

## INTRODUCTION

# Comment penser l'Union européenne au prisme de la puissance ?

La paix mondiale ne saurait être sauvegardée sans efforts créateurs à la mesure des dangers qui la menacent. La contribution qu'une Europe organisée et vivante peut apporter à la civilisation est indispensable au maintien de relations pacifiques.

Robert Schuman<sup>1</sup>.

« Faire l'Europe, c'est faire la paix ».

Jean Monnet<sup>2</sup>.

L'Union européenne est-elle une puissance ? Si oui, de quelle nature ? Si non, comment rendre compte et comprendre malgré tout l'action que mène cet acteur international atypique ?

À l'instar des questionnements sur sa nature démocratique ou non, les débats sur le rôle de l'UE sur la scène internationale illustrent la difficulté de penser cet étrange objet *Union européenne* de manière objective et exhaustive. *L'Europe puissance* fait ainsi partie de ces curieux concepts politiques et académiques qui sont d'autant plus usités qu'ils recouvrent une réalité particulièrement évanescence. *L'Europe puissance* est censée constituer le point de clivage décisif entre les différentes ambitions européennes des États membres de l'UE, et entre les divers positionnements politiques et intellectuels sur l'avenir du projet européen. Elle compte néanmoins parmi ses partisans dans le champ politique des fédéralistes convaincus aussi bien que de farouches inter-gouvernementalistes, et dans le champ académique des « réalistes » insistant sur l'importance des questions militaires comme des « libéraux » insistant sur l'importance du *soft power*<sup>3</sup>. L'attachement

---

1. Premières phrases de la « déclaration Schuman » du 9 mai 1950.

2. Discours d'Aix-la-Chapelle, 17 mai 1953.

3. Sur cette notion de *soft power*, voir : Joseph S. Nye, *Bound to Lead, the Changing Nature of American Power*, New York, Basic Books, 1990.

rhétorique des uns et des autres à cette ambition ne se concrétisant que rarement par l'expression de projets politiques ou institutionnels cohérents et acceptables par une majorité d'États membres, le concept d'*Europe puissance* a pu, à l'instar de la *Fédération d'États-nations*, se déployer d'autant plus que sa précision conceptuelle et politique est demeurée limitée.

Avant qu'une *Europe puissance* ne soit évoquée, l'émergence d'une entité européenne unie capable de contribuer à la paix et à la sécurité internationales constituait, au-delà de l'effacement des rivalités et concurrences ouest-européennes et des enjeux de redressement économique, l'un des principaux objectifs politiques des initiateurs de la construction européenne. Permettre aux États ouest-européens de faire face aux grands défis internationaux, d'apporter une contribution décisive à la paix mondiale, mais aussi de réinventer les relations internationales, constituait un *sens politique* fondamental de tout effort d'intégration européenne. Un *sens politique* à plusieurs titres : direction, orientation et objectif à atteindre des efforts de construction européenne, cette ambition politique se voulait aussi une signification, une raison d'être, certes parmi d'autres, du projet européen.

Un double renoncement à la puissance ressort pourtant de l'historiographie de la construction européenne et de ses origines. Dans la méthode, l'intégration communautaire contraignant les souverainetés et développant des modes de relations interétatiques privilégiant le droit et le compromis plutôt que les rapports de force. Dans le contenu aussi, les premières étapes concernant des enjeux économiques, voire « techniques », les politiques traditionnellement associées à la notion de puissance comme la diplomatie et la défense ne figurant pas à l'agenda communautaire<sup>4</sup>. En insistant en particulier sur le fait que les questions de politiques étrangère, de sécurité et de défense sont demeurées pendant des décennies des « tabous » de la construction européenne, une large part de la littérature omet que les rapports de l'Europe au monde et la contribution d'une éventuelle Europe unie aux affaires internationales occupaient une place non négligeable dans les agendas, ambitions et idées-forces des « *pères fondateurs* ». C'est le cas lorsque Robert Schuman, ministre français des Affaires étrangères de 1948 à 1953, affirme en 1950 qu'« *une tâche européenne constructive et valable*

---

4. Ce qui ne signifie pas qu'elles aient été absentes de l'agenda européen, et que les questions de la défense européenne, de l'Europe de la défense ou de la défense de l'Europe n'aient pas été posées durant la période allant de 1950 (date de la déclaration Schuman) à la fin de la guerre froide, comme atteste le projet de Communauté européenne de défense (CED) des années 1952-1954.

*consiste sans doute à assurer la défense collective<sup>5</sup> », ou encore qu'« il est dans l'intérêt de l'Europe d'être maîtresse de sa destinée<sup>6</sup> », ou que « la contribution qu'une Europe organisée et vivante peut apporter à la civilisation est indispensable au maintien de relations pacifiques<sup>7</sup> ». C'est aussi le cas lorsque Konrad Adenauer, chancelier de la République fédérale d'Allemagne (RFA) de 1949 à 1963, rappelle dans ses mémoires que « le but essentiel à atteindre était la création d'une troisième force qui, assurément moins considérable que les deux autres, le serait cependant assez au point de vue économique et politique, pour pouvoir jeter son poids dans la balance lorsque les tensions latentes menaceraient de prendre un tour dangereux pour la paix. C'était là, à mon sens, le grand dessein qu'il ne fallait jamais perdre de vue en matière de politique européenne, un dessein éminemment pacifique dont la réalisation apporterait une paix durable aux peuples<sup>8</sup> ». C'est, enfin, le cas de Paul-Henri Spaak, chef du gouvernement belge (1946 à 1949) puis président du Conseil de l'Europe, rappelant que « construire l'Europe unie » était pour lui « redonner sa place et son rayonnement à une civilisation<sup>9</sup> ». Le mot puissance n'est alors prononcé qu'au pluriel, pour évoquer les puissances européennes et non une *Europe puissance*, mais l'ambition dévolue aux premiers projets européens est bien en partie la constitution d'un collectif capable de peser non seulement sur la propre destinée des États européens, mais aussi sur les affaires du monde.*

Plus de soixante-cinq ans après les premières étapes de la construction européenne entamée par la création de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) en 1951, cette ambition est encore mobilisée par les acteurs politiques désireux de donner un sens politique à la poursuite du processus qu'incarne aujourd'hui l'Union européenne à vingt-huit, comme en atteste par exemple l'avant-propos de la stratégie de sécurité de l'UE présentée en juin 2016 par Federica Mogherini, Haute Représentante de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) de l'UE :

---

5. Robert Schuman, *Pour l'Europe*, Paris, Nagel, 1990 (2<sup>e</sup> édition), p. 31.

6. *Ibid.*, p. 33.

7. Deuxième phrase de la célèbre « déclaration Schuman » du 9 mai 1950.

8. Konrad Adenauer, *Mémoires* (vol. 1, 1945-1953), Paris, Hachette, 1965, p. 329. La phrase citée est extraite du chapitre au cours duquel l'ancien chancelier allemand traite en particulier de la déclaration Schuman, de la perception que l'auteur en a eue et de son écho en Europe. S'il existe toujours dans les Mémoires de décideurs politiques une relative re-constitution ou une re-problématisation *a posteriori* de la nature et des motivations de leurs actions en tant que décideurs, il demeure intéressant de noter que dans cet ouvrage, l'évocation de la déclaration Schuman est directement reliée et interprétée au prisme de la constitution d'une « troisième force ».

9. Paul-Henri Spaak, *Combats inachevés, Mémoires*, vol. 2 : *De l'espoir aux déceptions*, Paris, Fayard, 1969, p. 11.

L'Union européenne s'est toujours enorgueillie de son « *soft power* », sa puissance douce, et elle continuera à en être fière, car nous sommes les meilleurs dans ce domaine. Cependant, l'idée que l'Europe est exclusivement une « puissance civile » ne correspond pas à une réalité en pleine évolution. Ainsi, l'Union européenne déploie actuellement dix-sept opérations civiles et militaires, réunissant sous le drapeau européen des milliers d'hommes et de femmes qui œuvrent en faveur de la paix et de la sécurité – notre propre sécurité et celle de nos partenaires. Pour l'Europe, « *soft power* » et « *hard power* » vont de pair<sup>10</sup>.

Cette *Europe puissance* reste aussi un fragment de discours politique européen récurrent en France, et un concept fréquent dans les médias, français en particulier.

La réitération de ce *sens de l'Europe*, plusieurs décennies après la mise en place des premiers fondements de l'Europe communautaire, présente autant d'intérêt qu'elle ne soulève d'inévitables interrogations. Replacer les débats actuels sur la construction européenne dans le cadre d'une ambition déjà exprimée par les « pères fondateurs », offre une mise en perspective historique utile de débats politiques européens souffrant parfois d'une relative dépolitisation en l'absence de projets ou d'ambitions politiques partagés. Une telle démarche apparaît aussi appropriée tant l'affirmation d'un rôle accru de l'Union européenne sur la scène internationale semble être l'une des ambitions politiques européennes possibles les plus porteuses auprès de citoyens européens dont l'appropriation et l'identification vis-à-vis du projet européen sont sources de préoccupations parmi les élites européennes.

Mais cette réaffirmation d'une ambition internationale pour l'Europe intégrée<sup>11</sup> interroge. En premier lieu, chercher à relancer le projet européen et l'adhésion des citoyens à son égard en réaffirmant l'une de ses ambitions initiales inassouvies, invite à questionner les raisons du non-accomplissement de ce projet depuis plus de soixante ans. D'autres espoirs politiques sous-tendant le projet européen, comme l'éradication de la conflictualité entre les États membres ou le redressement économique, ont parfois réussi au-delà des espérances. Se pose dès

---

10. Federica Mogherini, Vision partagée, action commune : stratégie globale de l'Union européenne. Document disponible sur : [<https://europa.eu/globalstrategy/fr/>].

11. Communauté économique européenne de 1957 à 1992, puis Communauté européenne englobée dans l'Union européenne à partir de l'entrée en vigueur du Traité sur l'Union européenne (TUE) le 1<sup>er</sup> novembre 1993. Au risque d'une certaine lourdeur stylistique, nous emploierons de préférence au fil de ce travail et selon les contextes les termes « Europe intégrée » (pour évoquer à la fois les communautés des années 1950 à 1990 et l'UE depuis), « Communauté économique européenne », « Europe communautaire » et « Communauté européenne » (selon les contextes) ou « Union européenne » (pour évoquer l'UE dans son ensemble depuis 1993), plutôt que celui, générique mais incertain, « d'Europe ».

lors la question d'une éventuelle inadéquation entre l'ambition exprimée (la constitution d'une entité européenne forte et unie sur la scène internationale), et les méthodes et moyens choisis pour s'en rapprocher (l'intégration communautaire essentiellement). À moins – analyse la plus répandue – qu'il n'y ait eu pendant plusieurs décennies une mise en sommeil plus ou moins volontaire et acceptée de cette ambition initiale de la construction européenne par les États membres<sup>12</sup>, soit au profit d'autres dimensions du projet européen, soit en raison d'un endormissement plus général de la volonté politique des États membres, soit, enfin, en vertu d'une sorte de « détournement » du projet européen vers autre chose que ses objectifs initiaux.

La réitération permanente de la nécessité de bâtir un ensemble plus influent dans les relations internationales comme sens de la construction européenne, souligne au moins l'expression d'un besoin de « redonner du sens » à la construction européenne qu'incarne aujourd'hui l'UE. Étape provisoire d'un processus d'intégration entamé il y a près de soixante ans, l'Union européenne (UE) demeure en effet un objet politique paradoxal, capable d'adaptations et d'avancées parfois remarquables, mais dépourvu d'identité et de finalité politiques clairement identifiables. Depuis l'avènement de la monnaie unique, l'UE oscille entre approfondissements et mises en difficulté : aux espoirs suscités par le projet de Traité constitutionnel a succédé une période de relatif immobilisme après son rejet en 2005, au Traité de Lisbonne de 2007 a succédé une crise économique devenue aussi financière, budgétaire, monétaire et sociale depuis 2008; aux élargissements de 2004 et 2007 ont succédé des craintes d'un délitement de l'UE aujourd'hui avec la perspective de retrait de l'un des principaux États membres à travers le *Brexit*.

Parfois tenu pour gage de crédibilité et d'ambition, le concept d'*Europe puissance*, en tant que fragment de discours politique ou qu'objet de recherche académique, invite en réalité à une relecture conceptuelle approfondie. Questionner la mise en lien entre *Europe* et *puissance* invite à repenser l'une comme l'autre.

L'étude du rapport entre la construction européenne et la puissance souffrant d'un agenda et d'un corpus de recherche potentiellement infini, cet ouvrage n'ambitionne pas d'atteindre une impossible exhaustivité (sur les relations extérieures de l'UE par exemple). Une analyse interprétative décryptant les interactions entre l'une des évolutions

---

12. À l'évidence, une écrasante part de la littérature sur la construction européenne, notamment en ce qui concerne ses dimensions politiques, géopolitiques et de défense s'inscrit dans ce constat.

géopolitiques majeures du xx<sup>e</sup> siècle (la construction européenne) et l'un des concepts fondamentaux traditionnels des relations internationales (la puissance) est proposée : l'Union européenne fait-elle sens au regard de la notion de puissance ? De la même façon, la notion de puissance fait-elle sens au regard de la construction européenne ? Quel sens donner à l'emploi répandu, par une multitude d'auteurs ou d'acteurs politiques, d'un concept d'*Europe puissance* dont l'actualité internationale témoigne souvent de l'évanescence ? Chercher réponses à ces questions permet de tester l'hypothèse d'inadéquations, de fluctuations et de contradictions éventuelles entre les conditions et contours de mobilisation du concept d'*Europe puissance*, et les réalités politiques et empiriques constatables dans les processus politiques à l'œuvre au sein de l'UE et dans l'environnement international. *L'Europe puissance* en tant que concept, apporte toute sa valeur lorsque l'on en étudie les limites et contradictions.

Pour questionner l'interaction entre « Europe » et « puissance », une première interrogation concerne le lien entre l'intégration européenne d'une part, et la constitution d'un acteur international puissant et uni d'autre part (première partie). Cette première analyse, bénéficiant déjà de l'existence d'une littérature étendue, sur la nature et le rôle de l'acteur « Europe » dans les relations internationales, exige néanmoins de replacer les débats actuels sur la notion d'*Europe puissance* à l'aune des tendances lourdes de la construction européenne. Il ressort de cette analyse que ce sont surtout les défis de l'autonomie de l'UE (chapitre V) et de sa cohésion (chapitre VI) qui font ou défont sa stature et sa capacité d'action sur la scène internationale (deuxième partie). Dans ce contexte, l'action internationale de l'UE s'apparente le plus souvent à la recherche d'une présence et d'une influence internationales s'accommodant de ses propres contraintes internes, mais suggérant aussi un contournement de la puissance plus ou moins délibéré (troisième partie). Au final, le concept d'*Europe puissance*, en tant que fragment de discours politique et médiatique comme en tant que concept académique, bien que séduisant, apparaît davantage comme un mythe utile pour évoquer et analyser la construction européenne que comme un outil descriptif pertinent.