

L'Europe sur le divan

Andrew Moravcsik

Le monde dans lequel nous vivons aujourd'hui se distingue par l'existence d'un paradoxe géopolitique étonnant : l'Europe exerce dans le monde une influence supérieure à celle de la Chine, mais n'en tire aucun crédit. C'est l'Europe et non la Chine qui reste sans conteste « l'autre » superpuissance mondiale à côté des États-Unis et qui devrait conserver ce statut pendant longtemps encore. Pourtant, ce sont les Européens qui doutent de leur puissance, ont tendance à se sous-estimer, voire à se dénigrer. Cette situation paradoxale n'est bonne ni pour l'Europe ni pour le monde et pourrait même avoir de graves conséquences.

EN QUOI CONSISTE LA PUISSANCE DE L'EUROPE ?

La puissance militaire de l'Europe – ce qu'on appelle « la puissance dure » – se classe juste derrière celle des États-Unis et son influence géopolitique – qu'on appelle communément « puissance douce » ou « pouvoir civil » – reste inégalée.

Quelques chiffres éloquentes : environ 25 % des dépenses militaires mondiales se concentrent en Europe, contre 7 % en Chine. Ces vingt dernières années, l'Europe, qui a participé à la plupart des 25 interventions déclenchées durant cette période, a pu maintenir une présence militaire sur divers lieux de conflits à hauteur de 50 000 à 100 000 hommes. La Chine se contente, elle, d'un engagement extraterritorial modeste avec 2 000 hommes déployés au cours de rares interventions. C'est l'Europe et non la Chine qui dirige les opérations militaires dans des pays comme la Libye, le Liban ou la Côte d'Ivoire. En fin de compte, la Chine n'est présente nulle part dans le monde.

L'Europe a la chance et le mérite d'avoir créé, à peu d'exceptions près, une zone de paix et de prospérité avec des frontières stables. Elle compte des dizaines d'alliés, de nombreux amis dont les États-Unis avec lesquels elle entretient des liens étroits. À l'inverse, la Chine est essentiellement entourée de rivaux et n'a qu'un seul « allié » indéfectible : la Corée du Nord !

Le rôle de l'Europe a évidemment ses limites quand on prend en compte les nombreuses contraintes qui bornent aujourd'hui l'action militaire, d'où qu'elle vienne. C'est donc le pouvoir civil, cette puissance douce de l'Europe, qui fonde l'essentiel de sa supériorité. Pour en comprendre à la fois la nature et l'importance, essayons de regarder de plus près quelques-unes de ses manifestations. L'élargissement de l'Europe est sans doute une des illustrations les plus évidentes de cette puissance douce. Le processus d'élargissement peut être effectivement considéré en termes de coûts comme l'instrument stratégique le plus économique qu'on ait imaginé depuis la fin de la guerre froide pour instaurer un nouvel ordre et la paix en Europe. On pourrait même dire que cet instrument s'est révélé bien plus efficace que

toutes les interventions américaines au Moyen-Orient. Il est sans précédent dans le reste du monde.

Sur le plan économique, l'Europe est la plus grande puissance commerciale du monde. Plus important encore, les investissements directs à l'étranger (IDE) transatlantiques continuent à représenter 60 % des investissements mondiaux. En outre, plus de 50 % de l'aide humanitaire mondiale provient de l'Europe.

L'Europe exerce aussi d'autres formes d'influence, qu'elles soient juridiques, politiques, sociales ou culturelles. Elle domine notamment les organisations internationales et accueille quatre fois plus d'étudiants étrangers (non européens) que les États-Unis. En plus de certaines valeurs libérales liées aux marchés, l'Europe se fonde sur des valeurs fondamentales telles que le parlementarisme ou la protection sociale. Sa conception des droits de l'homme, bien moins chauvine que celle des États-Unis, gagne du terrain partout dans le monde.

Cette situation n'est pas appelée à changer quelle que soit l'issue de la crise de l'euro. La puissance militaire de la Chine ne dépassera pas celle de l'Europe avant 2050 et celle de l'Amérique avant 2100. Sur le plan économique, un revenu par tête relativement élevé et des institutions politiques stables restent les deux grands atouts de l'Europe.

QUELLES CONSÉQUENCES POUR LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE EUROPÉENNE ?

Les Européens occupent donc de multiples positions dominantes tant sur le plan militaire que civil. Mais ils ont tendance à les sous-estimer. Quelles sont les conséquences du hiatus entre la réalité de l'influence européenne et la perception névrotique qu'en ont les Européens ?

En ce qui concerne les relations avec les États-Unis, celles-ci devraient rester relativement saines. Si l'une des deux puissances s'engageait sur le terrain militaire, économique ou juridique dans le reste du monde et refusait de le faire de façon multilatérale, une coopération entre l'Europe et les États-Unis resterait inéluctable. Le manque de coordination entre les positions des pays européens lors de la guerre d'Irak, à laquelle un certain nombre de pays étaient viscéralement hostiles, reste une anomalie exceptionnelle et ne doit pas être dramatisée. Toutes les autres interventions, dont celle en Libye, ont été largement consensuelles et ont démontré que les relations transatlantiques étaient beaucoup plus coopératives que pendant la guerre froide.

Contrairement aux relations entre les États-Unis et la Chine ou entre la Chine et l'Europe, les liens économiques, sociaux et juridiques entre les États-Unis et l'Europe sont si étroits qu'ils sont de fait indissolubles. Dans la foulée de la crise de l'euro, il peut certes y avoir des différends sur des points tels que la parité des devises ou même sur des questions géostratégiques telle que la politique au Moyen-Orient. Mais tout cela reste normal et contrôlable, et ce type de frictions n'empêche pas que nous restions dans le cadre de l'ordre économique occidental et de ses normes légales qui prévalent de plus en plus dans le monde.

La poursuite de la crise de l'euro est-elle de nature à infirmer l'analyse faite jusqu'ici ? Il est vrai que le commentaire politique souffre d'une tendance à suivre les gros titres des journaux et à extrapoler au mépris de toute prudence scientifique : oui, la crise de l'euro est sérieuse, mais il serait irresponsable d'en surestimer l'importance ou de la considérer d'un point de vue trop romantique comme une preuve de la baisse de crédibilité de l'Europe. Un grand nombre d'Européens pensent en effet que la crise empê-

chera à l'avenir le reste du monde de prendre exemple sur l'Europe et détruira sa puissance symbolique. Je suis convaincu qu'une perspective plus pragmatique doit être adoptée dans l'analyse de l'Europe et qu'il est juste de considérer que ses atouts ne sont pas de l'ordre du symbolique : ils sont d'abord matériels et politiques.

Il est certes important que l'Europe renoue avec la croissance, mais les avantages qu'elle offre, le revenu par habitant, les institutions gouvernementales qui la caractérisent ou même ses orientations politiques continueront d'exister en dépit de la crise. Il est évident que les différentes politiques européennes seraient sans doute confortées si l'Europe parvenait à résoudre la crise en approfondissant l'intégration dans les structures de l'Union et en réformant les politiques nationales. Mais imaginons un instant de quoi les États membres seraient capables s'ils étaient libérés des conséquences du chaos financier et monétaire actuel, donc des boulets de la récession et d'un écart de compétitivité de 30 % par rapport aux pays émergents ! Ce qui est important, c'est la croissance, ce n'est pas la sauvegarde de l'euro. Toute politique qui visera à renouer avec la croissance sera une bonne politique pour l'Europe.

Il faut comprendre que le fardeau qui pèse le plus sur la politique étrangère de l'Europe n'est ni l'éventualité de la disparition d'une « Europe modèle » ni l'échec occasionnel de telle ou telle de ses stratégies. Le problème, c'est le pessimisme structurel des Européens qui perdure en dépit de leurs performances les plus brillantes et qui les empêche de « se vendre » à leur vrai prix. L'Europe *est* une superpuissance, ce que les Européens n'admettent ni vis-à-vis des autres ni vis-à-vis d'eux-mêmes.

Deux exemples à l'appui de cette thèse peuvent être donnés. Il y a quelques années, l'Europe a reconnu l'in-

dépendance du Kosovo, mettant ainsi fin après de longues années au blocage des négociations eurokosovares, ce qui a résolu les impasses juridiques et les problèmes de frontières, et a permis à l'aide internationale de pénétrer à nouveau dans le pays. Et pourtant, que n'a-t-on pas pu lire à la une des journaux ! Que cinq États membres s'étaient abstenus, qu'une action commune européenne avait encore une fois échoué... Pourquoi ne pas considérer que, aussi longtemps que le processus de décision fonctionne et qu'il a permis d'aboutir à une position européenne, le vote individuel est négligeable ? Cette flexibilité, qui permet à un pays d'accepter en pratique une politique qu'il désapprouve en principe, n'est-elle pas finalement exemplaire ? Seuls les fédéralistes européens les plus farouches refusent de l'admettre.

Autre exemple, la Libye. Ce sont les Européens qui ont pris l'initiative, ce sont eux qui ont joué un rôle prééminent dans l'intervention, ce sont eux qui ont payé plus de 75 % de la facture et qui ont en même temps permis l'émergence d'une nouvelle vision américaine de la politique étrangère. L'opération a coûté un milliard d'euros aux contribuables, cela n'est rien comparé à l'échec américain en Irak qui s'est transformé en gouffre financier de mille milliards d'euros (minimum) sur dix ans pour les États-Unis. Là encore, que n'a-t-on pas dû lire dans la presse ! C'était un échec pour l'Europe parce que l'opération ne s'était pas déroulée sous l'égide des Nations unies, parce que l'Allemagne n'y avait pas pris part, parce que les militaires – qui ne perdent pas une occasion de réclamer des fonds supplémentaires – se sont plaints de l'insuffisance de leurs moyens et parce que certains aspects de l'opération, comme des tâches de renseignements et certains bombardements de précision, ont dû être exécutés par les États-Unis. Ce type de raisonnement a

même fini par contaminer les meilleurs, y compris mon ami Steven Erlanger qui a proclamé que la Libye était le genre de succès dont on ne voulait « plus jamais¹ ». Comme le président Obama dont on retiendra les propos sur le sujet, je pense au contraire que la Libye est le prototype même d'une opération eurotransatlantique efficace et peu coûteuse, un type d'opération sous direction européenne que les États-Unis et l'Europe pourraient mener ensemble plus souvent.

L'EUROPE SUR LE DIVAN

Il est indispensable que les Européens comprennent que leur pessimisme persistant n'est pas une forme attendrissante ou innocente de modestie politique : en termes de relations publiques, nous avons affaire ici à un véritable désastre et à une menace pour les relations géopolitiques mondiales. Cela est vrai non seulement pour les opinions publiques, qui ne rendent guère justice à l'Union européenne ou aux gouvernements des États membres qui coopèrent pourtant activement pour l'intérêt commun, cela est vrai pour les relations internationales dans leur ensemble. Notamment pour les relations avec Washington et Pékin que ce soit aux États-Unis ou en Chine – j'y ai vécu un an avec ma famille – j'ai passé le plus clair de mon temps à expliquer l'Union européenne aux hommes politiques américains et chinois ! J'ai compris que si les responsables européens continuent à se répéter et à clamer partout que l'Europe est impuissante et au bord du gouffre, le monde finira par croire ces défaitistes et la prophétie des Euro-

1. Steven J. Erlanger est depuis 2008 le correspondant du *New York Times* à Paris.

péens sur eux-mêmes finira par s'autoréaliser. En général, les Américains et les Chinois sont beaucoup plus pragmatiques. Jamais ils ne parleraient d'eux-mêmes comme le font les Européens. Même s'ils sont impuissants ou s'ils ne contrôlent plus une situation – qu'ils ont accessoirement très mal gérée –, ils parlent en termes de réussite et de maîtrise ! Sous aucun prétexte, ils ne quitteraient le registre de la certitude afin de préserver l'intégrité de leurs actions.

L'analyse du problème des Européens dépasse donc le cadre étroit de l'analyse politique et relève aujourd'hui de la psychanalyse politique. Accepter cette réalité permettrait de faire avancer l'Europe dans un monde qui lui aussi ne s'en porterait que mieux.

La situation est paradoxale : l'euro souffre d'un manque de légitimité démocratique. C'est ce qu'on lui reproche souvent. Mais la solution ne réside pas dans un surcroît de démocratie directe – au moins au niveau européen. Aujourd'hui, presque tout ce que fait l'Union européenne est marqué du sceau de la stricte démocratie. C'est vrai pour le Conseil européen, légitime puisqu'il est, pour l'essentiel, composé de membres élus au suffrage direct. C'est vrai pour le Conseil des ministres. C'est vrai aussi pour le Parlement européen qui est élu au suffrage direct car l'ensemble des décisions et des régulations qui y sont décrétées sont appliquées par des gouvernements nationaux. La Commission elle-même, dont on connaît la faiblesse grandissante, est choisie indirectement par les gouvernements des pays membres.

La seule exception à cette règle est la Banque centrale européenne (BCE). Ce n'est pas seulement en raison de son indépendance. La plupart des banques centrales sont en effet indépendantes, de façon, pense-t-on, à sauvegarder leur représentativité sur le long terme auprès des peuples.

Les banques centrales sont un outil qui permet aux peuples de s'engager à long terme sur des objectifs qu'ils ne pourraient pas atteindre sans elles. Le problème est que la Banque centrale européenne est bien plus indépendante que les autres banques centrales depuis la grande époque de l'étalon-or, il y a cent ans de cela. Elle n'a de légitimité ni démocratique ni technocratique tout simplement parce que l'Allemagne et les autres pays créditeurs européens l'ont voulu ainsi. C'est ainsi que la BCE se préoccupe davantage de lutter contre l'inflation que de soutenir la croissance européenne. La crise que traverse l'Europe aujourd'hui, et en particulier la déflation dont souffrent les pays de sa périphérie, résultent de cet état des choses. C'est ce qui prive l'Union européenne de sa légitimité et la rend impopulaire.

Comment remédier à cette situation ? Ni les contrôles budgétaires ni les régulations bancaires ne suffisent. Pour ma part, je plaide pour que les gouvernements des États membres s'engagent sur des voies plus diversifiées et s'attachent à promouvoir des politiques de salaires, de coûts unitaires de la main-d'œuvre, en particulier dans le secteur exposé. Cette recherche de convergence de politiques devrait concerner non seulement les pays débiteurs mais aussi l'Allemagne ; elle devrait porter sur le niveau de performance macroéconomique, l'inflation des salaires et les dépenses des ménages. Pour rallier les responsables allemands à ce type de politique, il faudrait aussi accepter un certain nombre de réformes structurelles des politiques salariales, du marché du travail, des politiques d'investissements sectoriels dans les secteurs exposés et protégés, etc.

Il serait irréaliste d'attendre ces changements de politiques des fonctionnaires de Bruxelles ou de Francfort. Ils ne sont pas mandatés pour le faire, ils n'ont ni le poids politique nécessaire ni la vision technocratique partagée pour impo-

ser des coupes budgétaires, fermer des banques, réduire ou augmenter les salaires, engager des investissements directs, ou imposer des priorités macroéconomiques. La faute en revient sans doute aux différentes « variétés de capitalisme » existant en Europe, qui dépendent plus ou moins de l'inflation, des dévaluations, de l'augmentation des salaires et on ne peut guère imaginer une quelconque harmonisation. Quoi qu'il en soit, le véritable obstacle à la convergence réside dans l'impossibilité des fonctionnaires européens à imposer une politique unique qui serait applicable à tous. Ni les peuples ni même Bruxelles n'en veulent et il y a peu de chance qu'ils changent d'avis à brève échéance.

Les tenants de solutions européennes à la crise actuelle sont convaincus que l'adhésion des populations à « plus d'Europe », voire à une unification politique, c'est-à-dire à une Europe plus démocratique, permettrait de sortir de la crise. Dans ce cadre, les décisions seraient prises par des parlements européens, des commissions élues ou par les électeurs eux-mêmes par voie de référendums ou toute autre forme de consultation populaire.

C'est une vue de l'esprit. Pour le comprendre, examinons la théorie politique sous-jacente à ce type de propositions de réformes. Le postulat est que, plus il y a de citoyens qui participent à la politique, indirectement ou par l'intermédiaire de leur Parlement, plus ils considèrent comme légitimes les décisions qui sont prises et plus ils les défendent. Ce postulat relève de la spéculation naïve. En fait, et compte tenu des recherches universitaires les plus sérieuses, elle est empiriquement fautive. Dès lors que nous nous trouvons dans un cadre démocratique – et nous avons vu que c'était le cas pour l'Europe – rien n'indique que les citoyens soutiendraient des politiques quelles qu'elles soient sous prétexte qu'elles résulteraient d'une participation directe. En fait, ce serait plu-

tôt l'inverse. Pour preuve, certains sondages qui montrent que les institutions politiques nationales ou les personnalités européennes les plus respectées et les plus écoutées ne sont ni les Parlements ni les élus – dont les gens se méfient particulièrement. Ils préfèrent les individus non élus ou isolés : juges, policiers, officiers, et même banquiers centraux ! Pourquoi ? Les études montrent que la plupart des gens ne jugent pas les institutions ou les notables en fonction de leur légitimité mais selon les résultats qu'ils obtiennent. Dans le cas de l'Europe, l'euro est devenu impopulaire, parce que les gens apprécient de moins en moins les conséquences qu'il génère. Il est peu probable que la situation évolue dans un avenir proche et l'euro restera impopulaire quelle que soit sa légitimité démocratique.

Que faut-il en conclure ? Sans doute que lorsque les commentateurs ne tiennent aucun compte des réalités tangibles et qu'ils se mettent à préconiser un renforcement de l'Union et de la démocratie européenne, c'est en général qu'ils ne savent pas comment sortir de l'ornière et qu'ils cherchent à éviter les vraies problématiques d'ajustements structurels.

Les plaidoyers en faveur d'une meilleure coordination politique européenne ne résolvent aucun problème. Ils ne servent qu'à occulter les vrais problèmes et les moyens de les résoudre. En témoigne cette anecdote qui date des années 1970, en France. À l'époque, Edouard Balladur était le Secrétaire général du Président Pompidou. Le ministre des Affaires étrangères, alors Michel Jobert, va voir Balladur pour le consulter sur le sens de cette « nouvelle politique d'union européenne ». « Mais elle n'en a aucun et c'est ce qui en fait toute la beauté », lui répondit le Secrétaire général.