
COMMISSION
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

*Rapport d'information
sur l'influence européenne
au sein du système international*

PARIS, le 13 novembre 2008

L'EUROPE, DE LA PRÉSENCE À LA PUISSANCE

Synthèse du rapport de Mme Nicole AMELINE

- Sommaire du rapport
- Introduction
- Résumé du contenu du rapport
- Conclusion
- « 4^e de couverture »
- Principales préconisations opérationnelles
- Compte rendu de la réunion de la commission des Affaires étrangères
- Liste des auditions de la Rapporteure

Sommaire du rapport

I – AU SEIN D'UN SYSTÈME INTERNATIONAL EN AFFAIBLISSEMENT CHRONIQUE, L'EUROPE DOIT PASSER DE LA PRÉSENCE À LA PUISSANCE

A – SYSTÈME INTERNATIONAL : LA FIN D'UN MONDE, UN NOUVEAU LOGICIEL À INVENTER

- 1) Un système né des guerres mondiales, conçu avec la contribution essentielle de l'Europe et de la France
 - a) *Des idéaux fondateurs aux réalisations de l'ONU*
 - b) *D'actives organisations internationales spécialisées*
- 2) Les signes d'un affaiblissement chronique
 - a) *La mosaïque onusienne confrontée au risque de l'éparpillement*
 - b) *Les institutions spécialisées exposées au risque de l'inefficacité*
- 3) La montée des systèmes alternatifs et des nouvelles stratégies nationalistes
 - a) *De nouveaux acteurs globaux : Brésil, Russie, Inde, Chine*
 - b) *Organisations nouvelles et systèmes alternatifs*

B – L'EUROPE DE LA PRÉSENCE À LA PUISSANCE : UNE RÉALITÉ CONTRASTÉE

- 1) La représentation européenne au sein des organisations internationales : le poids du nombre
 - a) *Une légitimité incontestée*
 - b) *Une Union surreprésentée ?*
 - c) *Une Union mal acceptée car complexe et autocentrée*
- 2) Vu de Bruxelles : le miroir grossissant d'une intégration communautaire inaboutie et d'une absence de *leadership*
 - a) *La difficulté inhérente à la représentation extérieure de l'UE*
 - b) *Un révélateur des faiblesses internes de l'Union et d'un manque de coordination*
- 3) Le point de vue français : l'arbitrage entre le particulier et le collectif
 - a) *Le complexe de la grandeur*
 - b) *L'Europe comme relais de puissance*

II – DE L'EUROPE RÉGLEMENTAIRE À L'EUROPE RÉGULATRICE : L'EUROPE, NOUVELLE PUISSANCE D'ÉQUILIBRE

A – DE L'EUROPE RÉGLEMENTAIRE À L'EUROPE RÉGULATRICE

- 1) L'apport multiple de la présidence française de l'Union européenne
 - a) *Le choix de l'agenda : la préfiguration d'une doctrine européenne*
 - b) *L'affirmation de la présidence*
 - c) *L'Union pour la Méditerranée, un changement de paradigme*
 - d) *L'élaboration d'une perspective européenne à l'Est du continent*
- 2) L'acuité révélatrice de la crise : le sursaut européen
 - a) *La crise géorgienne porte en germe la redéfinition des rapports Est-Ouest*
 - b) *La crise financière marque le retour des États dans le financement de l'économie mondiale*
 - c) *Les enseignements des crises sont largement partagés*
- 3) Les évolutions institutionnelles et politiques attendues : pour une stratégie européenne d'influence dans les enceintes internationales
 - a) *Comment faire vivre et fructifier les institutions du Traité de Lisbonne ?*
 - b) *Quelle attitude adopter dans les organisations internationales existantes ?*

B – L'EUROPE, NOUVELLE PUISSANCE D'ÉQUILIBRE

- 1) Une Europe politique
 - a) *Pour une nouvelle classe politique européenne*
 - b) *Pour une nouvelle réflexion stratégique européenne*
 - c) *Pour une nouvelle classe de fonctionnaires européens*
 - d) *Pour une Europe subsidiaire recentrée sur l'essentiel et qui se consacre davantage au monde*
- 2) Une Europe globale, ouverte sur le monde
 - a) *L'Europe globale à concrétiser*
 - b) *L'Europe des partenariats à repenser*
- 3) Les principes de la refondation du système international : pour une éthique de la mondialisation
 - a) *La promotion d'idées et de normes*
 - b) *La responsabilité de nouveaux enjeux globaux*

Introduction

*« Les princes sages ne doivent pas seulement
avoir l'œil sur les désordres présents
mais aussi sur ceux qui adviendront. »*

Le Prince, chapitre III.

Au cours d'une récente conversation, à propos du présent rapport, avec le directeur du cabinet du ministère des Affaires étrangères et européennes, votre Rapporteuse a entendu M. Philippe Étienne lui faire la remarque que ce document devrait paraître « entre un Sommet européen et un Sommet mondial », entre la réunion des 27 chefs d'État et de gouvernement de l'Union européenne sur la crise financière à la mi-octobre et la réunion du G20, à la mi-novembre, consacrée à la refondation du système financier international, à l'instigation des Européens – et de la présidence française au premier chef.

Quel signe plus éloquent de la réalité de cette intuition longuement mûrie, et soudainement projetée au premier plan de l'actualité : l'Europe a la capacité de refonder le système international ? Il y va sans doute de la pérennité d'un multilatéralisme essoufflé, concurrencé et critiqué – cela, chacun le perçoit aujourd'hui, à la lumière crue des crises actuelles. Les pages qui suivent retracent ce déclin, sans minorer toutefois les apports précieux du système multilatéral au monde issu de la dernière guerre.

Moins nombreux peut-être sont ceux qui pressentent qu'il y va également de la survie de l'Europe en tant qu'entité crédible sur la scène mondiale. Il est crucial aujourd'hui que cette prise de conscience advienne parmi les Européens. L'alternative est simple : leur avenir est dans une refondation du monde... ou dans la marginalisation. En convaincre le plus grand nombre, telle est l'ambition de ce rapport.

Lorsque la commission des Affaires étrangères a confié à votre Rapporteuse une mission d'information sur la présence et l'influence de l'Union européenne dans les organisations internationales, au printemps dernier, la difficulté à faire partager ce sentiment d'urgence sur la nécessité, pour l'Europe, de développer et de promouvoir sa propre vision politique de la mondialisation, avait conduit au choix d'un thème précis, assez peu exploré, mêlant des éléments juridiques et techniques. C'était surtout un thème aux formidables prolongements culturels et politiques ; un thème d'une grande profondeur historique.

Les défis nouveaux qui se sont présentés à l'Union européenne sous présidence française ont permis à votre Rapporteuse de resituer sa réflexion dans la dimension historique qui convenait à son sujet. La crise financière et bancaire que nous vivons n'est pas seulement celle des soubresauts boursiers ou des flux erratiques de capitaux d'une place de marché à l'autre ; elle est une crise des cadres de référence.

À Washington et à New York, à Genève et à Bruxelles, à Paris enfin, votre Rapporteuse a beaucoup écouté, « testé » ses intuitions, affiné sa perception des enjeux. Que tous ceux qui l'ont aidée à nourrir sa réflexion et à l'éclairer par leur pratique des relations internationales et leur connaissance des organisations qui structurent le système multilatéral actuel, trouvent ici l'expression de sa profonde reconnaissance. Ces remerciements s'adressent tout particulièrement à notre réseau diplomatique, dont votre Rapporteuse aura, une nouvelle fois, pu mesurer la compétence et la réactivité. Le caractère exemplaire, visionnaire, de la présidence française de l'Union européenne, en ce second semestre de 2008, en est aussi l'illustration.

De la fin d'un système international conçu « pour éviter la dernière guerre » à sa Renaissance sous l'impulsion de l'Europe, le présent rapport entend tracer une perspective historique qui se prolonge bien au-delà des crises du moment pour lancer un vibrant appel aux Européens, à qui il appartient de donner à l'Union européenne toute sa place dans le monde.

*

* *

Résumé du contenu du rapport

I – AU SEIN D’UN SYSTÈME INTERNATIONAL EN AFFAIBLISSEMENT CHRONIQUE, L’EUROPE DOIT PASSER DE LA PRÉSENCE À LA PUISSANCE

La crise actuelle, financière d’abord mais dont les répercussions sont nombreuses, n’est pas la cause mais la conséquence de l’effondrement du système international. Pour paraphraser Hubert Beuve-Méry décrivant le passage en France de la IV^e à la V^e République, on serait tenté de dire que « le système international meurt moins des coups qui lui sont portés que de son inaptitude à vivre ».

Cette crise nous invite par conséquent à regarder le XX^e siècle comme l’âge révolu des organisations internationales, avant de penser le XXI^e sur des fondements nouveaux, à la définition desquels l’Europe doit prendre toute sa part... en surmontant pour ce faire ses difficultés propres.

A – Système international : la fin d’un monde, un nouveau logiciel à inventer

- Né de deux guerres mondiales et empreint d’un humanisme tout européen, le système international actuel a connu de brillants développements : Société des Nations puis Organisation des Nations unies et système onusien, Organisation internationale du travail, Institutions de Bretton Woods (FMI et Banque mondiale) OTAN, OMC... ce système multilatéral a rendu d’incalculables services au monde dans les domaines de la paix et de la sécurité, des normes sociales, du commerce et du développement.

- Mais il présente aujourd’hui les signes d’un affaiblissement chronique, engoncé qu’il est dans de lourdes procédures, alourdi par la profusion d’organes concurrents, et concurrencé par de nouveaux acteurs. La « mosaïque onusienne » est confrontée au risque de l’éparpillement, les institutions spécialisées sont exposées au risque de l’inefficacité et de la contestation, la montée des systèmes alternatifs et des nouvelles stratégies nationalistes menace le système actuel. De nouveaux acteurs globaux, au premier rang desquels les « BRIC » (Brésil, Russie, Inde et Chine), n’occupent pas au sein du « multilatéralisme institutionnel » la place qui devrait leur revenir, et d’autres acteurs sont prêts à remplir le vide laissé par le système international vieillissant : ONG structurées, dans une certaine mesure, au sein du Forum social mondial par exemple, et qui en tout cas témoignent de l’existence d’une opinion publique mondiale absente des organisations internationales établies ; autres acteurs transnationaux plus ou moins bien intentionnés.

B – L’Europe de la présence à la puissance : une réalité contrastée

L’Europe actuelle est une Europe paradoxale : forte d’une incontestable légitimité historique, modèle économique, en quelque sorte « dépositaire du multilatéralisme », elle présente aussi de nombreux signes d’affaiblissement. Elle est également paradoxale au sens où il semble qu’il faille être un non-Européen pour croire en l’Europe ! Telle est bien l’impression qui ressort de la réflexion de fins connaisseurs, celle d’un Kemal Derviş ⁽¹⁾ ou d’un Élie Barnavi ⁽²⁾.

(1) « Réformer la gouvernance mondiale », document de travail de la Fondation pour l’innovation politique, juin 2007.

(2) L’Europe frigide. Réflexions sur un projet inachevé, André Versaille éditeur, 2008.

- L'exemple de la représentation européenne au sein des organisations internationales est topique. La perception de la présence européenne dans ces enceintes varie selon les points de vue. Observée depuis les organisations elles-mêmes, elle est pour l'essentiel un legs historique, en même temps qu'une représentation en ordre dispersé. Dans ces enceintes, l'Europe existe surtout par « le poids du nombre ».

- Bien sûr, elle jouit d'une légitimité incontestée. Mais pour combien de temps encore ?

- Bien sûr, elle constitue le premier marché du monde, un marché intégré de quelque 500 millions d'habitants, concentrant près de 25 % du PIB mondial. L'élargissement confère même à l'Europe un poids accru, et lui permet de représenter 17 % du commerce mondial en 2006 – 29 % si l'on inclut le commerce intracommunautaire –, 26 % des exportations mondiales de services en 2006, 17 % des exportations mondiales de produits de haute technologie – soit la première place.

- Bien sûr, l'euro est depuis 2004 la première devise mondiale sur les marchés obligataires, et elle est devenue la deuxième monnaie de réserve internationale avec plus de 25 % des réserves officielles.

- Bien sûr, l'Europe est le plus grand fournisseur d'aide au développement au monde. En 2005, l'UE à Quinze représentait déjà, en ajoutant les contributions des États membres et celles des institutions communautaires, 52,4 % du total de l'aide publique au développement accordée par les pays de l'OCDE, quand les États-Unis en représentaient 25,6 %, le Japon 12,9 % et les autres pays membres, 9,1 %.

- Bien sûr enfin, dans le domaine de la promotion de la paix et de la résolution des conflits, l'Europe a récemment émergé comme un acteur majeur, depuis le succès fondateur de l'opération Artémis en Ituri.

- Pour autant, vue depuis le « cœur historique » du système international que sont les organisations internationales, l'Europe ne sait pas tirer parti de l'ensemble de ces atouts majeurs. C'est l'image de la surreprésentation brouillonne qui domine :

- à l'OMC, cas unique, la Communauté européenne est membre à part entière, en plus des 27 États membres et en vertu des compétences propres de la Commission européenne en matière de commerce extérieur. De ce point de vue, l'OMC fait figure de modèle, mais ce modèle n'est pas exempt de défauts. En effet, certaines compétences demeurent partagées entre la Commission et les États membres et sur des sujets sensibles, la cohérence externe de l'UE s'étiole ;

- à l'ONU, dont l'Union européenne a beau être le premier partenaire global, les bureaux de représentation de la Commission et du secrétariat général du Conseil n'empêchent pas que seuls les États aient le statut de membre, et ne parlent d'une seule voix qu'au prix de quelque 1 100 réunions de coordination par an ;

- au FMI et à la Banque mondiale, la Communauté européenne et la Banque centrale européenne sont observatrices lorsque les institutions de Bretton Woods abordent des questions entrant dans leur champ de compétence. Mais là encore, en dépit de règles de coordination parfois très lourdes, c'est le règne des États membres, répartis, qui plus est, au sein de « chaises » différentes et dont les intérêts diffèrent parfois ;

- à l'OTAN, le partenariat stratégique se décline avec l'UE sur les plans institutionnel et opérationnel. Mais l'ambiguïté fondamentale des rapports entre l'Europe de la Défense et l'Alliance atlantique n'est toujours pas levée. Et d'épineuses questions encombrant la relation, en particulier le fait que six États membres de l'UE n'appartiennent pas à l'OTAN, et le différend à propos de Chypre avec la Turquie, qui elle est membre de l'OTAN ;

– au sein du G8, quatre États membres de l'Union sont présents, ainsi que la Communauté européenne depuis 1977, mais en l'absence de secrétariat permanent, il s'agit seulement d'un « club » de chefs d'État et de gouvernement ; l'élargissement au G20, en 1999, a certes inclus une représentation de l'UE dans le décompte des membres mais n'a pas pour autant permis de dépasser le stade de la représentation étatique.

- Il faut reconnaître que l'organisation interne de l'Union et le traitement de la question par ses traités constitutifs ne facilitent pas la projection cohérente de l'UE à l'extérieur. L'Union européenne étant toujours, dans l'attente de la ratification complète du Traité de Lisbonne, dépourvue de personnalité juridique propre, c'est la Communauté européenne qui est compétente pour conclure des accords avec les organisations internationales en vue de permettre à l'extérieur l'existence d'une « représentation européenne ». Le Traité de Maastricht a bien vu l'importance politique d'une coordination systématique de l'Union en matière de relations extérieures, mais le mécanisme existant est très lourd et il ne permet pas de surmonter le problème des compétences partagées entre la Communauté et les États membres, ni, *a fortiori*, les éventuelles discordances de vues à Bruxelles sur les questions internationales.

Apparaissent ainsi une absence préjudiciable de *leadership* dans l'Union et un risque consécutif de marginalisation sur la scène mondiale. Introvertie à l'excès, prisonnière de sa culture du compromis, l'Europe encourt le reproche d'être un « ventre mou ». Un exemple emblématique et inquiétant en est la perte d'influence très nettement observable, sur la dernière décennie écoulée, de l'Europe à l'ONU sur la questions des droits de l'homme. *A contrario*, une véritable mobilisation européenne peut aboutir à des succès éclatants, comme en décembre 2007 à propos de l'initiative d'un moratoire sur la peine de mort. Globalement, il n'y a pas de vision stratégique commune de l'Union européenne sur les enjeux mondiaux, et il y a au contraire une visibilité inversement proportionnelle au temps perdu à élaborer des positions communes que la présidence tournante devra se contenter d'énoncer en ayant soin de ne pas s'écarter du langage agréé.

- Admettons enfin que l'attitude française n'est pas non plus exempte de contradictions. Si « *le multilatéralisme est, pour la France, non seulement un outil, mais un principe d'action dont elle se réclame* », pour reprendre les termes du Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France publié en juillet dernier, notre pays demeure atteint du complexe de la grandeur et préfère trop souvent n'envisager l'Europe que comme un relais de puissance pour sa propre politique.

L'Europe est présente universellement sans idées fortes. Après avoir façonné un système international qu'elle croyait « doux », la voici empêtrée dans ses procédures et son manque d'affirmation au sein d'un monde « dur ». À être un espace trop sophistiqué, trop introverti, l'Union européenne risque de ne montrer que de la faiblesse en cas de crise. De réglementaire, l'Europe doit devenir régulatrice pour proposer au monde un modèle attractif et s'affirmer comme puissance d'équilibre.

II – DE L'EUROPE RÉGLEMENTAIRE À L'EUROPE RÉGULATRICE : L'EUROPE, NOUVELLE PUISSANCE D'ÉQUILIBRE

M. Pascal Lamy, directeur général de l'OMC, a résumé en septembre dernier à la Rapporteuse, d'une formule qui depuis a été reprise et n'a cessé de gagner en pertinence à la lueur de nouvelles crises, le chemin à parcourir : il faut passer « des pompiers aux architectes », le système international a besoin de davantage qu'un sauvetage d'urgence – même si celui-ci est indispensable –, il doit être repensé et refondé.

A – De l'Europe réglementaire à l'Europe régulatrice

- Dans le métier de pompier comme dans celui d'architecte, la présidence française de l'Union européenne (PFUE) peut d'ores et déjà prétendre au qualificatif d'historique. Bien préparée, elle s'était fixé un agenda ambitieux, en phase avec les enjeux mondiaux (maîtrise des migrations, relance de la politique européenne de la défense, politique européenne de l'énergie et du développement durable, croissance et emploi par le développement d'une économie de la connaissance et de l'innovation, et enfin « bilan de santé » de la politique agricole commune, ce dernier point pouvant paraître plus centré sur l'Europe seule mais non dépourvu de lien avec la crise alimentaire mondiale). Sur tous ces sujets, le bilan de la PFUE s'annonce excellent.

Mais il y a plus. L'affirmation de la présidence vis-à-vis de l'extérieur a été et demeure spectaculaire, même en faisant abstraction des crises qui ont rythmé ce semestre. Sur la forme, la PFUE s'efforce de donner à la coordination à 27 l'impulsion et la réactivité qui lui manquent trop souvent ; sur le fond, elle maintient de fermes positions sur les sujets-clefs, afin que l'Union soit non seulement appréciée comme « l'artisan du consensus », mais que, forte d'une quarantaine de voix avec les pays associés, elle sache également « se faire respecter » dans les enceintes internationales.

La PFUE est aussi une présidence du dialogue avec nos partenaires et voisins. En direction du Sud, l'Union pour la Méditerranée, lancée avec éclat le 13 juillet dernier à Paris, a déjà pris une tournure plus opérationnelle, moins de quatre mois plus tard, comme en témoigne la réunion tenue à Marseille les 3 et 4 novembre. C'est un véritable changement de paradigme dans les relations Nord-Sud, une préfiguration de l'Europe comme puissance d'équilibre, notamment dans l'espace de dialogue inédit qu'elle instaure entre les cultures et entre les religions. En direction de l'Est, l'élaboration d'une perspective européenne pour les Balkans occidentaux, voire à terme pour le Caucase du sud, progresse, tout en nourrissant la réflexion sur le degré d'élargissement à atteindre pour l'UE.

- Du conflit russo-géorgien à la tourmente bancaire et financière, l'acuité révélatrice des crises a été d'une ampleur inattendue. Sous « l'impulsion-réflexe » de la présidence française, le sursaut européen a été manifeste. Le rapport retrace la chronologie de la réaction franco-européenne à ces deux crises qui ne manqueront pas de faire date et permettent de tirer des leçons importantes : la personnalisation de la fonction de président du Conseil européen – qui valide *a priori* le principe d'une présidence stable contenu dans le Traité de Lisbonne –, le retour des États (et des institutions qui en émanent directement) pour promouvoir l'intérêt général européen, face aux institutions proprement communautaires, enfin le déclin des États-Unis face à l'Europe – sous réserve de l'attitude qu'adoptera la nouvelle administration américaine.

- Le moment doit donc être saisi pour faire vivre et fructifier les institutions du Traité de Lisbonne dans le domaine des relations extérieures : la personnalité juridique conférée en propre à l'Union européenne, une présidence stable du Conseil européen, un nouveau Haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité qui soit en même temps vice-président de la Commission, et qui puisse s'appuyer sur un service européen d'action extérieure, composé de fonctionnaires européens et de diplomates nationaux, et enfin, une base juridique spécifique pour les actions d'aide humanitaire.

Qu'elle advienne avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne ou bien – nécessité faisant loi – au moyen d'un accord interinstitutionnel *ad hoc*, la mise en place effective des nouvelles modalités de représentation extérieure devra s'effectuer en ayant pleinement intégré le gigantesque « saut qualitatif » qui aura été accompli sous présidence française. Assurer un véritable « *continuum* politique » dans la gestion de crise, par exemple, doit désormais relever de l'évidence. Par ailleurs, le choix des personnalités chargées d'incarner l'Union dans le monde

devra être réfléchi et ambitieux. Quant à la dimension humanitaire mieux identifiée au sein de l'action extérieure, elle devra être intelligemment articulée avec les politiques de l'UE en direction de l'Afrique. L'institution d'une nouvelle gouvernance économique de l'Union (notamment *via* l'institution d'un président stable de l'Eurogroupe au niveau des chefs d'État et de gouvernement) comme le développement des activités externes de la Banque européenne d'investissement devront être promus. Enfin, *a minima*, les acquis de la PFUE en termes de dynamisation de la représentation européenne au sein des organisations internationales doivent être consolidés.

B – L'Europe, nouvelle puissance d'équilibre

L'Europe a devant elle aujourd'hui la chance et l'occasion historique de refonder le système international, de le remodeler en lui insufflant une nouvelle éthique. Elle en a également l'ardente obligation : si elle devait manquer ce rendez-vous, il y aurait fort à craindre qu'elle soit marginalisée, et même balayée de la scène internationale à brève échéance.

- Pour relever le défi, l'Union doit d'abord être « une Europe aux idées claires », une Europe politique, capable de nourrir un projet global, à proposer ensuite à ses partenaires du Nord comme du Sud. C'est avant tout une nouvelle classe politique européenne qu'il faut former, mobiliser et promouvoir. Un *think tank* européen a ainsi pu écrire récemment : « *L'Union a besoin d'une bouffée d'air frais politique ; et la politique implique des combats et des visages.* » Le rendez-vous des élections européennes de 2009 ne doit pas être manqué. En songeant au moyen de progresser concrètement et sans tarder sur la voie de « l'eupéanisation » de la classe politique existante, la Rapporteuse estime que des stages favorisant l'immersion des parlementaires nationaux au sein des différentes institutions européennes, l'espace de quelques semaines, seraient des plus profitables.

Mais pas d'Europe aux idées claires sans formulation d'une pensée et d'une stratégie qui puisse nourrir les prises de position politiques, qui soit source de débats y compris dans « l'opinion publique européenne ». À cette fin, il faut promouvoir la création d'un grand *think tank* européen, et la rédaction d'un Livre blanc, celui-ci pouvant d'ailleurs trouver son prolongement dans une vaste campagne de communication de promotion du modèle européen dans le monde.

La mise en œuvre de cette stratégie au service d'une politique volontariste doit être confiée à une nouvelle classe de fonctionnaires européens, mieux au fait de l'agenda de l'Union, jouant un rôle de constante articulation entre les administrations communautaires et nationales – à l'instar de ce qui est prévu dans le cadre du futur Service européen d'action extérieure –, et voyant en retour leurs parcours mieux valorisés lorsqu'ils réintègrent leur pays d'origine, grâce à la mise en place d'une « GRH européenne » dans chacun d'eux.

Enfin, la cohérence et la performance dans l'action suppose que l'Europe soit davantage subsidiaire, c'est-à-dire recentrée sur l'essentiel de ce qui fait sa valeur ajoutée, et de ce fait plus disponible pour parler au monde.

- Sortie de l'introspection, l'Europe pourra devenir un acteur global. La question centrale qui se pose aujourd'hui à l'Europe – comme projet politique, mais aussi comme ensemble continental – est celle de sa capacité à éviter la marginalisation face à la dynamique qui s'instaurera, au cours du siècle qui s'ouvre, entre les États-Unis et les nouvelles puissances d'Asie. Cela suppose que l'Union européenne préserve son existence et sa spécificité comme construction politique, et se donne les moyens diplomatiques, militaires et intellectuels de devenir un acteur global. Pour « rester dans la course », elle doit également relever les défis économiques et sociaux d'une croissance trop faible, d'une innovation insuffisante, d'une politique énergétique

balbutiante, d'un enseignement et d'une recherche déficients et d'une démographie déclinante. Rien de tout cela ne pourra s'accomplir sans un sursaut fondateur, assorti de moyens adéquats ; rien de tout cela ne saurait advenir si l'Europe devait verser, à cause de l'incertitude économique conjoncturelle, dans la tentation – empoisonnée – du repli protectionniste. L'Europe elle-même en serait la première victime.

C'est la raison pour laquelle l'Europe doit jeter les bases de nouveaux partenariats avec les autres acteurs mondiaux : le système onusien, les États-Unis, les pays émergents, l'Afrique.

- Une politique, une vision stratégique : les données fondamentales seront alors en place pour que l'Europe puisse proposer une nouvelle éthique de la mondialisation comme support de la refondation du système international.

Du XVI^e siècle de la Renaissance au XVIII^e siècle des Lumières, l'Europe a été le centre de gravité dans le domaine des idées. Il faut aujourd'hui renouer avec le génie européen. Comme l'illustrent les articles des Traités portant sur les valeurs, les objectifs et l'action extérieure de l'Union européenne dans leur version adoptée à Lisbonne, l'Union est désormais explicitement engagée, sur un plan « constitutionnel », dans la promotion des principes de paix, de liberté, de démocratie, des droits de l'homme, d'État de droit, d'égalité, de solidarité sociale, de développement durable et de bonne gouvernance.

Cette promotion de grands principes sera rendue possible par l'ambition de l'Europe à agir par l'exemple, se fondant sur le droit et les normes. Si l'Union européenne a parfois été définie comme une « puissance normative » par opposition à la puissance militaire, il lui reste à se doter d'une stratégie internationale plus cohérente de promotion des normes économiques et sociales qu'elle développe sur son territoire : « droits internationalement reconnus de la personne humaine au travail » tels que définis par l'OIT, normes comptables et financières dans le cadre de la refonte du système financier international, respect des droits de la propriété intellectuelle, respect des règles de concurrence, d'investissement et d'accès aux marchés publics, et même normes et standards industriels.

L'Europe doit assumer une nouvelle responsabilité dans la prise en charge des enjeux globaux : si elle doit promouvoir et façonner (*shape*), comme architecte, elle doit aussi protéger et partager (*share*). La Rapporteuse emprunte à M. Jean-Marie Guéhenno, il y a peu de mois encore Secrétaire général adjoint de l'ONU chargé du département des opérations de maintien de la paix, l'enjeu global humainement le plus noble : la proposition aux États particulièrement vulnérables dans la mondialisation d'un « paquet » paix, reconstruction et développement. Seule l'Europe est en mesure de fournir pareille prestation ; des « casques bleus européens » pourraient en être chargés. La Banque européenne d'investissement pourrait y trouver un prolongement externe de son action de financeur de projets, et la création suggérée dans le rapport d'une « Agence européenne de développement » doterait l'UE d'un opérateur visible de son action en ce domaine, tant il est vrai que le « premier bailleur de fonds en faveur du développement » peine à progresser sur ce point. Façonner et partager, c'est aussi œuvrer dans le domaine des migrations, de l'environnement, de l'énergie ; c'est envisager la constitution d'un « fonds souverain européen ».

En devenant cette nouvelle puissance d'équilibre, l'Union atteindra enfin le point où la question de sa représentation au sein des organisations internationales – Qui doit parler à Washington ou à New York ? – sera résolue... simplement parce qu'elle n'aura plus à se poser : une Europe aux idées claires, dont la politique globale vis-à-vis de tous les acteurs mondiaux sera incarnée par des personnalités éminentes et déterminées, aura de loin dépassé le stade de l'introversión. Elle pourra alors adopter, dans tous les domaines où cela sera nécessaire, l'attitude de partage ainsi résumée par M. Pascal Lamy : « *Le poids, c'est le compromis.* »

Conclusion

*« Ce que Paris conseille, l'Europe le médite.
Ce que Paris entame, l'Europe le continue. »*

Victor Hugo,
Discours à l'Assemblée constituante,
20 juin 1848.

La présidence française de l'Union européenne exprime le retour de l'Europe en France et de la France en Europe. Nul ne pouvait prédire quelles crises surviendraient au cours de ce semestre qui fera date. En réagissant avec l'énergie et le sang-froid nécessaires, en allant de l'avant seule, à quelques-uns ou à 27 selon la nécessité de l'heure, mais toujours au nom de l'Union, la France et son Président se sont montrés exemplaires. Dans ce contexte particulier, notre pays retrouve son ambition de l'après-guerre : et comme l'après-crise sera l'après-guerre, il importe de le préparer sans tarder.

Votre Rapporteuse a tenté de montrer que, pour exceptionnelles qu'elles soient, les crises récentes n'ont agi que comme le révélateur des faiblesses d'un système international finissant, affaibli, dépassé par des enjeux et des acteurs nouveaux bien qu'ayant rendu d'incalculables services aux générations de la seconde moitié du XX^e siècle.

Aujourd'hui, il faut refonder. Les pompiers ont agi, les architectes doivent se mettre au travail. Mais ils ne le feront pas seuls. À dire vrai, l'ambition du présent rapport est de réveiller en chaque Européen, partie prenante de la mondialisation, son âme d'architecte : comme politique destiné à donner du souffle à l'Europe, comme dirigeant chargé de promouvoir la vision européenne dans les négociations sur la refondation des institutions internationales héritées de la dernière guerre, comme fonctionnaire appelé à se coordonner avec ses partenaires de l'Union, comme entrepreneur censé privilégier les normes et les valeurs consubstantielles à l'Europe, comme citoyen s'interrogeant sur son appartenance à une opinion publique européenne politiquement éduquée.

Chacun pourra alors conclure avec M. Kemal Derviş : *« Discuter de l'Europe en soi comme “ marché à protéger ” ou comme “ identité collective à construire ” n'a plus vraiment de sens ou d'intérêt dans un monde globalisé, mobile, fluide. Si l'Europe a un avenir, celui-ci doit s'inscrire dans la mondialisation et la manière dont elle peut peser, influencer, “ civiliser ” la mondialisation. »*

« 4^e de couverture »
--

Qu'est-ce que l'Europe sur la scène mondiale du XXI^e siècle ? Et à quoi, d'ailleurs, ce monde peut-il bien ressembler ? Nous vivons aujourd'hui dans l'idée que le système international hérité de la dernière guerre, façonné par les Européens et souvent pour eux, perdure tant bien que mal, en dépit des défis nouveaux que lui lance la mondialisation et malgré les crises qui le traversent régulièrement. Or ce système vertical, essentiellement structuré autour des États du Nord, est frappé d'obsolescence ; les crises de l'heure – financière d'abord, mais aussi géopolitique, alimentaire et environnementale – n'en sont que les révélatrices et non les causes. Le système qui se redessine actuellement est horizontal, fluide, et fonctionne en réseau.

Pour exister au sein de ce système, le façonner en lui insufflant une véritable éthique, l'Europe doit passer de la présence à la puissance. Le présent rapport, en replaçant le multilatéralisme dans une perspective historique, tend à démontrer que l'Europe, surreprésentée dans le système « ancien », et pourtant paradoxalement incapable de l'influencer vraiment, doit aujourd'hui retrouver son génie propre pour civiliser la mondialisation.

C'est à la définition et aux instruments de cette nouvelle offre politique et institutionnelle que ce rapport veut contribuer, en s'appuyant sur l'élan remarquable de la présidence française de l'Union européenne, pour provoquer cette prise de conscience : si l'Europe devait faillir à assumer son rôle de puissance d'équilibre entre Nord et Sud, elle serait plus que jamais menacée de marginalisation.

Principales préconisations opérationnelles

L'affirmation de l'Europe dans le monde passe par un renforcement de l'offre politique et institutionnelle qui sous-tend son projet. C'est à cette condition qu'elle pourra passer de la présence à la puissance et proposer une véritable éthique de la mondialisation.

Les priorités

1 – Dépasser le *statu quo* institutionnel et se doter des outils du Traité de Lisbonne en matière de politique étrangère (personnalité juridique de l'UE, présidence stable du Conseil européen, nouveau Haut représentant pour la politique étrangère s'appuyant sur un service européen d'action extérieure), au besoin par accord interinstitutionnel ou coopération renforcée.

2 – Pour assurer un *continuum* dans la gestion de la crise financière, instituer une présidence stable de l'Eurogroupe au niveau des chefs d'État et de gouvernement.

3 – Rechercher les voies de la redéfinition du système international, étayé par les idées, les valeurs et les normes proposées par l'Europe.

4 – Élaborer une nouvelle offre politique formalisée dans un Livre blanc et prolongée par des partenariats nouveaux avec les acteurs majeurs de la mondialisation : grandes organisations internationales, principaux émergents, pays en développement, États-Unis.

5 – Renforcer les instruments européens existants et les étoffer :

- étendre les activités de la Banque européenne d'investissement à l'aide au développement ;
- créer une Agence européenne de développement ;
- mettre en place des fonds souverains européens.

Compte rendu de la réunion de la commission des Affaires étrangères

Auditions de la Rapporteuse (par ordre chronologique)
--

À Washington

- M. Dominique Strauss-Kahn, directeur général du Fonds monétaire international
- M. Ambroise Fayolle, administrateur pour la France au FMI et à la Banque mondiale
- M. Bernd Esdar, secrétariat du conseil d'administration du FMI
- M. Klaus Stein, administrateur pour l'Allemagne au FMI, président de l'EURFMI
- Mme Meg Lundsager, administratrice pour les États-Unis au FMI
- M. José Alejandro Rojas, administrateur pour le Venezuela, le Mexique et l'Espagne au FMI
- M. Thomas Bernes, directeur de l'Office indépendant d'évaluation du FMI
- M. Philippe Le Houerou, Vice-président de la Banque mondiale, en charge des partenariats et des financements concessionnels
- Mme Kristalina Georgieva, secrétariat du conseil d'administration de la Banque mondiale
- M. Michael Hofmann, administrateur pour l'Allemagne à la Banque mondiale
- M. Jorge Familiar Calderon, administrateur pour le Mexique à la Banque mondiale
- M. Svein Aass, administrateur pour les pays nordiques à la Banque mondiale
- M. Pierre Vimont, Ambassadeur de France aux États-Unis
- M. François Rivasseau, ministre conseiller à l'ambassade de France
- M. Reinhold Brender, conseiller politique à la délégation de la Commission européenne
- M. Grover Rees, Ambassadeur, *Acting Assistant Secretary* au bureau des organisations internationales du Département d'État
- M. Reginald Dale, expert de l'Union européenne, *Center for Strategic and International Studies*

À New York

- M. Kemal Derviş, administrateur du Programme des Nations unies pour le développement
- Mme Eva Busza, Programme des Nations unies pour le développement, unité de planification stratégique du Bureau de la prévention des crises et du relèvement
- M. Jean-Marie Guéhenno, secrétaire général adjoint de l'ONU, chef du département des opérations de maintien de la paix ⁽³⁾
- M. John Holmes, secrétaire général adjoint de l'ONU, chef du Bureau de la coordination des affaires humanitaires
- M. Parfait Onanga, chef de cabinet de Mme Asha-Rose Migiro, Vice-secrétaire générale de l'ONU
- M. Philippe Delacroix, secrétaire général de la Présidence française de l'Union européenne auprès de l'ONU
- M. Stephan Marquardt, ministre conseiller, chef adjoint du bureau de liaison du secrétariat général du Conseil de l'Union européenne

(3) Depuis lors, M. Alain Le Roy lui a succédé dans ces fonctions.

– M. Hans Peter Schwaiger, chef adjoint de la délégation de la Commission européenne auprès de l'ONU

– Mme Sanja Štiglic, Ambassadeur, Représentant permanent de la Slovénie auprès de l'ONU

– Des membres des représentations permanentes d'autres États membres auprès de l'ONU : Royaume-Uni, Espagne, Belgique, République tchèque et Pologne

– M. El Mostafa Sahel, Ambassadeur, Représentant permanent du Maroc auprès de l'ONU

– M. Éric Falt, directeur de la division des services et produits destinés au public au département de l'information de l'ONU

– M. François Carrel-Billiard, *Visiting Senior Fellow* au sein du *think tank International Peace Institute*

À Genève

– M. Pascal Lamy, directeur général de l'Organisation mondiale du commerce

À Bruxelles

– M. Eneko Landaburu, directeur général des Relations extérieures à la Commission européenne

– M. Patrice Bergamini, directeur adjoint du cabinet de M. Javier Solana, Haut représentant de l'Union européenne pour la politique étrangère et de sécurité commune

– Mme Pascale Andréani, Ambassadeur, Représentant permanent de la France auprès du Conseil de l'Atlantique nord

– M. Martin Erdmann, secrétaire général adjoint de l'OTAN en charge des affaires politiques

– M. Jamie Shea, directeur de la *Policy Planning Unit*

– M. Jean-François Bureau, secrétaire général adjoint de l'OTAN en charge de la diplomatie publique

– M. David Bertolotti, directeur adjoint du cabinet du secrétaire général de l'OTAN

– Général Gilles Rouby, adjoint du chef de la représentation militaire de la France

– M. Marc Abensour, Représentant permanent adjoint (délégation permanente de la France auprès du Conseil de l'Atlantique nord)

– M. Gabriel Bernier, conseiller à la délégation permanente de la France auprès du Conseil de l'Atlantique nord

– Mme Sophie Martin-Lang, conseillère à la délégation permanente de la France auprès du Conseil de l'Atlantique nord

À Paris

– M. Jean-Pierre Jouyet, secrétaire d'État chargé des Affaires européennes

– M. Jean-David Levitte, conseiller diplomatique et Sherpa du Président de la République

– M. Philippe Étienne, directeur du cabinet du ministre des Affaires étrangères et européennes.