique dépasse largement le commerce transatlantique. Plus de la moitié de la croissance démographique du monde viendra de l'Afrique. Revitaliser tout le bassin atlantique ne peut qu'apporter des avantages à l'Europe et aux États-Unis. L'Europe devrait s'ouvrir beaucoup plus à l'Amérique Latine.

Lorsque l'on reproche à Javier Solana sa stratégie qui ne définit ni ne décrit les objectifs, les moyens et les missions, il a coutume de répondre que le processus est plus important que le produit, et que ce n'est pas tant le contenu du document qui importe, mais plutôt l'exploitation qui en est faite. Il affirme, avec raison, que s'il s'était borné à respecter le contenu fixé, les progrès réalisés depuis n'auraient jamais eu lieu. En fait, il a réussi à faire passer les réformes sous prétexte qu'il existait une stratégie, y compris les réformes qui n'étaient pas prévues dans le texte. Ainsi donc, au lieu de définir un « objectif-stratégie » ou un Livre blanc, il suffirait de doter la stratégie globale de sécurité de quelques composantes de base pour permettre à la Haute représentante d'établir une feuille de route et de revitaliser la PSDC. La stratégie de 2003 a été conçue dans un contexte d'optimisme. Ce n'est pas le cas pour la nouvelle. Mais le scrutin sur le Brexit se déroulera le 23 juin 2016, et il vaut mieux que la présentation de la stratégie n'ait pas lieu près de cette date. Reste que la question demeure : existe-t-il réellement une volonté politique ?

Quelle feuille de route pour une défense européenne ?

Joachim Bitterlich, Ambassadeur e.r.

La politique étrangère commune européenne ainsi que la politique de sécurité et de défense européenne avancent lentement, bien trop lentement vu les réalités géopolitiques, mais aussi sans boussole, sans plan cohérent et jusqu'à aujourd'hui, sans stratégie. Comparé aux débats d'il y a vingt-cinq ans, il est même justifié de parler de régression.

Dans le débat sur une politique étrangère et de sécurité commune européenne, la « PESC », il y a vingt-cinq ans dans le cadre de la préparation de Maastricht, Français et Allemands ont été en réalité plus éloignés que nous ne le sommes aujourd'hui à l'échelle européenne.

Depuis lors, les progrès sont au mieux stagnants – en raison des réserves et réticences de la majorité des États membres, dont la France. En 1999, lors du sommet européen de Cologne naissait de nouveau un peu d'espoir, du moins en matière de sécurité et de défense. En 2003, sous l'impulsion de Javier Solana, il y eut l'accord sur la « stratégie européenne de sécurité », mais cela est resté plus au moins un accord « sur le papier ». Depuis lors, on continue « à très petits pas », la plus grande déception ayant été le sommet du Conseil européen de 2013, dont même les conclusions n'ont pas été appliquées jusqu'à présent.

Celui qui parle de sécurité extérieure doit parler en même temps de sécurité intérieure – l'autre grand chantier en retard en Europe. Dans ce domaine, l'Union européenne (UE) est restée également une Union « boiteuse » – rappelons que le chancelier Helmut Kohl avait suggéré dès 1988, sans écho de la part de ses collègues, de créer un « Euro-FBI », puis avait complété sa conception en leur soumettant, en 1991, un plan par étapes prévoyant non seulement « Europol », mais aussi une politique commune d'immigration, d'asile, sur le statut des étrangers, y compris des réfugiés. Les progrès restent timides, loin des nécessités – le temps n'était peut-être pas encore mûr pour une telle avancée à l'époque, mais aujourd'hui ?

Or, l'urgence est double, en matière de politique de sécurité intérieure comme en politique étrangère et de sécurité extérieure.

Tout d'abord un véritable débat de fond paraît plus nécessaire que jamais entre Européens, y compris avec nos amis britanniques, et en association avec d'autres grandes puissances, en particulier avec nos amis Américains, sur les objectifs stratégiques de politique étrangère et de politique de sécurité.

Évidemment, une politique étrangère commune commence par une politique de voisinage autre que celle qui a été mise en œuvre, qui a été un échec flagrant, mais elle inclut également ce que l'on oublie facilement, un changement radical de la politique de développement européenne.

L'Europe dispose aujourd'hui d'une politique de développement parallèle : l'une Bruxelloise et l'autre nationale, celle de chacun des 28 États membres. Mais il n'y a aucune cohérence entre les deux approches, il suffit simplement de regarder l'Afrique pour s'en convaincre.

Et deuxièmement, l'Europe a besoin d'une véritable feuille de route à l'horizon 2020 pour mettre de l'ordre dans ce puzzle, et pour mettre de la cohérence dans nos objectifs. Il est évident que la politique semble aujourd'hui avoir des difficultés sérieuses à mettre en place une politique cohérente, une *comprehensive approach*. La politique a du mal à intégrer des domaines différents : par exemple, la politique vis-à-vis des réfugiés n'est aujourd'hui pas seulement une politique vis-à-vis des réfugiés, elle doit inclure la politique étrangère, la politique de sécurité, la politique de sécurité intérieure, l'intégration des étrangers, la formation, etc.

En matière de sécurité et défense, il y a cinq clés pour une feuille de route qui permettrait de mettre les chefs d'État et de gouvernement en mesure de prendre, dès 2020, la décision finale pour savoir si l'on veut aller vers une véritable armée européenne ou non.

Tout d'abord, l'appréciation : c'est l'analyse stratégique de notre situation, de nos moyens d'observation, pas seulement par satellite et pas uniquement par l'échange de l'information. La clé est le partage du renseignement, mais pas à la française où il faut un officier de liaison dans l'autre domaine « concurrentiel » pour contrôler ce que l'on donne ou ce que l'on ne donne pas. Il existe encore des situations ahurissantes entre Français et Allemands, par exemple sur le renseignement sur l'Afrique.

Deuxièmement, la planification : il faut adapter les structures des armées européennes. Les Allemands sont en train de le faire timidement, c'est-à-dire sans aller jusqu'au bout. C'est un très bon signe que l'Allemagne développe des unités communes avec les Pays-Bas et la Pologne, de manière presque plus rapide qu'avec les Français. Mais il faut savoir les utiliser, et ne pas seulement les avoir sur le papier.

Troisième point, évidemment, il faut fixer les priorités sur les moyens militaires. Mais aujourd'hui, lorsqu'un Allemand parle d'un blindé léger, il pense au 30 tonnes, alors que les Français pensent automatiquement à un blindé inférieur de 10 tonnes. Il faut savoir changer cette attitude totalement nationale dans nos armées, où chacun se trouve sur son axe et ne pense pas du tout en commun. Tout progrès réel en matière d'armement nécessite une certaine

préférence européenne, il faut bâtir une industrie de défense commune et cela présuppose un changement de fond du style d'approvisionnement et de maintenance.

Quatrièmement, le mot-clé est la mutualisation, et en même temps la spécialisation des uns et des autres. Pourquoi l'idée du *battle group* n'a-t-elle pas marché ? Comme celle du Corps européen, elle n'a jamais été mise à l'œuvre.

Cinquièmement, le commandement : il faut un quartier général européen qui mérite un tel nom et qui puisse faire du « planning, command and control », dans le jargon de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN). Cela fait uniquement sens si l'on adapte, voire unifie progressivement nos procédures réciproques et mutuelles. Cela n'existe toujours pas, y compris dans le renseignement.

Il faut sortir d'urgence d'un style d'approvisionnement, d'un style d'armement où les Européens sont prisonniers de leurs spécifications, de leurs vœux « pieux ». Il faut sortir de là, et introduire dans l'armement un degré minimal d'efficacité. Il faut avancer par des pas concrets et pratiques vers une situation où les chefs d'État seront en mesure de dire « nous avons créé les conditions de base, et à partir de là créons une armée européenne ».

Comme le disait le chancelier Kohl à son époque, « je signe toutes vos initiatives dans le contexte de la politique étrangère et de sécurité commune élaborées avec Paris, mais soyez conscient du fait que, vu les réticences des uns et des autres, vu le poids des souverainetés nationales, et parce que nous ne sommes toujours pas en mesure d'introduire un vrai partage de souveraineté dans des domaines-clés, cela sera probablement le dernier chapitre de l'intégration européenne »¹⁰.

Au vu des défis actuels, il est temps de mettre ces réserves de côté et mettre une fin à l'Union « boiteuse » que nous maintenons – contre la réalité et les nécessités – depuis du moins un quart de siècle.

¹⁰ Échange personnel.

RANIMER L'EUROPE

Avec les contributions de

JOACHIM BITTERLICH / ANCIEN AMBASSADEUR, PROFESSEUR A L'ESCP EUROPE PARIS

PHILIP CORDERY / DEPUTE, SECRETAIRE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPEENNES, ASSEMBLEE NATIONALE

EMILIO LAMO DE ESPINOSA / PRESIDENT DU REAL INSTITUTO ELCANO

MANUEL LAFONT RAPNOUIL / DIRECTEUR DU BUREAU DE PARIS, EUROPEAN COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS

ENRICO LETTA / ANCIEN PREMIER MINISTRE, DOYEN DE L'ECOLE DES AFFAIRES INTERNATIONALES DE SCIENCES PO PARIS

KALYPSO NICOLAÏDIS / VISITING PROFESSOR AU CERI SCIENCES-PO, PROFESSEUR DE RELATIONS INTERNATIONALES A L'UNIVERSITE D'OXFORD

ROMANO PRODI / ANCIEN PREMIER MINISTRE, ANCIEN PRESIDENT DE LA COMMISSION EUROPEENNE

FRANCIS WÜRTZ / PRESIDENT DE L'INSTITUT D'ETUDES EUROPEENNES DE L'UNIVERSITE PARIS 8, DEPUTE EUROPEEN HONORAIRE

OLIVIER DE FRANCE (DIR.) / DIRECTEUR DE RECHERCHE A L'IRIS

Les contributions se fondent sur un colloque international organisé par l'IRIS et l'Europe des Citoyens, le 6 avril 2016 à Paris.

JUILLET 2016

© IRIS / L'EUROPE DES CITOYENS

Tous droits réservés

INSTITUT DE RELATIONS INTERNATIONALES ET STRATEGIQUES

2 bis rue Mercoeur - 75011 PARIS / France

T. + 33 (0) 1 53 27 60 60 - contact@iris-france.org

@InstitutIRIS - www.iris-france.org

L'EUROPE DES CITOYENS

Imm. Britannia – 10^e étage Tour C – 20 bd Eugène Deruelle – 69432 LYON Cedex 3 / France

T. + 33 (0) 4 37 28 62 10

@EuropeDCitoyens - www.leuropedescitoyens.org