

DE LA DIFFICULTÉ À TROUVER DE NOUVEAUX PROCESSUS DÉMOCRATIQUES ADAPTÉS À NOTRE MODERNITÉ

ENTRETIEN AVEC PIERRE VIMONT



Pierre Vimont est diplomate, ancien ambassadeur de France aux États-Unis. Depuis 2010, il est secrétaire général exécutif du Service européen pour l'action extérieure. Il s'exprime ici à titre personnel.

IRG : *À l'heure où le contexte international connaît une évolution très rapide, à quels défis l'Europe doit-elle faire face ?*

Pierre Vimont : Au risque d'apparaître comme trop schématique, il me semble que l'Union européenne est aujourd'hui confrontée à trois problèmes fondamentaux : l'évolution très rapide du monde (qu'elle a du mal à saisir) ; la nécessaire redéfinition de son rôle face à ce nouveau monde et à l'égard des États membres (quelle répartition des rôles et des responsabilités ?) ; enfin, la question de la mise en œuvre de son rôle, dès lors qu'elle aurait réussi à le comprendre et à le définir. Sur ces trois points, l'Union et les États membres doivent faire face à de nombreuses difficultés. Le repositionnement de l'Union est rendu extraordinairement compliqué par la crise économique et la remise en cause d'un certain nombre d'acquis communautaires et européens. Il convient également de prendre en compte l'opinion publique. Mon sentiment est que les populations sentent bien ces interrogations et l'absence de réponses, tant au niveau national qu'europpéen. Elles ont l'impression que ceux qui les dirigent n'ont pas trouvé les réponses à la complexité du monde, et cela crée beaucoup d'angoisse.

IRG : *L'actualité internationale a révélé au grand jour l'absence d'intégration politique au niveau européen. Dans quelle mesure celle-ci questionne-t-elle l'Europe dans son processus d'institutionnalisation ?*

P. V. : La situation me paraît claire : Bruxelles doit relever de nouveaux défis – à vrai dire tous ceux que l'on connaît dans notre monde désormais « global », non seulement les interactions de plus en plus complexes dans tous les domaines, mais aussi le changement climatique, la lutte contre le terrorisme, la politique de l'énergie, et ce, dans le cadre de l'apparition des nouveaux pays émergents. Or nous ne pouvons opposer à cette nouveauté les recettes du passé, car cela ne fonctionne plus. Un exemple est celui d'un responsable de *think tank* qui, dans un article récent, disait qu'il n'y avait rien de mieux que les bonnes vieilles stratégies des anciennes puissances militaires. En somme, il serait inutile de chercher de nouvelles stratégies pour l'Europe car, finalement, le *hard power* (pouvoir dur) a du bon. Selon lui, tout le problème de l'Europe est qu'elle n'ose pas tenir ce discours et qu'elle est obligée de s'en remettre à ceux des États membres qui disposent encore d'une puissance militaire, autrement dit la Grande-Bretagne, la France et quelques autres. Cet argument me paraît erroné. En Afghanistan ou en Irak, on voit bien que la puissance militaire ne suffit pas : on a beau envoyer des soldats en nombre croissant dans ces pays, dix ans plus tard on n'a toujours pas trouvé de solution. À l'inverse, tous les observateurs reconnaissent que la solution ne peut être que politique et que la présence militaire doit s'accompagner de *soft* ou de *smart diplomacy* (diplomatie douce), qui doit englober aussi bien l'aide à l'éducation ou à l'agriculture que la mise en place d'un État de droit. En d'autres termes, c'est l'approche intégrée que l'Europe veut promouvoir. L'Otan en arrive à la même conclusion puisqu'elle veut se doter de nouveaux instruments dans ces domaines pour renforcer son efficacité. La réalité internationale nous oblige donc aujourd'hui à des révisions assez nettes.

J'ai le sentiment que l'Europe a encore du mal à saisir cette nouvelle réalité internationale et sa complexité. Face à ces défis, elle met en œuvre les mêmes instruments dont elle a toujours disposé. Certes, elle les a affinés : au lieu des accords que l'on appelait de *free trade* (libre-échange) auparavant, elle parle de *deep and comprehensive free trade agreements* (accords de libre-échange approfondis et globaux)... Mais ces outils ont du mal à s'adapter à une réalité mondiale faite d'une concurrence conduite par de nouveaux acteurs et sans cesse en accélération et en mouvement.

IRG : *Comment redéfinir le rôle de l'Europe pour répondre à ces nouveaux enjeux de gouvernance ?*

P. V. : Enfin, j'en viens à la redéfinition du rôle de l'Union européenne, et je prendrai l'exemple du « Printemps arabe ». L'Europe a vu là comme une répétition de la chute du mur de Berlin en 1989. D'une certaine manière, en effet, cela y ressemble : des pays accèdent à la démocratie, une transition se met en place. Ainsi persuadée de détenir en la matière une véritable expertise, l'Europe a pensé répéter l'expérience du passé. Mais en réalité, la situation n'est pas la même. Ce ne sont pas des pays d'Europe orientale et centrale et il ne s'agit pas de savoir si ces pays du monde arabe vont entrer ou non dans l'UE – eux-mêmes ne le cherchent pas. Par ailleurs, en 1989-1990, quand nous nous sommes lancés dans ce qui est devenu l'élargissement, l'attraction de l'UE vis-à-vis de ces pays de l'ancien bloc soviétique était presque exclusive : nous étions le point focal vers lequel se tournaient tous les regards et les espoirs. Aujourd'hui se pressent dans la région méditerranéenne pour proposer leur coopération la Turquie, la Chine, la Russie, les États-Unis ou encore le Brésil, l'Afrique du Sud, l'Australie. Nous sommes dans un monde global. Nous l'évoquons tout le temps, et nous mesurons chaque jour la nouvelle réalité de ce phénomène. Mais cela signifie que l'Europe doit apporter la preuve que ce qu'elle propose est mieux adapté et plus performant que la coopération avancée par d'autres partenaires.

Récemment, des responsables de la Banque mondiale m'ont expliqué qu'ils avaient organisé au Caire – à la demande des autorités égyptiennes – des ateliers pour réfléchir aux expériences de transition démocratique à travers le monde. La Banque mondiale a ainsi invité des Polonais, des Hongrois, des Argentins, d'autres encore, et les Égyptiens les ont écoutés. Savez-vous qui a eu le plus de succès ? Les Indonésiens. Ce sont eux qui frappent le plus l'imaginaire des Égyptiens. Et quand on y réfléchit, c'est assez normal : les Indonésiens ont un niveau de développement économique relativement proche de celui des Égyptiens, et la dimension musulmane de la société indonésienne joue également dans le sens de l'identification. S'établit ainsi un sentiment de proximité. Nous n'aurions sans doute pas imaginé cela il y a quelques années. Et je pense que les représentants de l'UE n'ont pas encore pris aujourd'hui toute la mesure de cette évolution. C'est tout un travail de redéfinition que nous devons mener, en adoptant notamment une attitude plus à l'écoute de nos partenaires. Nous ne pouvons plus arriver en terrain conquis avec nos modèles tout faits et espérer qu'ils seront repris sans condition.

Enfin, si nous parvenons à redéfinir notre rôle, et notamment notre complémentarité par rapport aux États membres, il nous faut ensuite mettre en œuvre cette orientation. Nous retombons alors dans l'une des faiblesses des institutions de l'Europe : la lenteur d'exécution et la lourdeur des procédures. Ces caractéristiques trouvent leur explication dans la nature même de notre cadre institutionnel où les décisions doivent la plupart du temps recueillir l'accord des États membres : à vingt-sept aujourd'hui, le dispositif est lourd. Or le monde va vite. La concurrence est vive, et nos partenaires sont souvent capables de venir tout de suite là où nous autres Européens sommes souvent à la traîne. Il faut donc que nous soyons beaucoup plus rapides sur le terrain. Nous l'avons d'ailleurs compris et nous essayons de le faire en Libye, par exemple. Nous avons voulu aller vite et envoyer dès le début des équipes d'évaluateurs pour offrir notre aide aux nouvelles autorités libyennes. C'est tout cela qu'il faut faire avancer sans délai et qui représente un défi immense. Je pense que beaucoup de mes collègues de l'Union ont compris la nature de ce défi, mais il faut du temps pour trouver les réponses adaptées.

Beaucoup reste à faire donc pour reprendre ces instruments, les adapter aux réalités du terrain, tenir compte du fait que chacun de ces pays doit être traité selon ses mérites propres. Si nous ne réussissons pas à nous adapter, nos partenaires actuels finiront par nous tourner le dos.

IRG : *Avez-vous déjà identifié les pistes et les outils de cette adaptation ?*

32

P. V. : Je vous répondrai par un exemple très concret. La Tunisie de l'après-Ben Ali a sollicité l'UE pour l'aider à récupérer les avoirs financiers des anciens dignitaires du régime. Cette question ne relève pas de la compétence de l'Union européenne en tant que telle, mais de celle des États membres. Nos interlocuteurs tunisiens peuvent légitimement se demander pour quelle raison l'UE qui, au titre des sanctions, a pu geler les avoirs financiers des proches de l'ancien président Ben Ali, et qui a pu ensuite, dès la fin des sanctions, procéder au déblocage théorique, ne peut aller plus loin dans la mise à disposition effective de ces avoirs débloqués. L'Europe, en quelque sorte, agit au niveau des principes, mais elle n'est pas en mesure de pallier les retombées de ces décisions. Pour répondre à la demande des Tunisiens, nous avons proposé d'organiser un atelier réunissant les États membres, les experts du FMI et les Tunisiens eux-mêmes afin d'aider ceux-ci à aller aussi vite que possible dans la récupération de ces avoirs. Cet exemple reflète ce besoin d'innovation. Nous ne sommes pas compétents directement,

puisque cela relève des États membres, mais nous pouvons jouer un rôle utile d'intermédiaire, grâce aux liens que nous entretenons avec toutes les parties intéressées. Cela nous permet d'inventer une formule novatrice qui pourra être utile désormais pour l'Égypte, la Libye et peut-être d'autres pays au fur et à mesure que le printemps arabe avancera.

IRG : *La réponse peut-elle être de nature technocratique, ou l'intégration politique est-elle le vecteur d'innovation ? N'est-ce pas cet impératif politique que la crise financière comme le « Printemps arabe » aident à révéler ?*

P. V. : Vous avez raison. Si nous prenons en considération la crise économique et financière actuelle, nous voyons bien que les meilleures solutions techniques ne suffisent pas à rassurer les marchés et qu'il faut en plus et au-dessus de cela une vision politique claire, une capacité à prendre la mesure de la complexité du problème et de la bonne manière de le résoudre. Il y a beaucoup de non-dits sur notre capacité de solidarité ou sur les limites des plans d'austérité imposés à la Grèce ou à d'autres pays. Une vision politique cohérente de la situation doit permettre de se poser les bonnes questions et d'avoir la capacité d'y répondre ensemble. Mais il faut être lucide : c'est plus facile à dire qu'à faire alors que nous sommes confrontés dans l'urgence à des événements qu'il n'est pas toujours facile d'analyser en profondeur, tout de suite.

Depuis de nombreux mois, les marchés nous disent bel et bien que ce ne sont pas les solutions techniques que nous leur jetons en pâture en permanence qui les préoccupent, mais bien la gouvernance de l'ensemble du système. Les marchés n'ont plus confiance dans le fonctionnement du dispositif européen et lui reprochent sa lenteur ou encore ses divisions. Ils attendent une clarification et la conviction que la machine est reprise en main et a retrouvé une direction. Dans l'Europe qui s'est construite autour du grand marché, durant les années 1980 et 1990, chacun comprenait que certains États membres soient chefs de file –essentiellement le tandem franco-allemand – et que la tâche de conception et de mise en œuvre revienne à Jacques Delors et à la Commission. Il y avait là une répartition des tâches ordonnée et équilibrée. Il est évident que, dans l'Union européenne à vingt-sept, cette cohérence est probablement plus difficile à mettre en place. Mais c'est bien d'un équilibre de ce genre dont on a besoin.

IRG : *N'est-ce pas, aussi, parce qu'à cette époque l'Union européenne incarnait pour les peuples européens un projet politique fort ?*

P. V. : Je pense que la légitimité de l'idée européenne est toujours aussi valable. Au fond, l'idée de départ était de travailler ensemble pour aboutir à un certain degré d'intégration tout en respectant la réalité des États-nations et leur souveraineté. Il fallait inventer un système où chaque pays, gardant son indépendance et l'essentiel de ses prérogatives, mettait en commun certaines de ses compétences qui pouvaient être mieux gérées ensemble, ce qui nous assurait plus d'influence dans le monde. Tout cela reste toujours aussi légitime. Néanmoins, à cette époque, nous avons réussi à trouver chaque fois un point d'application concret. Nous avons essayé au départ, en 1954, la défense, mais la Communauté européenne de défense a été rapidement bloquée. Les pères fondateurs ont alors trouvé le charbon et l'acier, et c'est ainsi que les politiques communes et le marché économique ont démarré. Puis nous avons ajouté la monnaie, toujours ce point d'application concret.

Le succès des années 1980-1990 avec la Commission Delors a été l'achèvement du grand marché, avec la monnaie unique comme point d'orgue de cet ensemble. La difficulté aujourd'hui est que nous ne trouvons plus de point d'application concret. Face à un monde globalisé qui nous pose beaucoup de défis, la nécessité d'adapter notre modèle économique à cette nouvelle réalité impose de trouver un autre moteur économique, c'est-à-dire politique en définitive. Est-ce à travers l'innovation et la recherche et l'affirmation d'un nouveau modèle européen de développement durable ? Comment adapter notre modèle social aux nouvelles contraintes de la concurrence ? Sur le plan extérieur, quel doit être le projet qui donnera un nouvel élan ? La défense ? Une action diplomatique plus ambitieuse ? Nous en parlons, nous ne sommes pas loin du but, mais nous n'avons toujours pas trouvé de vrai projet fédérateur pour avancer. Or, si nous n'avancons plus, la question de l'utilité de l'Europe va se poser dans les débats publics. Reste cependant que la dimension européenne est toujours aussi nécessaire aujourd'hui qu'hier. Face à la Chine ou à l'Inde, si nous ne sommes pas capables de nous unir pour présenter un front commun, nous ne tiendrons pas longtemps car, individuellement, nos nations européennes ne suffisent pas. Nous avons donc besoin d'être ensemble et de savoir autour de quel projet reconstruire une vraie solidarité européenne.

IRG : *Ne pourrait-on pas inverser le point de vue et dire que, si l'Europe n'arrive pas à changer, c'est parce qu'elle est déconnectée de ses citoyens ? L'Europe n'aurait-elle pas vocation à proposer un projet de société européen, véritable ligne directrice ?*

P. V. : Sur ce point, il me semble que l'Europe a dû affronter un double mouvement historique. Qu'on le veuille ou non – et je sais que cela ne plaît pas toujours à mes compatriotes –, ce qui fut le moteur de la construction européenne a été pendant longtemps la Commission. Elle produisait les idées, les projets, puis les présentait aux États membres qui pouvaient les approuver ou non. À partir des années 1990, les États membres ont commencé à prendre leur distance vis-à-vis d'une Commission qui allait trop loin pour beaucoup d'entre eux. Nous avons alors assisté – après le traité de Maastricht – à un retour du balancier vers les États membres. Ce mouvement-là a correspondu, me semble-t-il, à un ralentissement du projet européen dont nous ne sommes pas encore sortis.

Le second problème que nous affrontons est plus général. Il vaut pour l'Europe, mais aussi pour les États membres : c'est, à mon sens, la difficulté à trouver de nouveaux processus démocratiques adaptés à notre modernité, la question de la *political accountability* (responsabilité et redevabilité politique) selon la terminologie anglo-saxonne. Nous péchons sur ce point par manque d'innovation et de capacité d'insertion.

Les élections au Parlement européen ou les référendums ne sont pas encore des réponses suffisantes. Nous devons inventer un réseau de relations entre la population et le monde de l'Europe capable de faire vivre au quotidien le projet européen. Les associations ou les mouvements européens font un travail formidable ; les députés européens sont à l'évidence une courroie de transmission très utile ; les députés nationaux cherchent eux aussi à jouer un rôle dans ce domaine, mais se retrouvent en fin de compte dans une situation de concurrence entre le niveau national et le niveau européen. Il manque par conséquent un lien fort. Cette absence est à l'origine de l'impression de déconnexion du système européen vis-à-vis des réalités du terrain. Nous cherchons encore par où faire passer le débat européen. La réflexion publique sur l'Europe semble avoir perdu de son élan, faute d'avoir trouvé les lieux d'un débat réellement européen. Peut-être que la crise financière actuelle va être l'occasion de relancer cette discussion sur l'Europe : ce serait là un effet heureux et assez inattendu. Ce serait une fois de plus la preuve que le débat sur l'Europe, faute d'occuper en

temps normal un espace naturel entre les nations, a besoin de périodes de crise pour s'épanouir.

IRG : *On voit que le local et le régional sont des territoires d'innovation. L'État-nation, pris entre ces deux niveaux, ne s'interroge pourtant pas sur sa nature. N'est-ce pas là un défi majeur ?*

P. V. : C'est toute la question de la distanciation du politique avec le citoyen, la recherche de processus démocratiques qui permettent de retrouver le contact et de réinstaurer le dialogue avec le citoyen.

Au-delà, ce qui me semble le plus préoccupant aujourd'hui, c'est que, face à une réalité économique ou politique, nationale ou internationale, diplomatique ou militaire de plus en plus complexe, nous sommes en difficulté pour répondre par des idées claires et simples. Face à une opinion qui cherche à donner un sens à l'Europe et à trouver une raison pour continuer de croire au projet européen, les élites ont encore du mal à expliquer ou à proposer.

Il ne faut pas être nostalgique ; mais on doit constater que l'idéal européen s'est construit à la fin des années 1940 autour de deux ou trois idées fortes : éviter de recommencer la guerre avec l'Allemagne, essayer de retrouver la prospérité économique, moderniser nos sociétés. C'était peut-être plus facile qu'aujourd'hui, même si la complexité de l'après-guerre n'avait rien à envier à nos problèmes contemporains. Il demeure que notre capacité à définir quelques idées fortes pour relancer la construction européenne paraît aujourd'hui en panne.

IRG : *Quelles seraient pour vous les deux ou trois idées fortes de notre Europe ?*

P. V. : On pourrait sans doute reprendre les mêmes thèmes que par le passé, mais en les adaptant aux réalités d'aujourd'hui, c'est-à-dire : la sécurité et la recherche de partenaires fiables, la prospérité au sein des sociétés européennes qui ont vieilli et doivent faire un effort d'adaptation.

Au demeurant, c'est précisément en retrouvant le chemin d'un vrai débat public sur l'Europe qu'on verrait très probablement émerger les nouvelles idées pour un projet européen rénové, fondé probablement sur ce qui est au cœur aujourd'hui de la réflexion sur l'avenir de l'Europe, à savoir quelle place, quel rôle redonner à notre continent européen dans un monde globalisé où sa supériorité ne va plus de soi. De là un double effort de réflexion sur soi-même – comment retrouver un nouvel élan – et sur les autres – comment positionner notre Union européenne au sein de ce nouveau concert des nations.

IRG : *L'Europe n'a-t-elle pas besoin, pour se redéfinir politiquement, de dialoguer avec l'extérieur sur son projet ? Les autres continents ont beaucoup d'attentes, voire d'espoirs, sur l'Europe dans ce qu'elle a incarné comme construction politique et symbolique...*

P. V. : On ne se sent jamais autant européen que lorsque l'on est à l'extérieur de l'Europe. C'est vrai qu'un peu de recul permet de mieux cerner ce que peut représenter l'Europe vue de l'étranger. Et vous avez raison : nous avons quelque chose à apporter à tous ceux qui veulent, par exemple, développer une forme d'intégration régionale. L'exemple européen était et reste exceptionnel : notre continent, qui s'était fourvoyé dans plusieurs guerres et a entraîné le monde entier dans cette terrible aventure, a su retrouver le chemin de la paix. Ce modèle a néanmoins besoin de se moderniser et d'adopter à l'égard de ses partenaires une attitude de plus grande écoute, un souci de plus grand dialogue. Là encore, le monde globalisé, avec sa concurrence accrue et son accélération croissante, oblige l'Europe à se renouveler, et notre modèle d'intégration, s'il veut être encore attractif, devra se moderniser et s'adapter au nouveau rythme du monde. Si nous voulons répondre aux attentes, nous devons être capables de nous remettre en cause et de retrouver ce qui a fait la force de l'idée européenne à ses origines. ■

PROPOS RECUEILLIS PAR **SÉVERINE BELLINA**