



En réalité, l'Europe avance beaucoup plus vite qu'on ne le croit

Entretien avec Jean-Dominique Giuliani, président de la Fondation Schuman

L'Europe est la cible régulière de critiques, pas toujours à tort, mais se révèle toujours présente et active. Quel est le moteur qui pousse en sa faveur ?

Plus j'examine l'Union européenne, plus je suis frappé de sa résilience. L'opinion est plus favorable à l'UE que les élites politiques qui se sentent plus ou moins menacées par le transfert de pouvoir. Les opinions publiques ont néanmoins parfaitement compris la logique de la force que procure l'Union, c'est perceptible dans les sondages. Certes, elles sont parfois choquées par certains détails, par la complexité des processus européens et le caractère trop diplomatique de l'UE, mais au fond – on l'a vu en Grèce, en Italie et même au Royaume-Uni – les opinions ont compris une partie de ce qui se joue au niveau géopolitique mondial. Les élites politiques européennes n'anticipent pas cet aspect majeur que constitue une démographie défavorable aux Européens¹. Dans la construction européenne, réside plus que jamais cette contradiction entre, d'une part, les opinions qui sont globalement favorables mais sans trancher les éternels débats sur la forme finale de l'Union, par exemple entre « fédération et confédération », et d'autre part les élites politiques qui n'arrivent pas à s'accorder sur la forme que pourrait prendre cette Europe : les Français veulent quelque chose de très rationnel, les Néerlandais et les Britanniques quelque chose de très concret, les Allemands ne veulent pas changer une situation qui leur est favorable... En réalité, l'Europe est un système à cliquets, qui maintient un assez haut degré de protection des personnes et cela irrigue les opinions. Sur le fondement de l'engagement européen elles sont beaucoup plus positives qu'on ne le croit: cela est souvent occulté par des mécontentements sur la forme que prennent souvent les politiques euro-

péennes, les contraintes qui en découlent et, plus généralement, la nouveauté qu'elles constituent par rapport à nos usages. On peut voir le verre européen à moitié vide ou à moitié plein mais il ne se vide pas, il se remplit plutôt, mais à son rythme.

Alors que nous sommes arrivés à un fort niveau d'intégration européenne, toute nouvelle avancée affecte nécessairement l'essentiel ?

Oui, c'est devenu plus difficile parce qu'on touche maintenant au cœur du cœur de la souveraineté. Évidemment, il faut faire très attention à ne pas froisser les identités. On a souvent considéré que notre identité résidait dans des attributs de souveraineté alors que ce n'était pas le cas. La meilleure preuve, c'est la monnaie : on a pu abandonner notre monnaie nationale sans perdre notre souveraineté, mais qui l'eût cru ? Il se pose la même question aujourd'hui sur la sécurité au sens large, intérieur, justice, défense : c'est le cœur de la souveraineté, ne peut-on pas le partager ? Bien sûr que si ! La question, c'est comment et c'est très difficile. Pour moi, il faut qu'on avance en montrant l'exemple, en additionnant nos atouts plutôt qu'en gommant nos différences, ce qui viendra progressivement et naturellement. En matière de défense, la France est l'une des premières puissances en Europe, si ce n'est la première. Nous avons donc quelque chose à dire, à nous de montrer l'exemple. Le président de la République est très allant, tout en étant prudent car on ne partage pas certains domaines comme le nucléaire. L'exemple peut montrer que l'on peut avoir des avancées positives et concrètes, comme l'idée de réaliser un avion de combat franco-allemand ou un char franco-allemand. Ce sont des exemples qui auront un effet d'entraînement chez nos autres partenaires.



Jean-Dominique Giuliani

© Charlie Gallo-Centre de presse

¹ : Voir notamment l'entretien avec Gérard-François Dumont dans ce numéro.



L'histoire de la coopération structurée permanente, c'est cela. C'est une initiative franco-allemande au départ, au sujet d'une base de transport militaire commune. Aussitôt, d'autres États membres ont manifesté leur désir d'être associés à la CSP, soucieux de ne pas être mis à l'écart... Ils ne peuvent pas ne pas suivre, surtout si la Commission européenne commence à intelligemment mettre de l'argent² dans des programmes structurants. La meilleure preuve est que la CSP regroupe aujourd'hui 25 États sur 28 !

L'Initiative européenne d'intervention, dans un cadre multilatéral et non UE, entre-t-elle en cohérence avec cet effort ?

A mon avis, c'est très intelligent parce que le risque était que la coopération structurée permanente devienne une histoire d'entreprises et d'industriels de la défense attirés par les budgets et qu'on s'arrête là. L'idée de l'*Initiative européenne d'intervention* est d'aller plus loin, d'échanger les

officiers, de planifier les exercices ensemble... Ainsi, les Estoniens sont désormais au Mali, après que les Français ont envoyé des troupes en Estonie dans le cadre de la politique de réassurance de l'OTAN, par exemple. Petit à petit, on progresse concrètement. L'IEI compte 11 États qui coopèrent volontairement et en confiance, qui travaillent sur les scénarios de crise, les réactions aux surprises stratégiques, le *modus operandi* des forces, etc... : c'est un succès.

J'ai lancé l'idée de conclure un traité franco-germano-britannique, réaffirmant l'engagement des trois plus grands États du continent à garantir la sécurité collective. Elle passe par l'OTAN autant que par l'UE, et c'est nécessaire de le réaffirmer ouvertement et solennellement que les deux sont compatibles. Le président de la République a repris cette idée dans laquelle les Britanniques, par la voix de leur première ministre T. May, ont vu aussi l'opportunité de préserver des liens sécuritaires nécessaires avec l'Europe continentale. On mettrait fin ainsi à ce débat interminable où, dès qu'une avancée européenne se produit, les Américains et les Britanniques s'inquiètent pour l'OTAN. On afficherait une volonté de s'engager ensemble pour mieux garantir, par tous moyens, la sécurité de l'Europe.

D'autres choses peuvent inquiéter aussi certains de nos partenaires comme le concept d'« autonomie stratégique » ?

D'abord, la *Stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne* fixe officiellement l'autonomie stratégique comme un but pour l'UE. Deuxièmement, le Règlement sur le Fonds européen de défense³ intègre pour la première fois l'idée de « *préférence européenne* », au nom de l'autonomie stratégique. Les Américains ont fortement lutté contre, en cherchant des alliés au Parlement européen ; ils ont très bien compris la teneur de ces avancées. L'autonomie stratégique est un concept vraiment français passé au niveau européen. C'est un sujet extrêmement délicat car tout le droit de l'UE, consacré par la Cour de justice, refusait l'idée de « *préférence européenne* » depuis l'origine. Il faudra néanmoins démontrer que l'on est capable de construire une véritable autonomie, alors que tous les outils sont là.

2 : Cf. Défense n°191, mars-avril 2018, Rebond pour l'Europe de la défense ?

3 : Ibid.

Quand la France est frappée par les attentats de 2015, elle invoque l'article 42.7 du Traité sur l'Union européenne – la 1^{re} fois qu'il est invoqué et pas un État n'a manqué à l'appel. D'une manière très européenne, les Allemands ont accepté d'envoyer des soldats au Mali et au Liban pour remplacer les Français, les Danois ont fourni des avions, les Britanniques ont envoyé des hélicoptères au Mali... En réalité, l'Europe avance beaucoup plus vite qu'on ne le croit. Les officiers généraux qui ont été en poste à Bruxelles, côté européen, en gardent un bon souvenir parce qu'il s'y passe quelque chose.

Cela ressemble à une action navale à long terme dans une zone : des activités pas toujours très spectaculaires mais des effets qui se cumulent peu à peu et finissent par modifier le contexte général dans la zone...

On a en effet quelques résultats : l'opération européenne Atalante, qui ensuite a déclenché une mission de l'OTAN, la présence des Japonais, des Chinois, des Indiens... Mais c'est la mission européenne qui a totalement réduit, dans la durée, la piraterie en océan Indien. Dans le golfe de Guinée, on a essayé de faire de même, c'est plus compliqué mais on va y arriver.

Comme réserviste citoyen de la Marine, j'anime un groupe sur l'UE au Centre d'études stratégiques de la Marine. On a travaillé sur la *Stratégie maritime de l'UE*, adoptée il y a quelques années. Dans cette *Stratégie* sont intégrés des concepts d'origine française, liés à l'action de l'État en mer. Pour la première fois dans un texte européen, il est dit que la sécurité et la sûreté maritimes peuvent être assurées par des forces militaires. Cela aussi avance dans le sens d'une autonomie stratégique, une capacité de réponse avec des sujets de long terme qui vont de Galileo, dans le domaine spatial, jusqu'à la sécurité des approches maritimes, des formations communes qui se développent...

La mer est un thème important dans votre livre⁴, en tant que projet plus général de l'UE. Vous y voyez un grand dessein ?

Oui parce que c'est la manière la plus évidente dont l'UE pourrait se projeter géopolitiquement

sur l'ensemble du globe. Il y a bien sûr l'aspect de sécurité maritime mais aussi l'environnement, les nouvelles ressources maritimes, l'énergie, les sciences, les câbles sous-marins... L'UE a collectivement la première zone économique exclusive du monde : 25 millions km², nous sommes partout sur tous les océans. Comme nous avons le plus petit continent et bientôt nous serons les plus petits démographiquement, les océans sont notre avenir. Nous avons en plus la technologie et nous pourrions avoir des marines européennes moins disparates. Cependant, les Suédois s'y remettent, les Britanniques construisent d'autres porte-aéronefs, la marine française, désormais la première en Europe, modernise ses navires et renforce sa présence partout, à commencer par notre outremer. Il n'en faudrait pas beaucoup pour que l'UE dispose d'une réelle capacité de projection sur l'ensemble des mers du globe, que la France a déjà. Quand le groupe aéronaval français a appareillé, il était accompagné de navires danois, belges, britanniques et portugais. En fait, la mer focalise toute une série de problématiques d'avenir pour l'UE, qui lui permettraient de répondre aux besoins de présence dans les espaces maritimes collectivement et de manière pragmatique plus facilement que sur d'autres sujets impliquant nos forces armées.

4 : La grande bascule, éditions de l'École de guerre, 2019.



Basé à Eindhoven, aux Pays-Bas, le Commandement du transport aérien européen rassemble 170 appareils, basés nationalement, de ses 7 pays membres, dont la France. Ci-dessus un Casa C295 espagnol au roulage sous la pluie.



© Marine nationale / PM Peschel

Si la défense des alliés fait partie des intérêts vitaux de la France, doit-on progresser davantage en matière de dissuasion nucléaire en Europe ?

Les derniers présidents de la République français ont indiqué que « la défense des alliés » faisait partie des intérêts vitaux de la France. Devrait-on progresser davantage en matière de dissuasion militaire en Europe ?

Je pense que le président de la République devrait faire un geste et parler davantage aux opinions de nos alliés, notamment allemands et beluxiens : « *je considère que la sécurité de nos alliés fait partie des intérêts vitaux de la France et si elle devait être menacée, je considérerais que nos intérêts le seraient, ce qui pourrait me conduire à mettre en œuvre la dissuasion* ». C'est un peu tôt pour le dire ainsi mais 3 présidents ont déjà prononcé le début de cette phrase et je sens que progresse l'idée d'aller plus loin. Il y a des débats aux Pays-Bas, en Belgique et surtout en Allemagne, qui deviennent publics : doit-on avoir la bombe ? La réponse est non mais des députés posent la question, des journaux en font leur Une. Je crois qu'il faut un débat public. Wolfgang Ischinger, le président de la célèbre Munich Security Conference, a posé la question de discuter de la sécurité nucléaire avec la France. Je suis plutôt pour porter la question dans le public en affirmant que la France garantit la sécurité de l'Allemagne. Vous vous rendez compte ce que cela veut dire sur le plan historique et politique ? Je

crois que les réactions seraient minoritairement hostiles mais majoritairement intéressées. Ce serait un petit pas de plus du président par rapport à ses prédécesseurs et une véritable avancée dans la solidarité européenne et sa perception par les citoyens.

Cela pourrait intéresser les voisins de l'Europe centrale et orientale...

Mais bien sûr ! Le Polonais J. Kaczynski a dit « *pourquoi pas ?* » au sujet d'une force nucléaire européenne. Cela dit, si vous demandez aujourd'hui à un Allemand quel est son allié préféré, les sondages montrent que c'est la France. Les Français disent d'ailleurs la même chose. Si vous faites le même sondage chez les diplomates et les militaires allemands, ils diront que leur meilleur allié sont les États-Unis : il y a donc chez eux un hiatus qu'il faut combler. Ils ont besoin d'évoluer, comme nous aussi. Les opinions publiques ne veulent pas qu'on revienne en arrière sur l'intégration européenne ; cela ne veut pas dire que les citoyens adhèrent à tout ce qui est entrepris au niveau européen, mais pour eux l'Europe est un acquis. Pour des hommes politiques audacieux, il y a là une opportunité formidable d'aller plus loin. Sur la dissuasion nucléaire, un geste français au moment politique approprié changerait la donne en témoignant d'une solidarité effective.

Outre les rapports de puissance qui perdurent entre États, les inégalités socio-économiques semblent mieux reconnues aujourd'hui comme génératrices de conflits. Avec son aide au développement, sa réticence à l'emploi de la force, quel genre de puissance est l'Europe ?

C'est l'analyse du président, en tous cas. Et c'est la mienne depuis longtemps. Notre modèle européen, qu'il soit dans les relations entre nations pour construire quelque chose en commun, ou à l'intérieur de nos nations pour organiser une solidarité, c'est un modèle unique au monde extrêmement attrayant. Nous sommes devenus pour cela le premier continent d'immigration – ce qui pose aussi d'autres problèmes. La curiosité des Asiatiques pour l'UE est immense, on le voit ici, à la Fondation Schuman, avec la fréquence des visites de délégations asiatiques. Aujourd'hui, la définition de la puissance a changé. Les géopoliticiens ne le prennent pas assez en compte, la capacité d'adhésion des peuples fait partie de la puissance, l'État de droit est un atout, la politique sociale une revendication. En plus l'UE est une puissance économique avec le 1^{er} PIB du monde par tête, et nous ne sommes que 500 millions !

Cela permet de mieux qualifier la puissance russe qui reste très forte sur les plans nucléaires et conventionnels, des forces spéciales, mais qui a ses limites. Le haut degré d'excitation russe marque plutôt une faiblesse qu'une force. En revanche, la Chine veut être la 1^{ère} puissance du monde en 2049 pour fêter le centenaire du régime, en s'appuyant sur la démographie et l'idéologie. Pourtant, l'adhésion des peuples et la qualité de vie concourent aujourd'hui à la puissance. J'ai écrit que l'Europe est « *le continent de cocagne* », ce sont des raisons pour lesquelles je reste profondément optimiste pour l'UE. Même cernée de défis internes et externes, elle dispose, pour y répondre, de ses acquis, son État de droit et ses libertés, sa réussite économique incontestable, son droit et ses traités, ses opinions publiques, ses citoyens.

On ne revient pas facilement sur le droit européen...

Quand la Cour de justice intime aux Polonais de réviser leur loi sur la justice, en effet ils changent



Le président français E. Macron, la haute représentante de l'UE F. Mogherini et le premier ministre belge Ch. Michel au conseil européen de juin 2018. L'année 2018 a été marquée par de spectaculaires avancées européennes en matière de défense (cf. Défense n°191).

la loi au sein de leur parlement. La précédente coalition italienne, jusqu'à l'été 2018, faisait campagne pour sortir de l'euro et de l'Union ; une fois arrivée au pouvoir, il n'en a rien été ! La question du droit n'est pas facile à appréhender car le droit est aussi une résistance par rapport au besoin de s'adapter plus vite aux nouvelles réalités. Par exemple, en matière de concurrence, on devrait modifier les règles qui prévalent depuis plus de 50 ans. En matière commerciale, on devrait aussi être plus réactifs face aux acteurs qui trichent ou abusent du droit international. En matière de gouvernance des institutions communes, il faudrait modifier certaines règles, pour les rendre plus fluides, plus proches, plus rapides dans leurs décisions... c'est le mauvais côté de ce pouvoir du droit. Mais c'est aussi une force devant laquelle beaucoup de puissances plient aujourd'hui.

Propos recueillis par Jean-François Morel

Jean-Dominique Giuliani est président de la Fondation Robert Schuman, centre de recherche de référence sur l'Union européenne et ses politiques, président de l'Institut libre d'étude des relations internationales (ILERI) et fut conseiller spécial à la Commission européenne. Il a publié récemment *La grande bascule*, éd. de l'École de guerre.