

## Noëlle Lenoir: "L'Europe doute d'elle-même"

Écrit par Philippe Perchoc



Ancienne Ministre des Affaires européennes et première femme membre du Conseil Constitutionnel, Noëlle Lenoir a accepté de répondre à nos questions sur les valeurs de l'Union européenne et leur lien avec sa politique étrangère.

Quelques jours après l'élection d'un nouveau président de la République française et à l'occasion de la Fête de l'Europe, elle dresse le portrait d'une Union en crise mais dont les valeurs sont une force dans le monde d'aujourd'hui... pour peu qu'elles soient assumées et pas seulement revendiquées.

***"Nous mettons en oeuvre nos idéaux communs au sein de l'Union européenne. L'homme est au coeur de notre action. Sa dignité est inviolable. Ses droits sont inaliénables. Femmes et hommes sont égaux." Cet extrait tiré de la Déclaration de Berlin pour les 50 ans de la construction européenne aborde le thème des valeurs. Or, on sait combien les Européens ont eu du mal à se mettre d'accord sur ce texte, quelle réflexion vous inspire cette difficulté à mettre en avant nos valeurs partagées ?***

Il faut tout d'abord se féliciter qu'Angela Merkel, en tant présidente du Conseil de l'Union chargée de rédiger la Déclaration du cinquantième anniversaire du traité de Rome, ait autant insisté sur les valeurs attachées à la construction européenne. Elle l'a fait dans la filiation des pères fondateurs, notamment Robert Schuman et Konrad Adenauer, qui, comme elle, sont issus de la démocratie chrétienne.

Certes, la construction européenne a été voulue avant tout comme l'antidote aux guerres fratricides que se sont livrés les pays et les peuples européens pendant des siècles. Mais la paix n'est pas la seule valeur de l'Europe. Je placerais au même rang la défense de la démocratie et l'état de droit. N'oublions pas que, dans un climat de guerre froide, l'Europe a été conçue comme un rempart des libertés. Il fallait définitivement ancrer l'Allemagne en Occident, et consolider les liens entre Etats du monde libre, par opposition au bloc soviétique. Il fallait aussi stabiliser la démocratie chez les Six. Le succès a été total.



**la paix n'est pas la seule valeur de l'Europe**



Et je m'étonne que Madame Merkel ait eu tant de difficultés à finaliser sa Déclaration. Le double non français et néerlandais au référendum sur le traité constitutionnel européen a malheureusement inhibé les Etats au point que les choses les plus simples comme de parler de valeurs et d'idéaux communs ou encore d'humanisme apparaissent moins naturel aujourd'hui qu'hier.

Jean Monnet utilise une formule bien connue dans ses Mémoires. Il souligne : « Nous ne coalisons pas des Etats, nous unissons des hommes. » C'est bien de cela dont il s'agit. L'Europe ne fait pas autre chose. Elle n'est pas une simple organisation intergouvernementale. Elle est une « communauté » au sens de collectivité humaine.

Si les Européens hésitent à mettre en avant leurs valeurs communes, pourtant inscrites en clair dans les traités européens depuis celui de Maastricht, c'est qu'ils ne sont plus si sûrs de pouvoir faire partager par les autres – j'entends en dehors du continent européen – leur modèle de démocratie occidentale. L'Europe doute d'elle-même. Aux Empires puissances de l'Europe, le plus souvent coloniaux, n'a pas succédé une Europe puissance. L'Europe est sur la défensive. Dans le contexte de mondialisation, elle se sent concurrencée par d'autres civilisations au plan non seulement culturel, mais économique.



**L'Europe doute d'elle-même. Aux Empires puissances de l'Europe, le plus souvent coloniaux, n'a pas succédé**

L'Europe est également, pour la première fois de son histoire, dépendante de l'extérieur du

point de vue des ressources énergétiques et des matières premières. Ceci contribue à rendre les dirigeants européens craintifs et les dissuade trop souvent de prendre des positions courageuses sur la scène internationale.

**une Europe  
puissance.**



Pourtant, j'ai la conviction que les valeurs européennes sont celles de l'avenir et qu'il faut plus que jamais les revendiquer. La prééminence du droit, la solidarité, le refus des discriminations de toutes sortes, la croyance dans l'individu et sa responsabilité, le respect des croyances et de la liberté d'expression, tout cela est actuel. On l'a bien vu à l'occasion de la campagne présidentielle en France, les citoyens attendent de leurs responsables politiques essentiellement un discours sur les valeurs. Vous aurez remarqué que Madame Merkel a évoqué en particulier l'égalité entre les femmes et les hommes, dont les progrès doivent effectivement énormément à l'action de l'Europe. Il faudrait en être plus fier à un moment où la montée de l'islamisme met en péril cette valeur fondamentale.

### **Selon vous, la définition de ces valeurs a-t-elle des implications dans la politique étrangère de l'Union européenne ? Lesquelles ?**

La définition des valeurs auxquelles se rattache un pays ou une communauté politique comme l'Union européenne a des implications dans tous ses domaines d'action, et donc dans sa politique étrangère. La politique étrangère est-elle pour autant le prolongement obligé de la politique intérieure ?



**Les démocraties telles que les nôtres ont parfois appuyé des dictatures et elles continuent de le faire au motif que la stabilité d'un partenaire politique, économique et commercial passe avant toute chose**

J'admets qu'il n'en va pas toujours ainsi. Les démocraties telles que les nôtres ont parfois appuyé des dictatures et elles continuent de le faire au motif que la stabilité d'un partenaire politique, économique et commercial passe avant toute chose... et qu'il n'y aurait en tout état de cause pas de solution de rechange.

En attendant, ce sont les peuples de ces pays qui souffrent. Si les régimes d'Arabie saoudite, du Pakistan ou encore de l'Égypte (sans parler même du long soutien dont avait scandaleusement fait l'objet Mobutu), pour ne prendre que ces exemples parmi de nombreux autres, sont soutenus par les démocraties occidentales, n'est-ce pas pour ce motif ?

A ce motif s'ajoute le souci d'enrayer de nos jours la montée du fondamentalisme islamiste. Il est de bon ton de critiquer violemment les « néo-conservateurs » américains dont la parole a été discréditée par le chaos provoqué par la guerre en Irak. Mais ils ont eu au moins le mérite de remettre clairement en question le cynisme d'une politique étrangère uniquement dictée par une logique d'intérêts, sans considération des dirigeants que l'on a en face de soi et dont le pouvoir de nuisance peut se trouver conforté par la caution de l'Europe. Or un pouvoir qui martyrise son peuple est dangereux pour le reste du monde.



L'Europe n'étant pas un Etat, sa politique étrangère doit et ne peut en réalité que se fonder sur des valeurs qui sont celles de l'humanisme et de la démocratie. C'est d'ailleurs ce que mentionne expressément le traité sur l'Union européenne (traité de Maastricht) qui a créé la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) Avant même le renforcement de la sécurité des Européens ou encore la promotion de la coopération internationale, l'article 11 du traité assigne à la PESC l'objectif de « sauvegarde des valeurs communes, des intérêts fondamentaux et de l'indépendance de l'Union... » Le même article évoque surtout le développement et le renforcement « de la démocratie et de l'Etat de droit ainsi que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans le monde » On est donc loin de la realpolitik que certains voudraient voir triompher.

Ce que je regrette, ce n'est pas que le traité consacre cette approche. Bien au contraire, elle souligne, selon moi, de manière opportune les responsabilités mondiales qui sont celles de l'Europe comme entité politique. Ce que je déplore, c'est le manque d'efficacité, et comme je l'indiquais à l'instant le manque de courage dont les Européens font trop souvent preuve dans la pratique de la PESC.

Je me bornerai à donner deux exemples. Le premier concerne les « conditionnalités ».

Suivant cette pratique, l'Union européenne insère dans les accords de coopération qu'elles concluent avec certains pays des conditions ayant trait au respect des droits de l'homme. Il existe plus de 120 accords contenant de telles clauses. A défaut de s'y conformer, les partenaires de l'Union encourent en principe des sanctions du type du refus de visa d'entrée en Europe pour les dirigeants concernés ou encore même la suspension de l'agrément. Croyez-vous qu'il y ait un véritable suivi de l'application de ces clauses ou que l'Union décide de recourir aux sanctions prévues ? Tout se passe comme si les Européens se donnaient surtout bonne conscience à bon compte sans se préoccuper réellement du respect par leurs partenaires de leurs engagements. Il me paraît essentiel qu'un tableau de bord annuel soit publié et discuté au Parlement européen sur l'application des clauses en question. Sinon, l'Europe continuera de donner l'impression de faire juste semblant...

Le deuxième exemple porte sur les aides au développement. L'Europe s'enorgueillit d'être le plus généreux donateur d'aide au monde. L'Union européenne et ses Etats membres attribuent 55% de l'aide mondiale et la Commission en gère 20%. Encore faudrait-il veiller à ce que les aides arrivent à bon port. Bien souvent, l'argent tombe dans la poche de dirigeants peu scrupuleux, de mafias de mieux en mieux organisées et de tous ceux qui gravitent autour. Par exemple, s'il est légitime que l'Union verse des aides aux autorités palestiniennes, il est anormal que les fonctionnaires de Palestine n'arrivent pas à se faire payer alors que des milices armées jusqu'aux dents ont les moyens, elles, de se procurer sans problèmes les coûteux équipements dont elles sont harnachées ? Est-il normal que 20% seulement de l'aide versée au Kosovo par la Commission européenne – d'après les informations dont je dispose – viennent effectivement soutenir les populations concernées ? La Commission doit impérativement mettre en place des systèmes de contrôles et de sanctions afin de crédibiliser l'action extérieure de l'Europe.

### **Dans le fond, la promotion des valeurs européennes n'est-elle pas une manière de promouvoir nos intérêts sur le long terme ? De quelle manière ?**

Vous avez raison. Elle rejoint nos intérêts en ce sens qu'il est important de faire savoir à nos interlocuteurs dans le monde que la politique étrangère européenne est aussi une manière pour elle de protéger son système propre de valeurs qui n'est autre que la démocratie. Or dans le « village global » dans lequel nous vivons, ce système est menacé.

Voyez ce qui s'est passé à propos des caricatures danoises. En Europe, la critique de la religion et des institutions religieuses est banale. Certains la déplorent et la condamnent, mais le droit de critique, inspiré en France de l'esprit voltairien, fait partie de notre culture. Et il n'épargne aucune corporation, ni aucun ordre établi. Voici donc des dessinateurs de presse danois qui publient des caricatures critiquant non pas la religion musulmane d'ailleurs, mais bien l'instrumentalisation épouvantable dont elle fait l'objet au rythme des attentats suicides dont la presse se fait quotidiennement l'écho. Et quelques mois après, tout s'enflamme ! Ambassades et consulats européens sont incendiés, le siège de la Commission dans les territoires palestiniens est vandalisé, des drapeaux sont brûlés, des manifestations violentes sont télécommandées. Chacun sait bien que toute l'affaire fut montée de toutes pièces. Et malgré cela, l'Union européenne réagit mollement.



**Il aurait fallu dire « nous sommes tous Danois », [...] il faudrait dire « nous sommes tous Estoniens. »**



Pour moi, elle a raté le coche. Elle n'a pas en effet saisi l'occasion de s'imposer sur la scène internationale en rappelant avec fermeté son attachement à la démocratie et à son fondement essentiel qu'est la liberté d'expression. Par une inversion sidérante des valeurs, ce sont les dessinateurs qui ont été taxés d'irresponsabilité par certains politiques occidentaux, et non pas ceux qui les menacent de mort et brûlent nos postes diplomatiques. La faiblesse de l'Europe dans cette circonstance est due à un manque de solidarité criant entre pays européens. Il aurait fallu dire « nous sommes tous Danois », de même qu'aujourd'hui, à la suite des attaques de la Russie contre l'Estonie après le déplacement à Tallinn d'une statue représentant un soldat soviétique, il faudrait dire « nous sommes tous Estoniens. »

La politique étrangère ne se limite pas à des négociations diplomatiques plus ou moins secrètes. Elle doit parfois s'exprimer clairement. L'Europe ne peut laisser aux seules ONG le rôle de défense des valeurs qu'elle incarne. Il est ainsi urgent que l'Union européenne fasse libérer les infirmières bulgares (sans oublier le médecin palestinien) encore détenues en Lybie pour des raisons totalement fallacieuses. Ce doit être notre tâche commune que d'œuvrer en ce sens. Nul n'est au demeurant à l'abri d'un chantage atroce de ce genre.

Pour revenir à votre question, c'est l'intérêt de l'Europe que de montrer qu'elle est capable de protéger les siens. C'est son intérêt de promouvoir ses valeurs pour mieux faire entendre sa voie. A l'ère de l'information, une politique étrangère n'a de poids à mon sens que si elle se conjugue avec une influence morale.

**Jacques Rupnik expliquait que la plus grande menace américaine était d'envahir et la plus grande menace européenne, de ne pas le faire (ne pas permettre à un pays tiers d'adhérer), comment jugeriez-vous de l'efficacité du soft-power européen : décroît-il dans les cas où elle n'est pas accompagnée d'une perspective d'adhésion?**

J'y crois à moitié. Je pense surtout que ce soft power ne résulte pas pour les Européens d'un choix véritable. La plupart des pays européens ont renoncé à se doter de capacités de défense. Ce n'est pas vrai de tous les pays, et en particulier de la France. Mais dans l'ensemble, l'Europe se repose sur l'Otan et s'abrite sous le parapluie américain.

L'Europe a donc troqué l'emploi de la force ou au moins de sa menace pour l'appel au droit. Le soft power, c'est la persuasion et la négociation, que l'Europe pratique inlassablement. Parallèlement, l'Europe a renié l'unilatéralisme pour adhérer à l'idéal du multilatéralisme, c'est à dire du consensus, pour régler les problèmes du monde.

Comme le souligne Hubert Védrine, ancien ministre des Affaires étrangères, dans une intervention très intéressante qu'il a faite à Rome en février 2006, « Les Européens n'ont commencé...à idéaliser le multilatéralisme qu'à partir du moment où ils ne pouvaient plus faire autrement, l'histoire européenne ayant été faite pendant longtemps de l'unilatéralisme de chacune des puissances européennes ».

Le multilatéralisme passe par le Conseil de sécurité des Nations Unies et les traités internationaux. Or beaucoup de pays s'en affranchissent. D'abord, la Russie et la Chine ont de la politique étrangère une conception différente de la nôtre. La thématique des valeurs est absente de cette conception. Les deux pays sont ainsi très rarement d'accord pour s'associer à des votes du Conseil de sécurité visant – le cas échéant par des sanctions – à rappeler certains gouvernements au respect des principes de la Charte des Nations Unies.

Par ailleurs, les Etats-Unis sont affaiblis, en termes militaires et moraux, sur la scène internationale du fait de l'évolution de la situation en Irak. Or le soft power européen, à mon sens, doit pouvoir compter le cas échéant sur le hard power américain. En Ukraine, la révolution « orange » a pu faire entendre ses droits grâce à cette alliance implicite. Javier Solana, le haut Représentant de la PESC, a ainsi pu être extrêmement efficace de concert avec le Président Polonais de l'époque, Aleksander Kwaniewski. Les troubles ont été évités, Moscou n'a pu faire taire la partie de la population ukrainienne désireuse de se tourner vers l'Europe, et le vote a permis de porter au pouvoir

le Président Ioutchenko qui représente ce courant. Ce n'est pas la fin de l'histoire pour notre voisin ukrainien, comme la confusion de la situation politique actuelle du pays le démontre. Mais le principe de l'indépendance politique de ce pays est posé, et il sera difficile au voisin russe de le remettre directement en cause. Voilà donc un cas dans lequel le soft power (doublé en filigrane d'un hard power) s'est exercé de manière positive.

Pour le reste, l'effectivité de la diplomatie européenne, par exemple en Iran, est plus douteuse. Mais même les Américains sont obligés dans cette région du monde de recourir à la diplomatie. Faire autrement serait trop dangereux pour la sécurité mondiale.

### **Quelles sont selon vous les grandes perspectives de la PESC pour les années à venir ? Comment la présidence française de 2008 pourrait-elle y jouer un rôle moteur ?**

Il est impératif, en premier lieu, de faire adopter le traité constitutionnel dans son dispositif institutionnel de manière à ce que la PESC soit mieux intégrée et coordonnée avec les politiques communautaires. Il faut en effet que l'Union européenne elle-même, et non pas seulement la « Communauté » (premier pilier des compétences communautarisées), soit dotée de la personnalité juridique.

L'intérêt de cette réforme est de permettre une meilleure coordination des politiques intergouvernementales – comme la PESC et la Politique de défense et de sécurité commune (PESD) – avec les politiques communautaires comme celles de la recherche (Galileo, par exemple), du commerce (OMC) ou de l'environnement (Kyoto) par exemple.

De même, il faut créer un véritable service diplomatique européen qui puisse faire valoir sur le terrain les positions cohérentes de l'Union. Il faut pouvoir identifier un « ministre des affaires étrangères européen » disposant d'un mandat clair et suffisamment ample. C'est ce que devrait être Javier Solana, que j'admire beaucoup pour ce qu'il a déjà réussi à faire. Mais son poste est ambigu.

Les Etats membres, et notamment la France, ont milité pour la création du poste qu'il exerce, celui de Haut représentant de la PESC. Et ensuite, ils n'ont eu de cesse de réduire sa part d'initiative. Ce qui nous a coûté en termes de crédibilité.

En deuxième lieu, il est temps de clarifier les relations avec notre grand voisin, la Russie. L'Ours russe est de retour. Le régime du Kremlin est de plus en plus autoritaire. La masse des pétrodollars dont il a hérité du fait de la flambée des prix de l'énergie le conduit à jouer de la menace énergétique, comme d'une arme offensive. On le voit spécialement en Estonie ces jours-ci, après l'avoir constaté en Lettonie, en Lituanie, en Biélorussie, en Ukraine et en Georgie. Nous ne pouvons l'accepter. La frontière de l'Europe avec la Russie s'étend sur 2500 kilomètres. Or ce voisinage doit être pacifique et non pas menaçant. D'ailleurs, dans la balance des intérêts, la Russie a plus besoin de nous que nous d'elle. L'UE représente près des 2/3 du pétrole et du gaz exportés par la Russie. Nous devons exiger que ce pays ratifie la Charte de l'énergie. A défaut, il faut nous préparer à la dépendance énergétique et donc politique. Ce serait la fin de l'Europe. Le géant Gazprom – dont la valeur de capitalisation avoisine celle du budget annuel de la France – continuera de dominer le marché européen (il est propriétaire de 100% des gazoducs biélorusses et de la moitié des gazoducs polonais, essentiels à notre approvisionnement) si nous ne demandons pas la réciprocité en termes d'ouverture du marché russe de l'énergie.



**L'Ours russe est de retour. Le régime du Kremlin est de plus en plus autoritaire.**



La France a une position privilégiée face à la Russie. Nous avons toujours eu historiquement des relations amicales avec ce pays, même du temps de l'Union soviétique. Nous avons des coopérations étroites en matière scientifique et en particulier spatial et aéronautique. Nous sommes bien placés pour promouvoir un dialogue ouvert, mais

sécurité, son indépendance, et à ne pas accepter de transiger avec ses valeurs. Ce qui exige de construire une véritable politique énergétique commune avec des instruments proprement communautaires et des instruments tirés de la PESC. Si l'Europe ne le fait pas de manière urgente, les générations futures la jugeront, à bon droit, très sévèrement.

La PESC n'a donc pas fait toutes ses preuves, mais la prise de conscience est là. Quand le problème constitutionnel sera réglé grâce à un vote français qui devra intervenir le plus tôt possible, on pourra repartir d'un bon pied. La présidence française pourra être efficace sur le plan de la PESC, comme des politiques internes de l'Union. La PESC, comme la PESD, c'est la chance en tous les cas de l'Europe politique, ce qu'il faudrait mieux expliquer aux citoyens.