

Union européenne : l'heure de la puissance ?

Delphine Deschaux-Dutard, Bastien Nivet | 8 avril 2022



L'invasion militaire de l'Ukraine par la Fédération de Russie a forcé les Européens à franchir un nouveau cap dans l'affirmation d'une posture internationale plus ambitieuse, ce qui devrait ancrer à moyen terme la notion d'autonomie stratégique européenne. L'Ukraine repose à l'UE la question de sa puissance, et pour bien comprendre les termes du débat, il est important de se repencher sur cette relation dialectique entre UE et puissance depuis les débuts de la construction européenne, et d'évaluer en quoi la situation actuelle autour du conflit russo-ukrainien renouvelle cette dialectique.

Refus de la Puissance, volonté d'influence ? Le dilemme européen

Il existe, depuis plusieurs décennies, une riche littérature académique sur « [l'Europe puissance](#) », qui contraste avec une perception largement répandue selon laquelle l'UE n'est, ne sera pas ou ne doit pas être une puissance internationale.

L'évolutivité du projet européen, la difficulté objective à définir la nature de l'acteur international « Union Européenne » et ses forces et faiblesses, expliquent cette apparente contradiction. Une contradiction en partie contournée par le développement de reconceptualisations spécifiques de la puissance dans le contexte européen comme la [puissance civile ou normative](#) : dotée de capacités de puissance non coercitives (économie, partenariats, normes, etc.), l'UE serait capable de les mobiliser pour influencer sur la scène internationale, mais dépourvue de *Hard Power*.

En dehors du champ académique, les responsables européens ont longtemps évité de définir la construction européenne comme un projet de puissance. Les principaux documents officiels qui jalonnent l'histoire de l'intégration européenne ont pourtant toujours mis en avant la vocation aussi internationale du projet européen. [La déclaration Schuman](#), [la déclaration de Copenhague de 1973](#) ou encore le traité de Maastricht signé en février 1992 et institutionnalisant une politique étrangère et de sécurité commune (PESC) ont toujours inscrit la CEE, puis la CE et enfin l'UE comme devant incarner, aussi, des ambitions internationales.

Ces documents historiques ne sont que des exemples parmi d'autres, et s'inscrivaient dans un registre d'influence sans la puissance, de projet de paix. Un projet de paix peut cependant se trouver confronté à un environnement international peu pacifique, voire conflictuel : des conflits dans les Balkans occidentaux dans les années 1990 aux conflits en Syrie et en Libye ces dernières années, et à l'Ukraine désormais, les relations internationales ont démontré leur évolution vers davantage de conflictualité. Dès lors, face à ce contexte, l'UE a progressivement développé un discours plus stratégique ces deux dernières décennies, visant à tenter de se positionner aussi sur la scène de la sécurité internationale et en prenant en compte également les menaces hybrides : une [Stratégie Européenne de Sécurité en 2003](#) ; une [Stratégie de cybersécurité en 2013](#) suivie d'une boîte à outils ([cyber toolbox](#)) et d'une possibilité d'imposer des sanctions en cas de cyberattaques (2018-2019) ; une [Stratégie globale de sécurité de l'UE en juin 2016](#), et une [Boussole stratégique](#) en mars 2022. Cette évolution de la « posture européenne » accompagnait, sur le plan opérationnel, la transformation de l'acteur « UE » : opérations de paix (en Afrique subsaharienne et dans les Balkans notamment), opération navale de lutte contre la piraterie, etc.

Ces évolutions, discursives comme institutionnelles et opérationnelles, ont amorcé l'évolution de l'UE vers « autre chose » que la puissance civile et normative.

Quels attributs de puissance développer pour l'UE?

L'UE peut justement s'appuyer sur des ressources importantes telles qu'un marché intérieur vaste et prospère, un commerce puissant et une force d'attractivité, qui contribuent à l'établissement de normes réglementaires dans ces domaines. Pour certains, [cela constitue un levier essentiel de puissance de l'UE](#). Il est néanmoins important de regarder plus loin et d'évaluer le chemin parcouru par l'UE en ce qui concerne sa capacité à imposer ses vues non seulement par ces moyens de la puissance civile et normative et de la persuasion, mais aussi par des moyens militaires en cas de conflit. Ce qui se joue aujourd'hui à l'aune du conflit en Ukraine, c'est bien la [capacité de l'UE à la fois à faire un usage optimal de ses outils traditionnels de puissance](#), tout en leur adjoignant à la fois une [posture et des outils qui lui échappaient jusqu'à présent](#), ou souffraient d'un manque patent de volonté politique de ses États membres. [Comment l'UE pourrait-elle trouver sa propre voie entre les grandes puissances](#) dans un monde où la concurrence et les rapports de force remplacent parfois le multilatéralisme ? Si [l'UE veut partir de son indiscutable Soft Power](#) pour le combiner avec un *Hard Power* et accéder à une forme de *Smart Power*, [elle a plusieurs atouts à développer](#).

Les **capacités militaires** sont un premier chantier important pour passer de la vision à l'action. Sur le papier, l'UE a développé des capacités militaires au cours des deux dernières décennies grâce aux objectifs globaux successifs ([headline goals](#)) et à la création des [groupements tactiques en 2004](#). La boussole stratégique [approuvée par le Conseil européen en mars 2022](#) prévoit même une [capacité de réaction rapide de 5000 hommes](#) d'ici 2025, qui pourrait remplacer les groupements tactiques européens jamais déployés. Pourtant, il existe toujours un [écart important entre les capacités et l'action](#). [L'importance des limites politiques \(caveats\) nationaux a rendu impossible le déploiement des groupements tactiques de l'UE](#), même si certains théâtres de crise (comme le Mali notamment) correspondent justement aux objectifs visés lors de leur création : être capables de répondre rapidement à une crise, notamment dans le voisinage européen. Pour autant, l'UE a déjà déployé près [d'une dizaine d'opérations militaires sur différents continents au cours des deux dernières décennies](#). Et la participation de l'Estonie et de la Suède à la force opérationnelle européenne « Takuba », force au statut hybride ne relevant pas de la PSDC à proprement parler, mais manifestant sur le terrain une capacité d'action européenne au Sahel depuis 2020, montre une évolution possible vers une conception plus robuste de la puissance au sein de l'UE.

Le second défi que l'UE a commencé à relever au cours de la dernière décennie est la **question de sa cybersécurité**. Dans un monde de plus en plus connecté où le cyberspace est devenu le cinquième champ de bataille, l'UE a non seulement publié une stratégie de cybersécurité en 2011, mise à jour en 2020, mais a également créé une [architecture institutionnelle de cybersécurité](#). Cependant, les capacités de l'UE en matière de cybersécurité sont encore fragmentées entre les institutions et agences européennes et les États membres, et restent largement en deçà de celles développées par l'OTAN dans le domaine de la cyberdéfense. L'UE a en l'espèce plutôt choisi de miser sur la diplomatie en imposant ses toutes premières sanctions à des hackers chinois et russes après une série de cyberattaques en juillet 2020. Comme le [signalait](#) Sven Biscop dans un récent article sur l'Ukraine, « *l'UE dispose déjà de beaucoup d'instruments, mais elle doit s'organiser à cette fin et créer de nouvelles capacités cyber* ».

Le troisième relève du plein [usage des attributs classiques de la puissance civile européenne](#), tels que l'économie, la norme, etc. [L'usage traditionnel par l'UE des sanctions internationales](#) à des fins de pression ou d'action internationale non armée atteste que l'UE est capable de faire un usage coercitif de sa puissance civile, ce qui pourrait passer pour un oxymore stratégique. [À la fois Soft Power, Hard Power et outil de puissance symbolique](#), les sanctions internationales, dans le large éventail des outils

qu'elles peuvent mobiliser et le spectre non moins large des degrés de fermeté stratégique qu'elles peuvent permettre, sont un très bon révélateur des évolutions et fluctuations des rapports de l'UE à la puissance.

Développés et exploités à bon escient, ces atouts donnent à l'UE des ressources de puissance valables, mais pas toujours utilisées au mieux lorsqu'il s'agit pour l'UE de se positionner sur la scène internationale par rapport aux principales puissances. Cela s'explique par l'absence historique de « volonté de puissance », dans la construction européenne au profit d'un projet de paix et d'influence. À ce titre, la stratégie de sécurité globale de l'UE (SGUE) publiée en juin 2016, s'inscrit dans un mouvement de réflexion stratégique au niveau européen, et faisait apparaître pour la première fois de façon explicite dans un document européen le concept de *Hard Power* en plus de celui de *Soft Power*. La SGUE a constitué un nouveau récit stratégique européen visant à rassembler les Européens pour mieux faire face aux multiples menaces qui entourent l'UE (terrorisme, affirmation de la Russie et de la Turquie, crise de la zone euro...), et passer de la vision à l'action. Cela ne signifie pas qu'il faille nuire aux intérêts des autres, mais que l'UE se doit d'être capable de défendre ses intérêts et valeurs dans le cadre des relations internationales difficiles d'aujourd'hui. Cependant, son concept clé – [l'autonomie stratégique](#) – est resté, jusqu'à très récemment au moins, une [pomme de discorde](#) au sein de l'UE.

Les faiblesses traditionnelles de l'UE sont-elles solubles dans le conflit russo-ukrainien ?

L'actuelle situation entre la Russie et l'Ukraine est venue mettre en lumière les limites récurrentes qui ont jusqu'ici pesé sur la notion de puissance envisagée à l'échelle européenne.

Si au cours des années 2000, la Russie a été un partenaire important des États européens dans la lutte internationale contre le terrorisme, depuis le conflit en Ukraine et l'annexion de la Crimée en 2014 et plus encore la guerre lancée contre l'Ukraine en février 2022, Moscou a montré qu'elle n'hésitait pas à recourir à la force militaire et à la menace, ce qui témoigne d'une vision classique de la puissance comme étant la capacité de contraindre.

Or depuis 2014, l'UE a mélangé les tentatives de médiation (parmi lesquelles les négociations de médiation dans le cadre du « [format Normandie](#) » qui rassemble la France, l'Allemagne, l'Ukraine et la Russie) et les sanctions contre la Russie.

[L'échec de la visite du haut représentant de l'UE, Josep Borrell](#), à Moscou, au moment de l'affaire concernant l'opposant politique Alexei Navalny – le ministre russe des Affaires étrangères Serguei Lavrov, refusant de le recevoir le 5 février 2021- , est très révélateur de l'évolution des relations entre l'UE et la Russie, et de la façon dont Moscou perçoit la question de la puissance européenne (en l'occurrence, comme inexistante). Cet épisode a surpris les Européens, car il montre clairement que le discours de puissance qui a commencé à se développer sous le mandat de l'ancienne Haute Représentante Federica Mogherini est désormais contraint non seulement par la succession rapide des confrontations de puissance dans les relations internationales, mais aussi et surtout par le fait que cette affirmation n'est pas perçue, légitimée, acceptée, ou reconnue par des acteurs tiers « classiques ».

En outre, [l'ambiguïté de la relation entre l'UE et la Russie](#) repose sur la [divergence récurrente de positionnement entre Européens](#) sur le sujet russe, comme l'avaient montré l'adoption des premières sanctions européennes et les discussions entre États membres qu'elles ont suscitées fin février 2021. Il n'est pas inutile d'ailleurs de rappeler ici le [fiasco de la proposition franco-allemande fin juin 2021 de rétablir un dialogue direct avec Moscou](#) à travers l'organisation d'un sommet UE-Russie, rejetée par une majorité d'États européens, au premier rang desquels les Pays baltes, ou encore la Pologne ou la Suède. Ce n'est que l'escalade de violence du côté russe en février 2022 qui a fini par [donner une impulsion à l'action collective européenne](#), créant une [onde de choc pour les pays les plus hésitants tels que l'Allemagne](#) notamment, fortement dépendante du gaz russe pour son approvisionnement énergétique. Mais cette prise de position unanime contre l'agression russe perdurera-t-elle au-delà du conflit ukrainien ?

L'un des enjeux clés pour l'UE dans son rapport à la puissance réside en la notion d'autonomie stratégique européenne. Or jusqu'ici les dirigeants européens ont montré une propension à la division plutôt qu'à la convergence normative ces dernières années. Pour autant cette notion fait à nouveau l'objet de discussions au niveau européen, notamment depuis le Conseil européen d'octobre 2020 lors duquel le président du Conseil européen, Charles Michel, avait [estimé](#) que « *l'autonomie stratégique* [était] *l'objectif de notre génération* ». Le fondement de cette notion réside depuis longtemps dans la capacité des Européens à se mettre réellement d'accord sur ce que signifie « autonomie », et sur la manière de trouver son articulation avec l'OTAN. Or il s'agit, pour cela, que les États européens puissent s'entendre, et dans le cas du conflit ukrainien, c'est clairement l'OTAN qui est en première ligne du point de vue stratégique, l'UE ayant de son côté approuvé, pour la première fois de son histoire, [l'envoi d'armes létales vers l'Ukraine financées par le biais de la Facilité européenne de paix](#). Pourtant, l'investissement distancié de Washington dans cette crise devrait pousser les Européens à creuser cette question cruciale de leur autonomie stratégique,

débatte dans le cadre des discussions autour de la boussole stratégique fin mars 2022 dans le cadre de la [présidence française de l'UE](#).

De même, les efforts réalisés dans le domaine de la défense européenne avec la mise sur pied de la [coopération structurée permanente \(CSP\)](#) depuis décembre 2017 témoignent pourtant également de ce flou autour de la notion d'autonomie stratégique. L'abondance des projets à développer dans ce cadre (plus d'une soixantaine) a conduit le [Conseil européen, en décembre 2020](#), à préconiser une plus grande rationalisation de cet instrument afin de s'assurer qu'au moins certains de ces projets militaires puissent réellement être développés. En d'autres termes, le nombre très élevé de projets démontre certes l'intérêt des États européens pour cet outil, mais symbolise aussi la dispersion des énergies dans des domaines très divers, du soutien médical à la formation militaire en passant par le cyber. On pourrait aussi évoquer le Fonds Européenne de Défense adopté en avril 2021 et doté de 7,9 milliards d'euros afin d'encourager la coopération entre industriels européens de défense, mais dont on peine aujourd'hui à voir les premiers effets tant [il manque encore à l'UE une réelle base industrielle de défense](#).

Une autre dimension enfin, liée à la politique interne des États européens, peut avoir un impact restrictif sur le potentiel de l'UE à projeter sa puissance sur la scène internationale. Il s'agit de la [montée des régimes illibéraux au sein de l'UE](#). Une fois encore, il a fallu que soit franchi un seuil de violence très important en Ukraine pour que la Hongrie se désolidarise finalement de la Russie. Or si l'UE a pu être considérée comme un champion de la démocratie en Europe dans les années 2000, dans le sillage de la fin de la Guerre froide et de l'élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale, c'est parce que les États membres partageaient une perception commune de la démocratie. [Mais si les régimes contestant les règles de la démocratie libérale continuent de se développer au sein de l'UE](#), cela peut affecter le potentiel de l'UE en tant qu'exportateur de normes. Cet argument est d'autant plus vrai dans le cas d'une puissance civile ou normative européenne qui, outre les aspects matériels, tend à identifier les ressorts immatériels de la puissance, parmi lesquels les normes et la gouvernance constituent un élément important. C'est bien dans cette communauté de valeur qu'en appelle la revendication ukrainienne en faveur d'une possible adhésion à l'UE. À cet égard, [si les gouvernements des États membres commencent à développer des visions différentes de la démocratie](#) et de son fonctionnement, cela peut affecter la politique étrangère de l'UE basée sur les présupposés de la démocratie libérale et qui sont contestés aujourd'hui par la Russie dans son conflit armé avec l'Ukraine.

Conclusion : l'heure de l'Europe puissance, enfin ou une fois de plus ?

Au final, si l'on considère la représentation de la puissance de l'UE, ce qui fait encore largement défaut est une perception commune des intérêts européens parmi les États membres, comme l'ont montré les tensions sécuritaires en Méditerranée orientale à l'été 2020 par exemple, ou la réaction très mesurée des Européens à l'affaire des sous-marins entre la France et l'Australie en octobre 2021. La guerre en Ukraine exerce une pression soudaine et inédite pour que les Européens se saisissent enfin du sujet, et ils semblent bien avoir amorcé ce mouvement. Il est notamment frappant de voir que l'Allemagne a pour la première fois de son histoire post-1945 autorisé la livraison d'armes à un pays en conflit, ce qui témoigne d'une évolution de sa position stratégique sous la contrainte de la situation actuelle en Ukraine.

Mais la durabilité de cette unité européenne dépendra beaucoup de la volonté politique de ses États membres une fois dissipé le brouillard de la guerre, et de la confirmation, ou non, des convergences observées dans les premiers jours du conflit russo-ukrainien. En ce qui concerne les dissensions européennes autour des régimes illibéraux par exemple, une « pause » est observée dans les tensions intraeuropéennes grâce au rôle important joué par la Pologne vis-à-vis de l'Ukraine, et à une posture prorusse tempérée de la part de la Hongrie face à l'émotion suscitée par l'invasion militaire de l'Ukraine. La poursuite de cette pause, qui facilite l'unité européenne, est incertaine. Elle dépendra des prochaines élections présidentielles hongroises et de l'évolution du conflit. Pour finir, le choc issu de l'invasion militaire de l'Ukraine rend difficilement envisageable un « retour en arrière » s'agissant des relations avec la Russie, même si des nuances se font déjà jour sur un éventuel durcissement des sanctions.

Mais « l'heure de l'Europe » et le « réveil stratégique » européen ayant déjà été [annoncés à de nombreuses reprises depuis 1991](#) et l'éclatement de la République Socialiste Fédérative de Yougoslavie, la prudence s'impose à l'égard des déclarations ou analyses annonçant la naissance d'une *Europe puissance* dans le contexte du conflit ukrainien. Sur le plan des capacités militaires comme de la cyberpuissance et de l'autonomie stratégique, ce sont les évolutions des politiques et engagements des Européens dans l'après-guerre d'Ukraine qui permettront de prendre acte, ou non, d'un changement de posture européenne.



Delphine Deschaux-Dutard, Bastien Nivet

Delphine Deschaux-Dutard est maître de conférences en science politique à l'Université de Grenoble Alpes (France) depuis 2012, chercheuse au CESICE, et vice-doyenne aux relations internationales de la Faculté de droit. Ses recherches et ses enseignements portent sur la sécurité internationale, la sécurité européenne et les relations internationales. Elle a récemment publié [*Research methods in defense studies. A multidisciplinary overview*](#) (Routledge, 2020) et [*L'Europe et le monde anglo-phone. Une relation ambiguë*](#) (avec P. Gréciano et V. Molinari, Mare et martin, 2021).

Docteur en science politique, Bastien Nivet est enseignant-chercheur et responsable du 1er cycle du Programme grande école à l'Ecole de management Léonard de Vinci (Paris La Défense). Ses travaux ont porté principalement sur l'Union européenne et les enjeux internationaux. Il est entre autres l'auteur, récemment, de [*L'Europe puissance: mythes et réalités*](#) (Presses Universitaires de Bordeaux, 2019).

Comment citer cette publication

Delphine Deschaux-Dutard, Bastien Nivet, « Union européenne : l'heure de la puissance ? », *Le Rubicon*, 8 avril 2022 [<https://lerubicon.org/union-europeenne-lheure-de-la-puissance/>].