

SCHUMAN CHALLENGE

Antoine COMONT

L'Union européenne, une puissance globale ? si non, que lui manque-t-il pour le devenir ?

Bien qu'elle ne soit plus équivoque, la puissance commerciale de l'UE est manifestement disproportionnée vis-à-vis de ses capacités diplomatico-militaires. Dans la théorie des relations internationales, elle est inclassable, à cheval entre une organisation internationale et un État. Souvent qualifiée de géant économique, mais de nain politique, il est important de comprendre les rapports complexes qui existent entre le projet européen et la notion de puissance. Comme nous le verrons, il semblerait que la définition de la puissance que proposait Raymond Aron soit aujourd'hui dépassée : elle ne saurait, en effet, se résumer à la seule capacité d'une unité politique à imposer sa volonté aux autres unités¹. Si la puissance devait originellement revêtir une connotation coercitive et militaire, une telle approche perd en pertinence dans un contexte post-guerre froide avec des conflits principalement asymétriques. Le *soft power* théorisé par Joseph Nye ne saurait ainsi plus, de nos jours, être dissocié du concept de puissance². Définir le concept de « puissance globale » est donc déterminant pour savoir si l'Union européenne en est une.

Aujourd'hui, l'Union européenne est confrontée en permanence à un dilemme identitaire qui oppose l'essence du projet européen à la conception réaliste de la puissance (I). Les premières traces de la puissance européenne provenant en effet du commerce, elle a pu faire le choix d'user de l'attractivité de son marché pour développer progressivement sa zone d'influence (II) ce qui nous permet dorénavant d'affirmer qu'il s'agit d'un acteur global (III).

I. La conception réaliste de la puissance confrontée à l'idéal européen

À certains égards, l'Union européenne peut être considérée comme la réussite de l'idéologie kantienne. Elle est la preuve que les relations entre États peuvent être exclusivement fondées sur le respect d'un droit commun. Cependant, nombreux sont les auteurs qui considèrent que ce paradis postmoderne est permis uniquement parce que l'Union a délégué aux États-Unis la responsabilité de la protection de son territoire au travers de l'OTAN³. Ainsi, l'Europe a pu se focaliser sur l'intégration économique, sur l'élaboration du droit communautaire, en échappant dès lors au besoin de développer une force militaire européenne.

À l'origine du projet européen, on retrouve toutes les craintes d'une Europe militarisée. La création d'un marché commun du charbon et de l'acier repose sur l'idée d'empêcher l'Allemagne, trop souvent belliqueuse, d'entrer de nouveau dans une économie de guerre. Aujourd'hui, les ambitions sur l'avenir militaire de l'Union sont partagées. Brzezinski l'expliquait très justement : « dans la construction européenne, la France vise la réincarnation et l'Allemagne la rédemption »⁴. Quant aux pays d'Europe de l'Est, ils préfèrent très largement la tutelle américaine plutôt que de se risquer au développement incertain d'une armée européenne.

Le XXI^e siècle apporte néanmoins son lot de défis. Alors que la puissance militaire demeure le talon d'Achille de l'Union européenne, le pacte transatlantique n'a jamais été aussi précaire. L'OTAN connaît des difficultés majeures et les relations directes avec les États-Unis

¹ Raymond Aron, *Paix et guerre entre les nations*, Paris, Calmann-Lévy, 1962.

² Joseph S. Nye, *Soft Power : The Means to Success in World Politics*, New York, Public Affairs, 2004.

³ Robert Kagan, *La puissance et la faiblesse*, Paris, Hachette, coll Pluriel, 2003, p 95.

⁴ Zbigniew Brzezinski, *Le grand échiquier*, trad Française, Hachette, coll Pluriel, 1997, à la p. 91.

sont érodées, non seulement par quatre ans de présidence Trump, mais également par des tensions récurrentes. En 2011, alors que l'Union européenne inaugurerait son service européen pour l'action extérieure, l'administration Obama marquait son détachement progressif aux enjeux européens et entamait son pivot stratégique vers l'Asie. La priorité des États-Unis se révèle être aujourd'hui le renforcement de ses intérêts économiques, militaires et politiques en Asie et dans la région indopacifique. Et ni la coopération avec l'Union européenne ni avec les États membres n'est apparue nécessaire pour bâtir un partenariat stratégique entre l'Australie, le Royaume-Uni et les États-Unis. Quant aux conflits en Méditerranée Orientale ou en Ukraine, ils ne semblent pas non plus inquiéter outre mesure les États-Unis.

L'Union européenne doit dorénavant faire preuve de réalisme pour pallier sa dépendance stratégique vis-à-vis des États-Unis. Depuis 2019, le développement d'une défense européenne s'inscrit parmi les priorités de la Commission. Si elle incarnait déjà une forme de gestion civile d'enjeux sécuritaire avec des programmes comme Galileo ou EGNOS, la création de la direction générale *defense industry and space* (DG DÉFIS) et du fonds européen de défense va dans le sens d'une intégration progressive des moyens de défense européens.

Certains qualifieront le virage entamé par la Commission de paradoxe au vu de l'idéologie à l'initiative du projet européen. Toutefois, il s'agit là d'une stratégie de défense qui n'a pas vocation à servir la projection stratégique de l'Union. Cette dernière a déjà prouvé qu'elle n'avait pas besoin de la puissance militaire pour structurer le monde en fonction de ses intérêts.

II. Le commerce, vecteur principal de l'influence européenne

Pierre angulaire du modèle d'intégration européen, la politique commerciale commune (PCC) a toujours relevé de la compétence exclusive de la Commission européenne⁵. Les relations extérieures de l'Union européenne se sont avant toute chose fondées sur le commerce. Soutenue par la Cour de justice, la Commission a toujours supporté une vision extensive de la PCC pour s'adapter aux évolutions du commerce mondial et pour répondre à ses propres objectifs politiques⁶. Forte de l'attractivité de son marché intérieur, l'Union européenne a aujourd'hui négocié le plus grand réseau d'accords commerciaux au monde, signant 46 accords bénéficiant à 96 États⁷. Cette politique d'accords, particulièrement ambitieuse, répond à trois objectifs : tout d'abord, accroître la zone d'influence de l'Union européenne en tissant des relations commerciales dans le monde entier ; ensuite, servir de police d'assurance aux crises politiques et institutionnelles de l'OMC ; enfin, elle s'est révélée être le meilleur levier politique pour agir sur les sujets non commerciaux comme les droits de l'Homme, la démocratie, la diffusion des normes sociales ou environnementales.

Par le biais du commerce, la Commission européenne cherche à peser sur les politiques de ses éventuels partenaires en négociant en contrepartie d'un accès privilégié à son marché le respect des valeurs européennes qui sont un élément fondamental de sa politique extérieure. Cependant, cette stratégie est un outil à double tranchant : la Commission est certes parvenue à négocier des concessions importantes auprès de puissances comme la Chine — la conditionnalité de la ratification et de la mise en œuvre de l'accord de principe sur les investissements, signé par Bruxelles et Pékin, à la ratification et au respect des conventions de

⁵ *Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne*, 25 mars 1957, (1er janvier 1958), art 3.

⁶ CJCE, *Avis n° 1/94 portant sur la compétence de la Communauté pour conclure l'Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce*, (1994) Rec. 1994 p. I-5276.

⁷ OMC, Base de données, Accords commerciaux régionaux, en ligne : <http://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx>.

l'Organisation internationale du travail en est un parfait exemple — mais cet attachement aux valeurs européennes a parfois freiné la conclusion d'accords avec des partenaires aussi essentiels que les États-Unis ou l'Australie.

L'influence de l'Union européenne lui permet également de défendre ses objectifs. Pour contourner la crise de l'Organe de règlement des différends à l'OMC, elle a été à l'initiative de l'arrangement multipartite concernant une procédure arbitrale d'appel provisoire (AMPA) et elle a adopté un règlement lui permettant d'appliquer des sanctions unilatérales aux États qui ne seraient pas parties à l'AMPA⁸. Autrement dit, le commerce est devenu au fil des années le champ d'affirmation du pouvoir politique de la Commission. Pour protéger le marché intérieur de l'UE dont la Commission est le garant, elle est devenue une formidable puissance normative que certains n'hésitent pas à qualifier d'hégémon de la régulation⁹. Au regard du niveau de protection élevé des standards européens et la taille du marché unique, les normes européennes peuvent s'imposer *de facto* aux multinationales étrangères. La Commission, consciente de son pouvoir stratégique lié au positionnement des standards européens sur les marchés mondiaux, adopte une politique de plus en plus ambitieuse.

Disposant de compétences restreintes en matière de politique extérieure, ou freinée par la règle de l'unanimité dès qu'elle aborde des sujets de sécurité et de défense, la Commission a su parfaitement user des pouvoirs que les États membres lui ont délégués. L'influence de l'Union européenne est telle qu'elle s'exerce sur l'ensemble des continents lui garantissant au moins le statut d'acteur global.

III. L'Union européenne, un acteur global

Les détracteurs de l'Union européenne sont légions, leur principal argument repose sur l'échec cuisant de l'Union dès qu'il s'agit de *high policy*. Les capacités militaires de l'Union européenne sont incontestablement encore trop limitées, mais le rôle diplomatique de cette dernière n'a cessé de croître. Voilà 10 ans que l'Union européenne s'est dotée du Service européen pour l'action extérieure alors que la première délégation de l'UE a été ouverte en 1955. Bien qu'elle ne soit pas un État, ce véritable tissu diplomatique lui permet d'entretenir des relations avec les pays tiers. De plus, l'Union européenne conclue en parallèle de ses accords commerciaux des accords de partenariats stratégiques dont l'objectif est d'instaurer un cadre de coopération renforcée en matière de politique étrangère entre l'UE et ses partenaires. L'influence diplomatique de l'Union se renforce ainsi constamment.

L'Union européenne, compte tenu de sa nature et de son objet, a également eu la possibilité de structurer les relations internationales de manière à accroître son influence. Elle bénéficie d'un statut unique au sein de l'OMC, en est un membre fondateur et la seule organisation internationale membre de droit. L'Union européenne possède un rôle d'observateur au sein de l'ONU et elle est représentée en permanence au sein du G7 et du G20 par le Président de la Commission européenne et le Président du Conseil européen.

Mais les résultats du développement des capacités diplomatiques de l'Union européenne doivent cependant encore être nuancés. Les conflits en ex-Yougoslavie, Bosnie en 1992 et Kosovo en 1998, ont révélé une mise en œuvre difficile des politiques européennes après la

⁸ UE, Commission européenne, communiqué, « L'Union européenne renforce son arsenal en matière de respect des règles du commerce international grâce à une révision de sa réglementation », (28 octobre 2020), en ligne : <<https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP201994?fbclid=IwAR1IGw8brs-fs316Wl3cx3DX7CRO5bnhdSMqrgX4GPLJqCg2cyDD0WOG8>>.

⁹ Anu Bradford, *The Brussels effect, How the European Union rules the world*, New York, Oxford University Press, 2020, p 24.

création de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) par le traité de Maastricht. Malgré un conflit à ses frontières, l'Union s'est avérée impuissante tandis que les Américains et l'OTAN brillaient dans les Balkans. Mais la PESC n'a jamais eu vocation de mettre à la disposition de l'Union « des instruments pour décider et conduire une opération de gestion de crise »¹⁰. Il faut en effet attendre le traité de Nice pour que l'on envisage le déploiement d'une politique de sécurité et de défense commune (PSDC).

Depuis, il faut souligner le nombre d'opérations menées par l'UE dans le cadre de la PSDC, régulièrement en l'absence des États-Unis. Les liens historiques qui existent entre les États européens comme la Belgique, la France ou l'Italie avec leurs anciennes colonies africaines comme la Lybie, le Mali, la République centrafricaine ou encore la Somalie explique l'intervention de l'UE. Dans le conflit russo-ukrainien, nous ne saurions ignorer le rôle clef de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et du couple franco-allemand devenus des médiateurs incontournables en vue de la pacification du conflit tandis que l'attitude des États-Unis vis-à-vis de l'Ukraine est de plus en plus décriée.

Conclusion

Les auteurs réalistes doivent l'accepter, l'attitude un peu trop va-t-en-guerre des États-Unis est non seulement critiquée par la communauté internationale, mais l'usage de la force devient de plus en plus inefficace¹¹. L'Irak a été une victoire militaire non sans être un échec politique ; quant à l'Afghanistan, il demeure un échec cuisant tant militaire que politique. À l'heure des guerres hybrides et la fin des guerres État contre État, la force militaire n'a plus d'autre utilité que la seule défense de son territoire. Tandis que les États-Unis perdent justement de leur influence, l'Union européenne accroît la sienne avec des relations bilatérales fortes et une place de choix sur la scène internationale. Profondément attachée à la règle de droit, elle incarne une mondialisation plus juste et plus vertueuse. Tout comme le Canada de l'ère Pearson, la Commission européenne a réussi à s'imposer dans les négociations internationales en dépit de ses capacités réelles parfois limitées. L'influence est aujourd'hui incontestablement un élément de puissance qui permet d'orienter les comportements. En mesure d'exporter ses normes, ses valeurs, l'UE peut ainsi défendre ses intérêts. La question n'étant pas de déterminer si l'Union européenne est une superpuissance ou la première puissance, mais simplement de savoir si elle peut se classer au rang des puissances globales. Dans ce cas, la réponse est évidente ; elle est un acteur unique, avec des prérogatives uniques, et comme toute puissance, elle est parfois contestée, critiquée, à l'image des États-Unis et de la Chine au XXI^e siècle.

¹⁰ André Dumoulin., *La politique européenne de sécurité et de défense (PESD). De l'opérateur à l'identitaire*, Bruxelles, Bruylant, 2003, p 152.

¹¹ Bertrand Badie, *L'impuissance de la puissance*, Paris, CNRS Éditions, coll Biblis, 2013.

BIBLIOGRAPHIE

Monographies

- Aron Raymond, *Paix et guerre entre les nations*, Paris, Calmann-Lévy, 1962.
- Badie Bertrand et Dominique Vidal, *Fin du leadership américain ?*, Paris, La Découverte, coll. État du monde, 2019.
- Badie Bertrand, *L'impuissance de la puissance*, Paris, CNRS Éditions, coll. Biblis, 2013.
- Bradford Anu, *The Brussels effect, How the European Union rules the world*, New York, Oxford University Press, 2020.
- Brezinski Zbigniew, *Le grand échiquier*, trad. Française, Hachette, coll. Pluriel, 1997.
- Cosgrove-Sacks Carol, *The New International Actors : The United Nations and the European Economic Community*, Londres, Mac Millan, 1970.
- Delas Olivier dir, *Relations commerciales internationales, L'Union européenne et l'Amérique du Nord à l'heure de la nouvelle Route de la soie*, Bruxelles, Bruylant, coll. Mondialisation et droit international, 2020.
- Duchêne François, « The European Community and the Uncertainties of Interdependence », in Max Konhnstamm et Wolfgang Hager, *A Nation Writ Large ? Foreign Policy Problems before the European Community*, Basingstoke, Macmillan, 1973, p 1-21.
- Dumoulin André, *La politique européenne de sécurité et de défense (PESD). De l'opérateur à l'identitaire*, Bruxelles, Bruylant, 2003.
- Kagan Robert, *Of Paradise and Power American and Europe in the New World Order*, New York, Alfred A. Knopf, 2003.
- Laïdi Zaki, *La norme sans la force*, Paris, 3ème éd. Sciences Po Les Presses, 2013.
- Lefebvre Maxime, *La politique étrangère européenne*, Paris, 2016, 2e éd, Presses Universitaires de France.
- Lika Lirdon et Audrey Weerts dir, *Union européenne : atouts défis et enjeux*, Liège, Cahiers de Science Politique de l'Université de Liège, 2021.
- Neframi Eleftheria, « Le rapport entre objectifs et compétences, de la structuration et de l'identité de l'Union européenne », in Eleftheria Neframi dir, *Objectifs et compétences dans l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, coll. Droit de l'Union européenne Colloques, 2013.
- Nye, Joseph S, *Soft Power : The Means to Success in World Politics*, New York, Public Affairs, 2004.

Doctrine

- Bellora Célia, « L'Europe dans la guerre commerciale sino-américaine », (2019) n°526, Questions d'Europe, *Fondation Robert Schuman*, en ligne : <<https://www.robert-schuman.eu/fr/questions-d-europe/0526-l-europe-dans-la-guerre-commerciale-sino-americaine>>.
- Damro Chad, « Market power Europe » (2012) 19:5 *Journal of European Public Policy*, 689.
- Hervé Alan, « Défendre l'ordre juridique de l'Union en exportant ses valeurs et instruments fondamentaux » [2020] 26 *Revue trimestrielle de droit européen*, 107.
- Lamy Pascal, « L'administration extérieure de la Commission européenne et les défis de la mondialisation », (2000) n°95 *Revue Française d'Administration Publique*, 345.
- Manners Ian, « Global Europa : Mythology of the European Union in World Politics » (2010) 48:1 *Journal of Common Market Studies*, 67.
- Manners Ian, « Normative Power Europe : A Contradiction in Terms ? », (2002) 40:2 *Journal of Common Market Studies*, 235.
- Nivet Bastien, « Les sanctions internationales de l'Union européenne : soft power, hard power ou puissance symbolique ? » (2015) 1:97 *Revue internationale et stratégique*, 129.

- Nivet Bastien, « La puissance ou l'influence ? Un détour par l'expérience européenne » (2013) 1:89 *Revue internationale et stratégique*, 83.
- Petiteville Franck, « La coopération économique de l'Union européenne entre globalisation et politisation », (2001) 51:3, *Revue française de science politique*, 431.
- Petiteville Franck, « L'Union européenne, acteur international « global » ? Un agenda de recherche » (2002) 3:47 *Revue internationale et stratégique*, 145.
- Vimont Pierre, « Entre Chine et États-Unis, l'Europe à la recherche de son avenir » (2019) n°515, Question d'Europe, *Fondation Robert Schuman*, en ligne : <https://www.robertschuman.eu/fr/questions-d-europe/0515-entrenchine-et-etats-unis-l-europe-a-la-recherche-deson-avenir>.