15 juin 2022

EuroCité,
12 Cité Malesherbes,
75009, PARIS
secretariat@eurocite.eu
www.eurocite.eu

« Nous, Présidentes » : Le renforcement des prérogatives européennes en matière de diplomatie, avec la définition d'objectifs communs défendus sur la scène internationale

Propos recueillis auprès de Madame Laure Delcour

Enseignante - chercheuse à l'université La Sorbonne Nouvelle spécialiste de la Politique étrangère européenne et de l'interaction Russie - UE

Comment l'UE peut-elle influencer des conflits comme celui en Ukraine par exemple ?

Laure Delcour : *« Ce conflit en Ukraine montre bien à la fois les leviers d'influence de l'Union européenne et les limites de ces leviers. Les leviers d'influence sont pour l'instant de deux ordres : les sanctions adoptées à l'encontre de la Russie et puis éventuellement l'énergie. Les limites de ces leviers sont également de deux ordres. D'abord, une limite qui tient au processus de décision, c'est-à-dire la nécessité d'obtenir l'unanimité des 27 États-membres pour adopter des sanctions ou bien des mesures dans le domaine énergétique (embargo sur le pétrole et le gaz russe). La seconde limite, au- delà du processus de décision, tient à l'absence d'un levier clé qui est la défense, la capacité militaire. Même si la plupart des États-membres de l'Union européenne ont envoyé des armes à l'Ukraine, l'Union européenne en tant que telle, ne pèse pas du tout sur le plan militaire. Donc les outils pour l'instant restent plutôt diplomatiques et économiques. Et même ces outils là ne peuvent pas être complètement mis en œuvre en raison du processus de décision.*

Je dirais que l'Union européenne pèse aussi de manière indirecte sur le conflit, c'est-à-dire par le fait qu'elle reste un pôle d'attraction, notamment pour l'Ukraine qui souhaite la rejoindre depuis de très nombreuses années. C'est une influence un peu plus indirecte, voire non-intentionnelle. »

Concernant la décision à l'unanimité, selon vous, pourrait-on dépasser cette difficulté et arriver plutôt à une majorité qualifiée ? Quels sont les outils disponibles pour arriver plus simplement à un consensus sur la politique extérieure ?

L.D. : *« Cette unanimité vient en fait de l'Histoire de l'intégration européenne et du fait que, finalement, l'action extérieure de l'Union européenne s'est construite de manière assez heurtée, en suivant deux pistes très différentes. D'abord l'idée même d'une politique étrangère commune se trouve à la source d'un échec majeur des débuts de l'intégration européenne, qui est le projet de Communauté européenne de défense en 1954. C'est ce qui explique justement que la création d'une politique étrangère commune eût été si tardive, au début des années 1990, que les États-membres soient si sensibles à la préservation de leur souveraineté et que donc on ait gardé l'unanimité. En parallèle, la Communauté économique européenne a tout de même développé une dimension extérieure de son action, notamment économique. Domaine dans lequel l'unanimité n'était pas requise et on voit qu'effectivement le processus de décision est beaucoup plus simple.*

Alors ce conflit en Ukraine, justement, a vraiment fait prendre conscience aux acteurs de l'Est de l'Union européenne, des limites de ce processus de décision. Cela dit, cela reste un sujet

extrêmement sensible puisque la politique étrangère est par essence un domaine régalien. C'est une politique étrangère commune, c'est-à-dire qu'il y a en quelque sorte 27 politiques étrangères plus une, mais il n'y a pas une seule politique étrangère. Il y a des voix qui s'élèvent au sein de l'Union européenne - et on le voit notamment à la suite de la conférence pour l'avenir de l'Europe - pour demander le passage de la politique étrangère à la majorité qualifiée.

Je dirais que ce conflit en Ukraine montre vraiment les limites de l'unanimité, notamment sur la question de l'embargo énergétique. Mais la route est encore très longue, jusqu'à l'abandon de l'unanimité et jusqu'au passage à la majorité qualifiée. Donc je pense qu'il va falloir suivre de très près les débats qui auront lieu à la suite de ces débats sur la conférence sur l'avenir de l'Europe aussi. Ce sont des débats qui vont dépasser temporellement très largement la présidence française et qui ne se limitent pas forcément au processus de décision, mais qui touchent aussi à l'idée d'une politique étrangère unique. »

Est-ce que vous voyez des sujets de consensus pour définir cette politique étrangère commune, à savoir des sujets qui seraient portés unanimement par tous les États ?

L.D. : *« Il y a surtout une approche qui en tout cas qui peut faire l'objet d'un consensus. Historiquement, l'Union européenne sur la scène internationale, s'est constituée comme ce qu'on appelait un acteur normatif, c'est à dire par la promotion de ses normes, de ses valeurs, l'appui à la démocratie mais aussi l'appui à la coopération régionale dans d'autres parties du monde, un élément qui est lié à son propre processus d'intégration. Ce sont des éléments qui ne sont pas remis en question de manière générale, ce qui pose davantage problème, ce sont des situations spécifiques où les intérêts de certains États peuvent être perçus comme étant mis en danger. C'est le cas pour la Hongrie actuellement qui s'appuie sur l'approvisionnement en énergie de gaz et d'hydrocarbures russes et qui perçoit donc cette proposition d'embargo comme une menace à ses propres intérêts.*

Je dirais que l'approche commune est faisable, mais qu'elle risque de se heurter à des contextes et à des événements spécifiques. En tout cas, si approche commune il y a, elle sera testée en permanence par la réalité des terrains et des événements.

Cette approche commune doit être réaffirmée constamment au fur et à mesure que de nouveaux défis émergent. Et c'est là que, justement, le passage à la majorité qualifiée peut aider, en permettant à une union, autour d'une approche commune, d'outrepasser et de dépasser les résistances. »

Selon vous, l'avenir de cette influence au-delà des frontières doit-elle passer par le processus d'élargissement ou plutôt par le développement des cercles concentriques ?

L.D. : *« Le pouvoir d'attraction de l'Union européenne ne s'est pas démenti depuis une trentaine d'années, même s'il trouve ses limites. Depuis le milieu des années 2000, l'Union européenne s'est montrée très hésitante et réticente à donner de nouveaux gages en matière d'adhésion. Et ce pour des raisons différentes aux pays des Balkans occidentaux, à la Turquie, ou bien justement aux pays qu'on appelle les pays du Partenariat oriental, c'est-à-dire les anciennes républiques soviétiques.*

Ces réticences peuvent s'expliquer si on pense par exemple à l'évolution politique de la Turquie. De manière plus générale, l'Union européenne a mis en exergue au milieu des années 2000 un nouveau critère qui s'appelle la capacité d'intégration. C'est-à-dire que l'Union européenne elle-même, doit avoir la capacité d'intégrer les potentiels nouveaux membres. Ce critère fait suite directement à l'échec du projet de Constitution en France et aux Pays-Bas en 2005, qui est lié également à l'incompréhension de l'élargissement de 2004 mal expliqué aux citoyens d'Europe occidentale. On a ainsi vu au milieu des années 2000 une vraie halte mise à ce processus d'élargissement au-delà des pays des Balkans occidentaux et de la Turquie.

On a donc d'une part, cette très grande réticence à de nouvelles adhésions de la part des pays membres fondateurs de l'Union européenne. D'autre part, on a toujours un grand nombre de pays qui veulent rejoindre l'Union européenne. Et finalement, ce décalage s'accroît. Pourquoi ? Parce que l'Union européenne n'a pas proposé d'alternative à l'élargissement. La communauté politique européenne proposée par Emmanuel Macron, c'est justement à la fois une alternative et une vision de l'Europe dans les prochaines décennies. Ce qui reste peut-être à préciser, c'est le fait de savoir

quelles seront les dynamiques de cette communauté politique européenne, quelles seront les lignes, les horizons ouverts dans cette communauté politique européenne, d'abord de façon ascendante. C'est-à-dire, est-ce que les pays qui feront partie de cette communauté politique auront un jour une perspective d'adhésion à l'Union européenne ? Est-ce que cette communauté est conçue comme une antichambre de l'Union européenne ou est-ce qu'elle est conçue comme un substitut à l'adhésion ? L'autre question qui se pose c'est : est-ce qu'il y aura une dynamique descendante ? C'est-à-dire, est- ce que l'on peut envisager, a contrario, que certains États membres de l'Union européenne soient en quelque sorte rétrogradés vers cette communauté politique européenne parce qu'ils ne remplissent plus tout à fait les critères d'adhésion ou bien parce qu'ils ne souhaitent plus faire partie du premier cercle concentrique. »

Dans le cadre des Balkans occidentaux, pensez-vous que l'Union européenne doit faire des concessions sur certains critères d'adhésion afin de contrer l'influence d'autres puissances dans la région ?

L.D. : *« Je pense qu'elle doit surtout faire évoluer son approche. Jusque là, c'était un élargissement très technocratique dans lequel l'Union européenne a vraiment mis l'accent sur la reprise de ses normes, de ses standards, l'acquis communautaire, etc. C'est une approche qu'elle a commencé à reproduire pour les Balkans occidentaux notamment. Cette approche technocratique, de mon point de vue, doit être mise au second plan, sinon délaissée.*

Là, l'Union européenne doit en effet faire des concessions pour plusieurs raisons. D'abord, cet acquis communautaire a été créé pour des pays d'Europe occidentale dont le niveau de développement n'est pas du tout le même que ceux des pays des Balkans ou du Partenariat oriental. D'autre part, en raison de ce décalage, la reprise des normes des standards européens est très coûteuse pour un résultat bien maigre puisque la perspective d'une adhésion est lointaine. En revanche, l'Union européenne doit replacer au centre de son approche les questions politiques fondamentales, c'est-à-dire l'État de droit, la démocratie, les droits de l'homme, la lutte contre la corruption, ... C'est ce que fait d'ailleurs la réforme du processus d'élargissement enclenchée depuis 2020.

D'autre part, ce qu'on peut souligner, c'est que ces autres acteurs ne sont pas forcément porteurs de projet. Je ne suis pas persuadé que la Russie, par exemple, soit porteuse d'un projet. En fait, elle est capable de nuire ou de contrecarrer l'influence, mais elle n'offre pas réellement d'alternative politique viable. On pourrait dire un peu la même chose pour la Chine, puisque c'est un projet économique mais qui n'est pas porté par eux, par une vision politique et qui n'offre pas non plus de vision d'ensemble ou de perspective à très long terme à ces pays. La force de l'Union européenne, c'est bien d'être la seule à proposer une alternative, une vision politique de long terme à ces pays. En revanche, la condition, c'est de rester crédible dans la proposition de cette offre politique. »

Propos recueillis par Sabine Cardona et Simon Le Liboux

Think tank européen de gauche, EuroCité se donne pour but de contribuer au développement d'une vision et d'un programme progressistes pour l'Europe, par le biais de publications de qualité et d'évènements fédérateurs. EuroCité se veut un laboratoire du militantisme européen et un incubateur d'idées pluri-national, jeune et dynamique.