

PEUT L'UE DEVENIR UN ACTEUR GÉOPOLITIQUE MAJEUR ?



Par **Arturo Encinar**

L'invasion russe de l'Ukraine en février 2022 a bouleversé l'ordre géopolitique mondial. Le carnage était de retour aux portes de l'Europe, le peuple ukrainien se retrouvant du jour au lendemain plongé dans une guerre qu'il n'avait pas demandée. Ce n'était pas la première fois que la guerre s'approchait aussi près de l'Union européenne au cours des dernières années. Ce n'était même pas la première fois que la Russie envahissait le territoire souverain de l'Ukraine. Cependant, quelque chose dans l'UE semblait différent cette fois-ci. Peut-être à cause de la nature de la guerre, ou peut-être à cause de la peur qu'une éventuelle extension du conflit a suscitée. Mais les institutions européennes ont réagi avec un degré d'acuité, de décision et d'unité inédit à ce jour. Elles ont démontré que, dans de justes circonstances, il était possible de coordonner une réponse adéquate et de se montrer utile. La menace d'une agression a rappelé aux responsables et aux citoyens la pertinence du projet européen.

Néanmoins, seulement quelques mois plus tard, les attaques brutales du Hamas contre Israël ont mis l'UE au pied du mur une deuxième fois. Dans le contexte du conflit israélo-palestinien, toujours difficile, la réponse a été cette fois complètement différente. Les dirigeants de l'UE ont fait preuve de désordre, de manque de coordination et n'ont pas été en mesure de s'entendre sur un message commun. Au point que la présidente de la Commission Européenne, Ursula von der Leyen, et le responsable de la politique étrangère, Josep Borrell, ont fait des déclarations contradictoires le même jour. Il s'agit donc d'une version plus familière de l'UE. Ces expériences nous amènent à nous poser quelques questions essentielles : Ce que nous avons vu au début de l'année 2022 n'était-il qu'une illusion ? L'UE est-elle alors condamnée à l'insignifiance sur la scène mondiale ou peut-elle exercer une influence significative et rivaliser avec les États-Unis ou la Chine ?

UNE LONGUE BATAILLE POUR LA RELEVANCE

La faiblesse de l'Europe en matière de politique étrangère n'est pas nouvelle. Ensemble, les membres de l'UE totalisent une population de 450 millions d'habitants et un PIB d'environ 25.400 milliards de dollars. Dans ces deux catégories, l'UE se classe au troisième rang mondial, seulement derrière les États-Unis et la Chine, et loin devant la Russie. L'UE est une puissance mondiale en termes de production, d'innovation et de niveau de vie. Cependant, elle n'a jamais été en mesure d'obtenir une position d'influence sur la scène mondiale. Dans un ordre mondial dicté par les États-Unis, la Russie et, plus récemment, par la Chine, l'Europe a toujours lutté pour faire entendre une voix distincte et influente, généralement éclipsée par les États-Unis qui ont souvent des intérêts alignés. La raison principale en est évidente : les États-Unis et la Chine sont des nations dirigées par un seul gouvernement, alors que l'UE doit coordonner les intérêts de 27 États Membres. Des intérêts qui sont rarement alignés et qui doivent être en parfaite consonance pour agir sur des sujets sensibles, étant donné la règle de l'unanimité imposée au Conseil Européen.

Au cours des dernières décennies, des efforts ont été déployés pour inverser cette dynamique. En 1992, dans le cadre du Traité de Maastricht, la Politique Étrangère et de Sécurité Commune (PESC) a été mise en place, allouant pour la première fois un budget destiné à la préservation de ce qui est considéré comme les "intérêts de l'UE" à l'étranger. Grâce à cette politique, l'Union Européenne a commencé à déployer des missions européennes et des représentants spéciaux dans des régions telles que le Kosovo, le Moyen-Orient ou l'Afrique afin de renforcer la paix et la sécurité. Dix ans plus tard, la représentation extérieure de l'UE a été conçue pour la première fois sous la forme du Service Européen d'Action Extérieure (SEAE), qui déploie des diplomates de l'UE dans les territoires étrangers.

Cette mesure a été accompagnée en 2009 par la création du poste de Haut Représentant de l'Union Européenne pour les Affaires Etrangères et la Politique de Sécurité, la quatrième plus haute autorité de l'Union qui agit comme une sorte de Ministre des Affaires Etrangères qui coordonne le SEAE et représente l'UE à l'étranger. Le poste est actuellement occupé par le socialiste espagnol Josep Borrell, mentionné précédemment.

Cependant, toutes ces mesures sont souvent considérées par les experts comme des "petits pas", car seule une action audacieuse et transformationnelle pourrait commencer à faire de l'UE un acteur géopolitique de premier plan. De nombreux chercheurs ont émis des hypothèses sur la forme que pourrait prendre cette action. L'une des possibilités souvent évoquées est la création d'une armée européenne, une idée défendue depuis longtemps par le président français Emmanuel Macron et d'autres anciens dirigeants européens tels qu'Angela Merkel ou Mario Draghi. Cela permettrait à l'Union Européenne de fixer des priorités stratégiques, d'élaborer des missions de maintien de la paix plus complètes, d'exercer un pouvoir coercitif ou même de s'engager sur le champ de bataille en cas de besoin, sans avoir à s'appuyer sur les intérêts de tierces parties. Néanmoins, cette proposition est loin d'être une réalité, car elle impliquerait de reprendre une partie de la souveraineté des États Membres en matière de défense, une idée à laquelle les gouvernements nationaux ne semblent pas particulièrement ouverts.

Une modification plus réalisable pour accroître l'influence de l'UE sur la scène mondiale, telle que décrite par Stefan Lehne (Carnegie), serait l'abolition de la règle de l'unanimité actuellement en vigueur au sein du Conseil Européen lors des votes sur des sujets considérés comme sensibles. Aligner les intérêts de 27 gouvernements nationaux aux idéologies et aux situations politiques différentes semble être une tâche presque irréalisable. D'autant plus avec la perspective d'une Union Européenne encore plus grande si les candidatures de l'Ukraine et des Balkans sont finalement retenues. Cette règle rend l'UE lente, inefficace et explique presque toujours les réactions médiocres et tardives de l'Union Européenne face aux événements mondiaux. C'est pourquoi de plus en plus de voix, notamment en provenance de Paris et de Berlin, s'élèvent en faveur de l'instauration d'un vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil. Ce seuil, qui requiert à la fois le vote affirmatif de 55 % des États Membres et de 65 % de la population de l'UE, est actuellement en place pour des questions de moindre importance et pourrait sans doute améliorer la rapidité avec laquelle l'UE prend des mesures.

L'ILLUSION D'UNE NOUVELLE ÉPOQUE

De nombreuses hypothèses ont toujours été émises quant à la portée potentielle d'une intervention de l'Union Européenne en matière de politique étrangère, toutes remises en cause début 2022 avec l'invasion de l'Ukraine par les forces russes. L'UE a choqué le monde par la cohérence, la rapidité et l'impact de sa réaction. Les États Membres étaient acquis à la cause et ont fait preuve d'une volonté inédite de coopérer et de le faire de manière rapide. Des chercheurs et des experts ont même qualifié cette réaction de début d'une nouvelle ère pour la politique étrangère européenne.

L'UE a été en mesure de proposer un certain nombre de mesures qui ont réussi à modifier le cours du conflit et à faire avancer la cause d'un peuple ukrainien considéré comme l'allié collectif sans aucune divergence majeure (à l'exception de quelques nuisances émanant de la Hongrie de Viktor Orban). L'Europe a ainsi pu imposer, par exemple, un ensemble de sanctions extrêmement sévères et efficaces à la Russie, comprenant le gel des avoirs des dirigeants russes, une interdiction stricte de voyager, l'interdiction des exportations clés de la Fédération de Russie vers l'UE, telles que le pétrole, le gaz ou d'autres matières premières, ou encore l'interdiction de SWIFT pour les principales banques russes. En outre, une aide financière et humanitaire substantielle a été fournie à l'Ukraine à partir des fonds de l'UE. Et la mesure qui revêt peut-être le plus de pertinence est la mise en commun des armes et de l'aide militaire afin de renforcer l'armée ukrainienne.

Un tel effort n'avait pas encore été entrepris par une UE qui n'avait jamais été aussi efficace pour définir et soutenir un allié, ou pour exercer un pouvoir coercitif afin de modifier le cours d'un conflit d'une manière aussi fondamentale. Comme l'a dit Josep Borrell : "c'est la naissance d'une Europe géopolitique". Une Europe qui se définit des ennemis communs et qui est capable de montrer ses muscles pour les vaincre. D'une certaine manière, le drame ukrainien a donné un sens supplémentaire à l'existence de l'Union Européenne. Non seulement en tant qu'institution conçue pour préserver la paix interne entre les États Membres, mais aussi en tant que moyen efficace de protéger ses membres contre les menaces extérieures.

ET LE RETOUR À LA ROUTINE

Toutefois, cette "Europe géopolitique" dont parlait M. Borrell n'a pas conservé longtemps sa crédibilité. En octobre 2023, l'organisation terroriste Hamas a mené une série d'attaques brutales sur les territoires israéliens adjacents à la bande de Gaza, faisant plus de 1.000 victimes et 3 500 blessés et entraînant la capture de plus de 100 otages qui n'ont toujours pas été libérés. L'équilibre géopolitique mondial a été une nouvelle fois ébranlé par l'une des sources de conflit les plus récurrentes. Si l'UE voulait se montrer comme un acteur pertinent, elle devait définir une position sur le conflit, comme l'ont fait des puissances telles que les États-Unis ou la Russie.

Lors de l'invasion de l'Ukraine, les États Membres de l'UE n'ont pas hésité à s'unir et à se rallier au peuple ukrainien contre la tyrannie de Vladimir Poutine. Cependant, les attaques en Israël ont été différentes, faisant apparaître des différences fondamentales et peut-être irréconciliables entre les gouvernements européens ou même entre les dirigeants de l'UE dans la gestion du conflit. Il en a résulté une gestion extrêmement médiocre et désordonnée de la situation, avec des déclarations contradictoires, des annonces reculées et un manque général de coordination et d'esprit de décision.

Quelques jours après l'attentat, le Commissaire Européen hongrois Olivér Várhelyi a annoncé que l'UE suspendrait son aide à la Palestine, une annonce qui a été plus tard contredite par le Haut Représentant Josep Borrell. Quelques jours plus tard, la présidente de la Commission Européenne Ursula von der Leyen et la présidente du Parlement Européen Roberta Metsola se sont rendues à l'improviste en Israël pour offrir au gouvernement de Benjamin Netanyahu le soutien total et sans faille de l'UE. Cette démarche a été largement critiquée, puis contredite par une visite ultérieure en Israël des Premiers Ministres espagnol et belge Pedro Sánchez et Alexander de Croo (les deux derniers chefs rotatifs du Conseil de l'UE), au cours de laquelle ils ont vivement critiqué la réponse du gouvernement israélien aux attentats. Non seulement cela, mais Josep Borrell a également critiqué à plusieurs reprises en public la manière dont Netanyahu a géré l'attaque. En résumé, l'UE peine encore aujourd'hui à définir sa position sur le conflit, diluant ainsi tout mirage de puissance en matière de politique étrangère. Elle s'est montrée une fois de plus incapable d'être un acteur géopolitique de poids.

LE DESTIN DE L'UE

Au cours de ces derniers mois tumultueux sur la scène géopolitique, l'Union Européenne a montré son potentiel, mais aussi ses nombreuses faiblesses. Nous nous sommes demandés si l'UE pourrait un jour devenir un acteur géopolitique relevant et la réponse, aussi trompeuse soit-elle, est un peut-être. Au lendemain de l'invasion de l'Ukraine, les dirigeants européens ont fait preuve d'esprit de décision et d'unité, prouvant que dans les situations critiques où les intérêts des États Membres s'alignent, ils peuvent exercer leur pouvoir et avoir une influence déterminante. Cependant, lorsque les intérêts ne sont pas alignés, ils ont montré à quel point ils peuvent être désordonnés et inutiles.

Cela conduit à une question encore plus importante : comment pouvons-nous faire converger tous les intérêts ? La réponse passe nécessairement par une intégration européenne plus poussée. Il n'y aura pas d'UE puissante tant que la politique étrangère ne sera pas gérée au niveau européen, les États Membres cédant leur autorité en matière de politique étrangère à l'UE.

De même, il n'y aura pas de véritable pouvoir coercitif tant qu'il n'y aura pas d'armée européenne, ce qui nécessite un effort massif et coordonné, tant économique que politique, de la part de tous les États Membres. Certaines solutions intermédiaires pourraient être mises en place pour faciliter la prise de décision, comme la suppression de la règle de l'unanimité au sein du Conseil Européen, déjà évoquée. Mais l'essentiel est qu'il n'y aura pas d'"Europe géopolitique" sans une intégration plus poussée.

SOURCES

[HTTPS://CARNEGIEEUROPE.EU/2022/04/14/MAKING-EU-FOREIGN-POLICY-FIT-FOR-GEOPOLITICAL-WORLD-PUB-86886](https://CARNEGIEEUROPE.EU/2022/04/14/MAKING-EU-FOREIGN-POLICY-FIT-FOR-GEOPOLITICAL-WORLD-PUB-86886)
[HTTPS://WWW.EUFP.EU/](https://WWW.EUFP.EU/)
[HTTPS://WWW.POLITICO.EU/ARTICLE/EU-FOREIGN-POLICY-ISRAEL-URSULA-VON-DER-LEYEN-WEAKNESS-IS-HERE-TO-STAY/](https://WWW.POLITICO.EU/ARTICLE/EU-FOREIGN-POLICY-ISRAEL-URSULA-VON-DER-LEYEN-WEAKNESS-IS-HERE-TO-STAY/)
[HTTPS://FPI.EC.EUROPA.EU/WHAT-WE-DO/COMMON-FOREIGN-AND-SECURITY-POLICY_EN](https://FPI.EC.EUROPA.EU/WHAT-WE-DO/COMMON-FOREIGN-AND-SECURITY-POLICY_EN)
[HTTPS://WWW.CONSILIUM.EUROPA.EU/EN/INFOGRAPHICS/EU-SANCTIONS-RUSSIA-UKRAINE-INVASION/](https://WWW.CONSILIUM.EUROPA.EU/EN/INFOGRAPHICS/EU-SANCTIONS-RUSSIA-UKRAINE-INVASION/)
[HTTPS://WWW.NEWARAB.COM/ANALYSIS/EUROPEAN-UNIONS-CONFUSED-RESPONSE-GAZA-WAR](https://WWW.NEWARAB.COM/ANALYSIS/EUROPEAN-UNIONS-CONFUSED-RESPONSE-GAZA-WAR)