



HAL
open science

L'Union européenne, entre autonomie stratégique et puissance normative

Nathan Lille

► **To cite this version:**

Nathan Lille. L'Union européenne, entre autonomie stratégique et puissance normative. Revue Lex-société, 2024, Revue LexSociété, 10.61953/lex.5417. hal-04459953v2

HAL Id: hal-04459953

<https://hal.science/hal-04459953v2>

Submitted on 20 Mar 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - ShareAlike 4.0 International License



L'Union européenne, entre autonomie stratégique et puissance normative

in F. BELLONE & P. LUPPI (dir.), *Doctoriales de l'École doctorale 513 Droit
et Sciences Politiques Économique et de Gestion*, Université Côte d'Azur,
2023

NATHAN LILLE

*Doctorant en droit de l'Union européenne – droit international
Laboratoire de droit international et européen
Chaire Jean Monnet en intégration européenne de l'Université Laval
Université Côte d'Azur – Université Laval*

Résumé : L'Union européenne fait aujourd'hui face à un double défi. Un défi d'abord interne avec des problématiques de respect de ses valeurs, d'élargissement et de réforme des institutions. Un défi ensuite externe avec une volonté de s'illustrer comme une troisième voie possible face aux puissances américaine et chinoise. Face à ces enjeux, l'Union européenne a apprivoisé le concept d'autonomie stratégique en tant qu'objectif capable de la guider vers le statut de puissance. En se référant à la documentation officielle, au droit positif et à la littérature universitaire, cette contribution fait valoir que l'autonomie stratégique de l'Union européenne dans l'édiction de normes lui permettrait de s'affirmer comme une puissance normative. Cet article contribue ainsi à la réflexion sur le lien entre autonomie stratégique et puissance normative de l'Union européenne.

Mots-clés : Union européenne ; puissance ; valeurs ; autonomie stratégique ; normes ; puissance normative ; *normative power*.

1. **Autonomie stratégique et puissance.** En 2019, lors de son discours de prise de fonction devant le Parlement européen, le Haut-Représentant de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, Josep BORRELL, affirme que l'Union européenne dispose d'une puissance normative clé dans la mise en place de règles et de standards de niveau mondial¹. Il plaide également pour que l'Union européenne apprenne le langage de la puissance². La même année, la Présidente de la Commission européenne, Ursula VON DER LEYEN, exprime le souhait d'une Europe puissance par le truchement d'une « Commission géopolitique »³. En 2020, le Haut-Représentant BORRELL estime cette fois-ci que « l'autonomie stratégique apparaît comme un processus de survie politique »⁴ de l'Union européenne. De son côté, le Président du Conseil européen, Charles MICHEL, parle de « l'objectif de notre génération »⁵ lorsqu'il définit ce concept. À la lumière de ces propos, un idéal semble être partagé entre le trio de représentants officiels de l'Union européenne. Pour survivre, l'organisation a intérêt à développer son autonomie stratégique qui pourrait, à terme, lui permettre de s'ériger en tant que puissance dans le système international. Il n'est cependant pas évident de comprendre à quoi font référence ces responsables politiques par des formulations comme « objectif d'une génération » et nécessité de « survie » de l'Union européenne.

2. **La survie des États européens.** La construction européenne répond, dès son origine, à un besoin de survie. En 1945, la victoire des Alliés sur les forces de l'Axe enclenche la réforme d'un ordre international inopérant⁶. La création de

¹ J. BORRELL, « A Stronger Europe in the World », *Comité des affaires étrangères du Parlement européen*, Bruxelles, 7 octobre 2020, p. 6.

² *Ibid.*

³ U. VON DER LEYEN, *Discours prononcé à la plénière du Parlement européen*, Strasbourg, 27 novembre 2019, p. 7 [texte intégral].

⁴ J. BORRELL, « Pourquoi l'Europe doit-elle être stratégiquement autonome ? », *Éditoriaux de l'Ifr*, 11 décembre 2020, p. 3 [en ligne].

⁵ Conseil européen, « "L'autonomie stratégique européenne est l'objectif de notre génération" - Discours du président Charles MICHEL au groupe de réflexion Bruegel », *Communiqué de presse*, 28 septembre 2020 [en ligne].

⁶ V. par exemple J.-M. GUIEU, « "L'insécurité collective". L'Europe et la société des Nations dans l'entre-deux-guerres », *Bulletin de l'Institut Pierre Renouvin*, vol. 30, no. 2, 2019, p. 21-43

l'Organisation des Nations Unies⁷ marque l'avènement d'un nouveau système international. L'objectif est alors de construire un ordre mondial fondé sur des règles permettant de préserver la paix et la sécurité internationales⁸. Ravagé par la guerre depuis des siècles, le Vieux Continent vient de connaître l'illustration même de la banalisation du mal⁹, de l'horreur et de la barbarie. À la sortie de cette tragédie, les États européens sont en ruine. Les populations se méprisent. Un continent entier est à reconstruire. Face à des États-Unis édictant les règles de ce nouvel ordre international et à un bloc soviétique expansionniste, la survie des États européens est en jeu. Là est la principale préoccupation de la France gaulliste d'après-guerre qui craint de devenir une nation insignifiante rongée par deux superpuissances¹⁰. Le salut semble alors résider dans une union : l'Union des États européens.

3. *Paneuropa*. Si les réflexions autour d'une Union européenne comme puissance face aux États-Unis et à la Chine connaissent un regain d'intérêt ces dernières années, il s'agit d'une interrogation ancienne. Il y a un siècle, un véritable manuel programmatique en faveur d'une puissance européenne fut publié. Son auteur reste toutefois méconnu. Tantôt considéré comme le « prophète de l'Europe », tantôt comme un « bâtard cosmopolite », Richard COUDENHOVE-KALERGI a consacré sa vie au projet européen et il en était le visionnaire¹¹. Dans son ouvrage, *Paneuropa*¹², il partait du constat qu'après la Première Guerre mondiale et à l'aube d'une seconde guerre totale, les États

[en ligne] ; P. M. DEFARGES, « De la SDN à l'ONU », *Pouvoirs*, vol. 109, no. 2, 2004, p. 15-26 [en ligne].

⁷ *Charte des Nations Unies*, San-Francisco, 26 juin 1945, entrée en vigueur le 24 octobre 1945 [texte officiel].

⁸ *Ibid.*, préambule alinéa 6 et article 1 paragraphe 1,

⁹ H. ARENDT, *Eichmann à Jérusalem : Rapport sur la banalité du mal*, 2^e édition augmentée, Folio Histoire, Paris, 12 août 1997.

¹⁰ A. KOJEVE, « Esquisse d'une doctrine de la politique française », *Bibliothèque nationale de France*, 2004, p.92 [en ligne].

¹¹ B. COUDENHOVE-KALERGI, *Le monde pour patrie*, éditions Noir sur Blanc, traduit par C. LE BRUN, Paris, 2016.

¹² R. COUDENHOVE-KALERGI, *Paneuropa*, Cent Mille Milliards, traduit par V. KLOSTIUS et J. SPIRI, Paris, 2019.

européens avaient perdu leur mainmise sur le système international. Pour leur permettre de rester dans la course des nations et ne pas être victimes des politiques de puissance des fédérations extra-européennes, l'auteur prônait la création d'une Union paneuropéenne. Cet idéal refait surface après la Seconde Guerre mondiale. En 1951, en plaçant la focale sur la réconciliation franco-allemande, six États d'Europe de l'Ouest signent le traité de Paris posant ainsi la première pierre de ce qu'est aujourd'hui l'Union européenne avec la Communauté européenne du charbon et de l'acier¹³. Alors que l'Union européenne est une réalité et que la logique de confrontation de blocs refait surface, elle apparaît comme le niveau d'action pertinent¹⁴. Ainsi, il n'est plus directement question de la survie des États européens, mais de la survie du bloc européen.

4. **La survie de l'Union européenne.** L'Union européenne se trouve aujourd'hui à une étape clé de sa construction, à tel point que la question de sa survie est évoquée par ses responsables politiques¹⁵. Si la chute du mur de Berlin laissait espérer un retour en force du multilatéralisme, elle a plutôt engendré une grande instabilité du système international. Les rapports de force entre blocs ont, dans un premier temps, été dépassés par une accélération de la mondialisation et de l'interdépendance économique. Mais ce nouveau paradigme est venu multiplier les effets des crises en plaçant le système international dans un contexte de crise permanent, voire même de polycrise¹⁶. C'est finalement ce contexte qui a, récemment, reformé cette logique de confrontation de blocs. Dans cet

¹³ *Traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier*, Paris, 18 avril 1951, entrée vigueur le 23 juillet 1952 [texte officiel].

¹⁴ E. MACRON, *Conférence de presse du Président de la République française*, Paris, 16 janvier 2024 [rediffusion].

¹⁵ BORRELL, *op.cit.* note no⁴.

¹⁶ O. DELAS, *La polycrise de l'Union européenne*, communication prononcée dans le cadre du colloque universitaire « L'Union européenne et la gestion des crises » organisé par le Laboratoire de droit international et européen de l'Université Côte d'Azur dans le cadre de la Chaire Jean Monnet « UE et gestion des crises », Nice, 2 décembre 2021 ; v. également H. STARK, « L'Union européenne face à ses crises : une Europe bloquée dans tous les sens ? », dans T. DE MONTBRIAL, *Un Monde de ruptures*, Ramses 2017, Institut français des relations internationales, 2016, p. 146-151 [en ligne].

environnement, l'Union européenne n'est pas parvenue à s'illustrer comme une puissance indépendante en capacité de résoudre les grandes crises internationales¹⁷. Au contraire, elle s'est repue de cette mondialisation et du parapluie militaire américain. En 2017, Donald TRUMP est élu à la présidence des États-Unis. Il s'empresse de déployer une politique disruptive pour l'ordre international¹⁸ et particulièrement hostile à l'Union européenne¹⁹. Il participe au retour de la logique de confrontation de blocs en s'opposant à la Chine²⁰. Face à cette nouvelle conjoncture internationale, une prise de conscience s'amorce au sein de l'Union européenne. Des voix s'élèvent pour critiquer les dépendances de l'organisation à l'égard des grandes puissances. La pertinence de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord va même jusqu'à être remise en cause²¹ (ci-après « OTAN »). Cette prise de conscience est exacerbée lors de la pandémie de la COVID-19 où l'Union européenne est dépendante de la Chine dans le domaine de la santé²². Puis, en 2022, la guerre d'agression que déclenche la Russie à l'encontre de l'Ukraine vient parachever les deux craintes de l'Union

¹⁷ Sur l'échec de la réponse européenne à la crise en Yougoslavie v. A. PELLET, « L'activité de la Commission d'arbitrage de la Conférence européenne pour la paix en Yougoslavie », *Annuaire Français de Droit International*, 1992, no. 38, p. 220-238 [en ligne] ; P. GERBET, « Les vains efforts de médiation de la Communauté européenne », *cvce.eu*, 2016 [en ligne].

¹⁸ V. les sanctions des États-Unis à l'égard du personnel de la Cour pénale internationale : Presidential documents, *Executive order 13928 of June 11, 2020*, Registre fédéral, 15 juin 2020 [en ligne] ; S. A. JOHNSTON, « Trump, l'Europe et l'OTAN : retour vers le futur », *Politique étrangère*, vol. hiver 2019, no. 4, 2019, p. 141-152 [en ligne].

¹⁹ P. LAMY et al., « L'Europe face aux sanctions américaines, quelle souveraineté ? », *Institut Jacques Delors – Jacques Delors Institute Berlin*, policy paper no. 232, 23 octobre 2018 [en ligne].

²⁰ S. GOULARD, « Face aux nouvelles routes de la soie », *Le Grand Continent*, Perspectives sur l'actualité, 26 avril 2019 [en ligne] ; J.-M. SIROËN, « La guerre commerciale entre les États-Unis et la Chine : le multilatéralisme dans une impasse », dans J.-V. HOLEINDRE (dir.), *Annuaire français de relations internationales*, Éditions Panthéon-Assas, 2020, p. 719-732 [en ligne].

²¹ *The Economist*, « Emmanuel Macron warns Europe : NATO is becoming brain-dead », *economist.com*, Europe – The future of the EU, 7 novembre 2019 [en ligne].

²² É.-A. MARTIN, « L'Union européenne dans la crise du coronavirus : entre impuissance et nécessité », dans T. DE MONTBRIAL (dir.), *Le grand basculement ?*, Ramses 2021, Institut français des relations internationales, 2020, p. 90-95 [en ligne] ; D. DECHAUX, « Coronavirus : l'Europe dépend de la Chine pour les médicaments vitaux », *Challenges.fr*, Santé, 4 mars 2020 [en ligne].

européenne : sa dépendance stratégique (énergie) envers la troisième grande puissance mondiale et le retour de l'anarchie du système international. Cela amène l'organisation à s'interroger sur sa place et son identité dans ce système. S'intègre-t-elle au bloc occidental sous la houlette américaine ? Est-elle prédestinée à être le terrain d'affrontement des grandes puissances et à en subir les conséquences ? Ou se réduit-elle tout simplement à un marché économique ? Malgré des conceptions divergentes parmi les États membres²³, la Commission européenne prend position²⁴. Se réduisant d'abord à l'ordre du discours, voire à l'incantation politique, le concept d'autonomie stratégique devient le nouveau *leitmotiv* de l'organisation européenne et traduit sa volonté de s'ériger en tant que puissance internationale indépendante. Au-delà de cet idéal abstrait, que signifie concrètement ce concept et où tire-t-il son origine ?

5. **Origine du concept.** Si le concept d'autonomie stratégique est aujourd'hui largement utilisé en Europe, les premières références apparaissent dans la littérature militaire et stratégique de l'Inde après la Seconde Guerre mondiale. Une revue de littérature du concept permet de constater qu'environ 42 % de la littérature universitaire a traité à l'autonomie stratégique de l'Inde²⁵. Dans la littérature indienne, ce concept fait écho à la politique historique de non-alignement du pays, particulièrement prégnante lors de la Guerre froide²⁶. La doctrine indienne est la première à établir une définition du concept et son lien avec la puissance

Strategic autonomy denotes the ability of a state to pursue its national interests and adopt its preferred foreign policy without being constrained in any manner by other states ... [and that] the

²³ U. FRANKE et T. VARMA, « L'Europe : en quête d'autonomie stratégique », *European Council on Foreign Relations, Security Scorecard*, juillet 2019 [en ligne].

²⁴ Commission européenne, *Shared Vision, Common Action : A Stronger Europe – A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy*, Bruxelles, juin 2016 [texte officiel].

²⁵ Sur Google Scholar : environ 6 570 documents faisant référence à l'autonomie stratégique de l'Inde pour un total de 15 500 résultats, soit précisément 42,4 % de la littérature universitaire.

²⁶ G. K. TANHAM, *Indian Strategic Thought : An Interpretive Essay*, RAND : National Defense Research Institute, Santa Monica, 1992 [en ligne].

practice of strategic autonomy is a function of the power capabilities possessed by a state and of the structure of the international system in a particular historical era²⁷.

Pour Sankaran KALYANARAMAN, l'autonomie stratégique est une capacité formée par un panel d'instruments à la disposition d'un État pour servir ses intérêts en fonction de ses capacités de puissance propres et du contexte international. L'autonomie stratégique serait donc conditionnée aux capacités de puissance d'un État.

6. Un concept récent. Outre la littérature stratégique indienne, il est étonnant que ce concept ne se retrouve pas dans les écrits des grands penseurs des relations internationales et de la stratégie comme le constate Frédéric MAURO²⁸, à savoir MACHIAVELLI, Napoléon BONAPARTE, VON CLAUSEWITZ, METTERNICH ou Raymond ARON. De même, c'est un concept relativement absent des doctrines américaine et britannique. Il est possible que les anglo-saxons voyant en celui-ci une référence à une situation d'infériorité, estiment qu'il ne s'applique pas à leur statut dans le système international²⁹. Il s'agit en revanche d'un concept adapté à la vision politique française d'après-guerre. En effet, après l'Inde, c'est en France qu'émerge ce concept.

7. Un concept français. En France, l'autonomie stratégique fait référence à la nécessité de préserver une capacité de dissuasion nucléaire et une capacité autonome d'action dans les crises internationales³⁰. Comme indiqué précédemment, la France d'après-guerre était anxieuse de se voir déclassée et devenir insignifiante dans la gouvernance mondiale. En tant qu'héritage de la politique gaulliste d'indépendance militaire française vis-à-vis des États-Unis, le

²⁷ S. KALYANARAMAN, « Aravind Devanathan asked: What is 'strategic autonomy'? How does it help India's security? », *Manohar Parrikar Institute for Defence Studies and Analyses*, 20 janvier 2015 [en ligne].

²⁸ F. MAURO, *Strategic autonomy under the spotlight: The New Holy Grail of European Defence*, Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité, rapport 2018/1, Bruxelles, 2018, p. 17.

²⁹ *Ibid.*, p. 6.

³⁰ *Livre blanc sur la défense*, France, 1994, p. 49-50 [texte officiel].

concept d'autonomie stratégique est largement réduit au domaine de la sécurité et de la défense. Il regagne de l'importance dans les années 1990, à la faveur de la fin de la Guerre froide. La « victoire » américaine et la volonté de ce pays d'être « leader du monde libre » relance l'essence de ce concept. Il intègre le droit positif français avec le « Livre blanc sur la défense »³¹ en 1994. Ce document s'oppose à une défense française dont la seule garantie serait l'OTAN. Une telle situation entrerait en contradiction avec l'objectif d'autonomie stratégique français. Cependant, consciente que les unités de mesure du système international du XXI^e siècle ne seront plus celles du XX^e siècle et de l'apogée de l'État-nation, la France intègre ce concept dans ses relations internationales au profit de l'organisation européenne. La déclaration franco-britannique de Saint-Malo de 1998 y fait indirectement référence en soutenant une capacité autonome d'action de l'Union européenne dans les crises internationales³². Puis, par l'intermédiaire de la diplomatie française, ce concept va pénétrer le droit positif de l'organisation européenne.

8. **Un concept européen.** Le Comité économique et social européen est la première institution à y faire référence³³ en 2003. Il prône une compétence partagée entre les États membres et l'Union européenne dans le domaine spatial afin de développer une autonomie stratégique dans l'accès à l'espace. Le Parlement européen l'évoque ensuite, en 2006, au sujet de la stratégie européenne de sécurité³⁴, afin de soutenir l'interopérabilité entre les États membres. Le Conseil européen y fait référence à son tour en 2013 sur le sujet des capacités industrielles de défense³⁵. Le véritable point culminant apparaît avec la

³¹ *Ibid.*

³² *Déclaration franco-britannique de Saint-Malo*, 4 décembre 1998, point 2 [texte intégral].

³³ Comité économique et social européen, *Avis sur le « Livret vert » - Politique spatiale européenne*, COM(2003) FINAL, Bruxelles, 19 juin 2003, point 5 (J.O C 220/19 du 16 septembre 2003).

³⁴ Parlement européen, *Résolution sur la mise en œuvre de la stratégie européenne de sécurité dans le cadre de la PESD*, 2006/2033(INI), point 13 (J.O 314 E/334 du 21 décembre 2006).

³⁵ Conseil européen, *Conclusions du Conseil européen des 19 et 20 décembre 2013*, EUCO 217/13, Bruxelles, 20 décembre 2013, point 16 [texte officiel].

Stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité commune³⁶ du 26 juin 2016. La Haute-Représentante, Federica MOGHERINI, y présente une autonomie stratégique à triple fonction : la gestion des crises extérieures ; la protection des citoyens ; et le développement d'une base industrielle de défense européenne. Si de 2003 à 2018, le concept est largement circonscrit aux domaines de la défense, du spatial et de la sécurité, le Conseil de l'Union européenne, réuni en formation affaires étrangères, en propose une définition extensive dans ses conclusions de novembre 2016. Il qualifie l'autonomie stratégique européenne de « capacité à agir de manière autonome lorsque cela est nécessaire et avec des partenaires chaque fois que cela est possible »³⁷. Depuis la Stratégie globale de 2016, l'autonomie stratégique fait office de slogan pour l'Union européenne, stimulé par un activisme français certain. Cependant, cet activisme politique s'exerce bien souvent au détriment de la signification concrète de ce concept. En effet, si les institutions européennes y font massivement référence dans la documentation officielle, elles n'en proposent que rarement une définition ; préférant sous-entendre une acception générale du concept.

9. **Définition littérale.** Dans un sens commun, l'autonomie stratégique peut se comprendre comme l'indépendance d'une entité dans des domaines considérés comme stratégiques. Il est courant de recourir à la notion de dépendance ou d'indépendance pour définir l'autonomie. Ce sont deux notions sœurs qui se répondent mutuellement. Le dictionnaire français Larousse y fait également mention dans sa définition de « autonomie » : « [c]apacité de quelqu'un à être autonome, à ne pas être dépendant d'autrui ; caractère de quelque chose qui fonctionne ou évolue indépendamment d'autre chose »³⁸. En l'espèce, le concept d'autonomie stratégique vient qualifier cette autonomie : elle est stratégique. Dans son sens premier, la stratégie se rapporte au domaine militaire comme le confirme le dictionnaire Larousse : « I. Art de combiner l'action de

³⁶ Commission européenne, *op. cit.* note no²⁴.

³⁷ Conseil de l'Union européenne, *Implementation Plan on Security and Defence*, 14392/16, Bruxelles, 14 novembre 2016, point 18 [texte officiel].

³⁸ Définition de « autonomie », dictionnaire français Larousse version numérique, consulté en janvier 2024.

forces militaires en vue d'atteindre un but de guerre déterminé par le pouvoir politique »³⁹. Pour plus de précisions, il convient donc de se référer à un dictionnaire militaire spécialisé. Dans le dictionnaire militaire français⁴⁰ de 1891, le mot « stratégique » renvoie à la définition de la « stratégie » qui est elle-même définie comme

Science de la conduite des armées. C'est cette partie de l'art militaire qui donne des principes suivant lesquels on doit régler la direction et la répartition des forces sur un théâtre d'opérations, les relations que ces forces doivent conserver entre elles, l'ordre qui doit présider à leurs mouvements, de manière à les engager dans les conditions les plus convenables pour atteindre un but déterminé. L'établissement du plan de campagne, le choix de la base d'opérations et des lignes d'opérations, la détermination des objectifs successifs à atteindre, des points stratégiques à occuper, des points de refuge à ménager, etc., etc., sont du domaine de la stratégie⁴¹.

L'« autonomie » n'est quant à elle pas définie par ce dictionnaire, mais il y figure la définition de l'adjectif « autonome » : « [q]ualité d'un État indépendant, qui se gouverne par ses propres lois »⁴². En résumé, une définition opérationnelle, militaire, de l'autonomie stratégique pourrait être : *qualité d'une entité qui est indépendante dans ses décisions et dans ses choix pour conduire, diriger et répartir ses forces armées sur un théâtre d'opérations afin d'atteindre un but déterminé*. Toutefois, l'Union européenne n'est pas une puissance militaire et ne dispose pas d'un corps d'armée autonome. Il est donc étonnant que ce concept ait intégré l'argumentaire de l'organisation. Il convient donc de se référer au sens commun de ce concept. Pour ce faire, le dictionnaire français Larousse est suffisant en ce qu'il propose différents sens. Dans sa

³⁹ Définition de « stratégie », dictionnaire français Larousse version numérique, consulté en janvier 2024.

⁴⁰ Comité d'officiers de toutes armes, *Nouveau dictionnaire militaire*, Paris, 1891 [texte intégral].

⁴¹ *Ibid.*, p. 787.

⁴² *Ibid.*, p. 68.

définition de « stratégie », il apporte une définition contextuelle non circonscrite au domaine militaire : « 3. Art de coordonner des actions, de manœuvrer habilement pour atteindre un but : La stratégie électorale ». Cette définition semble plus compatible avec le système de répartition des compétences de l'Union européenne. Partant, une définition littérale de l'autonomie stratégique européenne pourrait se résumer à *la capacité de l'Union européenne à ne pas être dépendante d'autrui dans la mise en place de ses instruments et la coordination de ses actions pour atteindre ses objectifs et protéger ses intérêts*. Nonobstant, il reste délicat de parvenir à une définition de ce concept tant il cristallise les positions entre les institutions européennes, les États membres plutôt atlantistes et les États membres adeptes de la position française d'indépendance vis-à-vis des États-Unis. De son côté, la doctrine n'échappe que marginalement à ce débat aseptisé.

10. **Débats doctrinaux.** Une recherche sur Google Scholar du concept d'autonomie stratégique européenne permet de constater que 91 % des références ont trait aux domaines de la sécurité et de la défense⁴³. De toutes ces références, il est possible de diviser la doctrine en trois groupes. Le premier groupe soutient une autonomie stratégique européenne guidant l'organisation vers une émancipation des États-Unis et de l'OTAN en matière de défense du territoire européen. Un deuxième groupe affirme au contraire que l'autonomie stratégique européenne n'est qu'une chimère de la politique gaulliste française. L'Union européenne ne sera jamais une organisation de défense et doit rester dépendante de l'OTAN en la matière. Un dernier groupe, plus nuancé, prône non pas un découplage de l'Union européenne avec l'OTAN, mais un partage équilibré des charges entre les deux organisations. À la marge de ces trois groupes, une partie de la doctrine s'efforce de replonger dans les origines du concept afin de proposer une définition contextuelle et précise de l'autonomie stratégique.

⁴³ Partant d'une recherche de « *European strategic autonomy* » sur Google Scholar, environ 1 970 résultats font référence à la sécurité et la défense sur un total d'environ 2 160 résultats. Soit un total de 91,2 %.

11. **Critères doctrinaux.** C'est dans cette partie marginale de la doctrine que se situe l'ouvrage *Strategic Autonomy and Economic Power* de Vitor BENTO⁴⁴. Il y propose une définition de l'autonomie stratégique en reprenant cinq critères de la doctrine indienne : (1) les capacités de puissance ; (2) la rareté des ressources ; (3) l'effectivité et l'efficacité des ressources disponibles (pour générer les capacités de puissance) ; (4) le contexte international ; (5) et le contexte temporel. Il reprend le lien entre autonomie stratégique et puissance établi par la doctrine indienne, et comme dans celle-ci, aucun des critères de l'autonomie stratégique ne se réduit au domaine militaire. En effet, les capacités de puissance peuvent avoir différentes sources et ne se limitent pas à l'archétype historique de la puissance internationale : la force armée. La conception française de l'autonomie stratégique apparaît ainsi insuffisante et limitée. Au contraire, la doctrine indienne, reprise par l'auteur, prône un concept plastique qui prend en compte des « capacités de puissance » qui dépendent des ressources disponibles de l'entité et qui s'insèrent dans un contexte international et temporel particulier.

12. **Définition doctrinale.** C'est en se basant sur ces cinq critères que Vitor BENTO propose une définition de l'autonomie stratégique

Strategic autonomy is the leeway available to the strategic actor to choose, adopt, and pursue achievable ends, within a relevant timeframe, given the power capabilities available, and their effectiveness in the prevailing circumstances⁴⁵.

Cette définition se base sur trois aspects particulièrement pertinents : le contexte temporel ; la disponibilité et l'efficacité des ressources formant les capacités de puissance ; et les objectifs réalisables. Le contexte temporel est d'une importance

⁴⁴ V. BENTO, *Strategic Autonomy and Economic Power : The Economy as a Strategic Theater*, Routledge Advances in Defence Studies, New York, 2022, p. 65.

⁴⁵ « L'autonomie stratégique est la marge de manœuvre disponible pour un acteur stratégique afin de choisir, adopter et poursuivre des objectifs atteignables, dans un délai approprié, compte tenu des capacités de puissance disponibles, et leur efficacité dans les circonstances du moment » [traduction libre].

première puisque ce qu'est considéré comme stratégique évolue avec le temps et en fonction des circonstances. Par exemple, le charbon et l'acier ne sont plus aujourd'hui des ressources stratégiques comme elles ont pu l'être lors de la signature du traité de Paris en 1951. Concernant la disponibilité des ressources formant les capacités de puissance, elles peuvent se résumer aux moyens dont dispose l'entité pour parvenir à son objectif. L'organisation de ses ressources, leur systématisation et leur structuration vers un objectif stratégique commun permet ensuite de les transformer en instruments de puissance. Une fois l'effectivité de ces instruments démontrée, il peut être déterminé si ils forment des capacités de puissance et de quel type. À nouveau, il s'agit d'un élément central pour l'Union européenne. La disponibilité de ses ressources se limite aux domaines dans lesquels les États membres lui ont accordé, ou lui accordent exceptionnellement, des compétences. Le dernier critère pertinent de cette définition concerne les objectifs réalisables. Ceux-ci conditionnent la mobilisation de l'autonomie stratégique. Sans cap stratégique clair, sans objectif identifié comme atteignable, l'entité s'éparpille et ne mobilise pas les bonnes ressources au bon moment. L'auteur explique l'importance de ce critère

if not achievable, the ends would just rest into the realm of ideals, where everything can be dreamed of, and would therefore have little strategic relevance. Achievability is thus what makes the ends strategically relevant. In this way, then, the strategic autonomy defines, and confines, the range of options available for a state's strategy. To be achievable, the ends (and inherently the strategic autonomy) are dependent on: (i) the power capabilities that are accessible – owned or susceptible to be mobilized within the relevant timeframe; (ii) the effectiveness, and efficiency, of these capabilities to attain those ends; and (iii) the prevailing circumstances during such a timeframe⁴⁶.

Dans le cadre de l'Union européenne, les objectifs désignés en matière de défense ne sont pas les mêmes que les objectifs atteignables. En effet, une Union

⁴⁶ BENTO, *op. cit.* note no⁴⁴ p. 66.

européenne de la défense ne semble pas réalisable à court ou moyen terme, comme l'illustrent les débats doctrinaux et politiques sur le sujet. Qui plus est, ces objectifs réduisent la pertinence du concept d'autonomie stratégique par rapport à son sens originel. Pour rompre avec le débat sur l'Union européenne de la défense, la Commission européenne est venue rationaliser ce concept d'autonomie stratégique en lui ajoutant un qualificatif qui lui permet de renouer avec son sens premier.

13. **L'autonomie stratégique ouverte.** Sous l'effet des crises, le concept d'autonomie stratégique a muté. Il s'est nourri des crises. Depuis 2016, chacune d'elles est venue mettre en évidence une nouvelle dépendance de l'Union européenne. Elles ont élargi le prisme de ce qui est considéré comme stratégique par et pour l'Union. Plus les dépendances s'amoncellent, plus le concept s'étoffe. L'approche militaro-centrée s'est donc avérée obsolète face à la crise sanitaire de la COVID-19, à la crise énergétique et à l'évolution vers des guerres hybrides dans lesquelles la désinformation constitue une arme redoutable dans les vieilles démocraties européennes. Pour entériner ces évolutions et sortir de cette approche réductrice, la Commission européenne a, en plein cœur de la crise sanitaire, publié une communication dans laquelle l'autonomie stratégique s'est trouvée enrichie d'un nouveau qualificatif : « ouverte ». Cette ouverture du concept poursuit un double objectif : intégrer les domaines dans lesquels l'Union européenne dispose de dépendances stratégiques et contrer les critiques émergentes sur la direction protectionniste que prendrait l'Union européenne⁴⁷. C'est ainsi que la Commission définit l'autonomie stratégique ouverte comme

un engagement en faveur de relations commerciales ouvertes et équitables, qui préservent les avantages d'une économie ouverte et soutiennent ses partenaires du monde entier, afin de mener une

⁴⁷ V. T. GEHRKE, « EU Open Strategic Autonomy and the Trappings of Geoeconomics », *European Foreign Affairs Review*, vol. 27, no. spécial, 2022, p. 2 [en ligne] ; J. H. POHL, « Strategic autonomy as a means to counter protectionism », *ERA Forum, Springer Berlin Heidelberg*, 2021, p. 183-191 [en ligne].

forme renouvelée et redynamisée du multilatéralisme dont le monde a besoin⁴⁸.

Malgré l’assertion de la secrétaire d’État française chargée des affaires européennes⁴⁹, l’autonomie stratégique ouverte se distingue de la conception française de l’autonomie stratégique. Néanmoins, les institutions européennes comme la doctrine confondent encore parfois ces deux concepts. Dans les domaines relatifs à la sécurité, à la défense et au spatial, le concept d’autonomie stratégique reste prégnant. Dans tous les autres domaines, l’autonomie stratégique ouverte a tendance à devenir la nouvelle norme. En ce qui concerne cette contribution, le concept d’autonomie stratégique est privilégié en raison de sa notoriété, de son référencement et de sa pertinence doctrinale. En outre, il est intéressant de voir apparaître la notion de multilatéralisme dans la définition de l’autonomie stratégique ouverte par la Commission. Cette notion fait écho à l’identité voulue par l’Union européenne dans le système international : une identité de puissance.

14. La crise d’identité de l’Union européenne. L’Union européenne est souvent réduite à un « vassal » des États-Unis dans le bloc occidental⁵⁰. Pour preuve, à l’aune de l’agression russe en Ukraine, Vladimir POUTINE n’a pas jugé opportun de s’entretenir avec les représentants de l’organisation européenne lui préférant

⁴⁸ Commission européenne, *Communication au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – L’heure de l’Europe : réparer les dommages et préparer l’avenir pour la prochaine génération*, 27 mai 2020, COM(2020) 456 final, p. 16 [texte officiel].

⁴⁹ L. BOONE, *Discours prononcé lors de la conférence annuelle 2023 Jacques Delors : Quel avenir pour le marché unique face aux transformations géopolitiques mondiales ?*, Notre Europe – Institut Jacques Delors, Paris, 11 décembre 2023.

⁵⁰ J. PUGLIERIN et J. SHAPIRO, « L’art de la vassalisation : Comment la guerre de la Russie contre l’Ukraine a transformé les relations transatlantiques », *European Council of Foreign Relations*, policy brief, avril 2023 [en ligne] ; Le Monde avec AFP, « Des dirigeants européens critiquent l’expression « malheureuse » d’Emmanuel Macron sur les États-Unis », *lemonde.fr*, 13 avril 2023 [en ligne] ; Sur les propos du Président français sur les États-Unis v. N. LILLE, « Emmanuel Macron et l’autonomie stratégique européenne : entre cohérence et maladresse », *taurillon.org*, 18 avril 2023 [en ligne].

le président américain⁵¹. Elle connaît une crise à un double niveau. Au niveau interne d'abord, avec des problématiques d'État de droit, de respect de ses valeurs, d'élargissement et de réforme des institutions. Au niveau externe ensuite, avec une volonté de s'illustrer comme une puissance, de s'émanciper des États-Unis, de se protéger face à la Chine et de façonner une troisième voie dans le système international. Comme le soutient le trio de représentants de l'Union européenne, la solution à cette crise identitaire peut résider dans l'affirmation d'une Union européenne puissance. Cette volonté semble se traduire par le concept d'autonomie stratégique. Soutenu par des circonstances malheureuses, mais favorables, comme l'élection de Donald TRUMP, la pandémie et l'agression de l'Ukraine, le contexte international est venu confirmer l'intérêt de cet objectif d'Union européenne puissance. Mais avant de devenir un acteur géopolitique majeur, l'Union européenne a besoin de passer en revue ses ressources, leur efficacité, de leur désigner un cap stratégique et de les structurer en capacités de puissance. En effet, « [s]i l'intégration européenne a permis de construire une Union dotée de certains outils ou critères bruts de puissance internationale, ceux-ci ne lui conféreront pourtant qu'une puissance toute relative s'ils ne s'intègrent pas dans une ambition politique volontariste »⁵². En résumé, sans cap stratégique commun et clairement identifié, l'autonomie stratégique, et donc la volonté de puissance, de l'Union européenne restera réduite au domaine de l'incantation politique. Cette quête de puissance implique une analyse de cette notion polymorphe, et de la forme de la puissance qui pourrait constituer un objectif atteignable eu égard à cette entité particulière qu'est l'Union européenne.

15. **Définitions classiques.** Raymond ARON appelle puissance sur la scène internationale « la capacité d'un acteur d'imposer sa volonté aux autres »⁵³.

⁵¹ A. DUBIEN, « Négociations entre la Russie et les États-Unis à Genève : quel sort pour l'Ukraine ? », *Institut de relations internationales et stratégiques*, Interview, 12 janvier 2022 [en ligne].

⁵² B. COURMONT, V. NIQUET et B. NIVET, *Quelle évolution de la notion de puissance et ses modes d'action à l'horizon 2030, appliquée aux États-Unis, à l'Europe et à la Chine ?*, étude réalisée pour le compte de la délégation aux affaires stratégiques, 2004, p. 78 [en ligne].

⁵³ R. ARON, *Paix et Guerre entre les nations*, Calmann-Lévy, Paris, 1962, p. 17.

Certains auteurs comprennent dans cette définition non pas un absolu, « mais une relation humaine »⁵⁴, c'est-à-dire qu'une entité est qualifiée de puissante dans son rapport avec les autres entités partageant son environnement. Ces autres entités sont les acteurs des relations internationales que sont les États, les organisations internationales, les organisations non-gouvernementales et également aujourd'hui les entreprises multinationales⁵⁵. Si la notion de puissance fait généralement référence à un sens commun et compris par tous, le qualificatif pouvant lui être attribué vient brouiller ces lignes de compréhension commune. Cette puissance peut être qualifiée de dure, le *hard power*, et répond alors strictement à la définition de Raymond ARON. Elle peut être qualifiée de douce, le *soft power*, et il s'agit alors plutôt d'une capacité à modifier la volonté des autres. Dans les deux cas, il faut des capacités de puissance permettant d'agir en dehors de ses frontières. C'est l'aspect externe de la puissance. Selon Jean-Claude ALLAIN et Robert FRANK, le « pouvoir » désigne la même capacité que la « puissance », mais à l'intérieur des frontières de l'entité⁵⁶. Le « pouvoir » représente ainsi le volet interne de la puissance. Il s'agit de la capacité de création, d'organisation et de planification d'instruments et de stratégies permettant à l'entité d'entrer en relation avec d'autres entités. Dès lors, se dessine un certain lien hiérarchique. Le pouvoir, ou le volet interne de la puissance, vise à fabriquer des instruments suffisamment efficaces pour que le volet externe de la puissance puisse les exercer à l'égard des autres entités dans un objectif déterminé. Ces deux volets de la puissance sont un point commun avec la définition de l'autonomie stratégique, qu'elle soit littérale ou doctrinale. En effet, l'autonomie stratégique englobe les ressources internes pouvant former des capacités de puissance externes pour atteindre un objectif déterminé. Malgré un retour du recours à la force armée dans les relations internationales, ces

⁵⁴ J-F. DAGUZAN, « Qu'est-ce que la puissance aujourd'hui ? », dans F. HEISBOURG (dir.), *Annuaire stratégique et militaire 2003*, Odile Jacob, 2003, p. 275-284 [en ligne].

⁵⁵ P. BLACHER et K. NERI, *Droit des relations internationales*, 8^e édition, LexisNexis, Objectif Droit, Paris, 2023, p. 113.

⁵⁶ J-C. ALLAIN et R. FRANK, « Chapitre 5. Les composantes de la puissance », dans R. FRANK, *Pour l'histoire des relations internationales*, Presses universitaires de France, 2012, p. 139-167 [en ligne].

conceptions classiques ne semblent plus aussi pertinentes face à deux enjeux majeurs du siècle : la technologie et le climat.

16. **Définitions contemporaines.** D'une capacité à modifier la volonté des autres entités ou à leur imposer sa propre volonté, la définition de la puissance a évolué. Dans une étude de 2004, deux autres définitions de la puissance sont proposés⁵⁷. La première serait la capacité d'action et de marge de manœuvre d'une entité ; c'est-à-dire de considérer « qu'est puissant un acteur qui est doté d'une liberté d'action et d'une marge de manœuvre suffisante pour mener son action de la manière dont il le souhaite »⁵⁸. Finalement, cette définition correspond à la définition littérale de l'autonomie stratégique mise en lumière précédemment. Elle-même forme le point de départ de la conception française de l'autonomie stratégique. D'ailleurs, pour illustrer cette définition de la puissance, les auteurs font référence à la France en sous-entendant la quête d'autonomie stratégique de celle-ci

[d]es exemples politiques de cette approche de la puissance peuvent être trouvés, par exemple, dans les approches gaulliennes des relations internationales et de la politique étrangère et de défense de la France, en vertu desquelles la France est puissance si elle a la possibilité d'opérer librement (c'est-à-dire souverainement) certains choix politiques, et de les mettre en œuvre sans interférence ou dépendance exogènes⁵⁹.

À la lumière de cette définition, il est donc possible de constater que, par l'autonomie stratégique, l'Union européenne cherche atteindre le statut de puissance qui représente la capacité d'action et de marge de manœuvre autonome de cette organisation. En effet, les auteurs relèvent que cette définition

⁵⁷ *Op. cit.* note no⁵².

⁵⁸ *Ibid.*, p. 12.

⁵⁹ *Ibid.*

est perceptible, aussi, dans certaines analyses sur la construction européenne et l'émergence éventuelle d'une Europe-puissance, cette dernière étant fréquemment présentée comme la possible instauration d'une « autonomie collective » des États membres de l'UE sur la scène internationale, en référence en particulier avec les rapports qu'elle entretient avec les États-Unis⁶⁰.

Pour autant, il convient de rappeler que cette étude date de plus de vingt ans et cette définition de la puissance correspond à un contexte international du début du XXI^e siècle. La pertinence de cette étude est cependant renforcée par sa vision prospective d'une troisième définition de la puissance.

17. **Nouvelle définition.** Une troisième définition de la puissance est proposée en ce qu'elle serait la « capacité à structurer son environnement international »⁶¹. Guidée par une approche de pluralisme des ordres juridiques, cette définition de la puissance estime que les « normes et [...] régimes internationaux limit[ent] la marge de manœuvre des États, et atténu[ent] les rapports de puissance entre États et leur pertinence pour expliquer/comprendre les relations internationales ». Aussi, ils constatent que « dans le cadre de l'intégration européenne, le concept de *Normative power Europe* a été l'un des premiers à être avancés pour justifier l'optimiste pronostic de l'émergence d'une Europe puissance »⁶². La définition de la puissance semble aujourd'hui dépendante de la capacité à façonner des normes pour répondre aux défis communs de l'humanité que sont le climat et la technologie. Demain, il semblerait que c'est une entité capable de résister et de survivre face aux changements climatiques et une entité édictant les règles mondiales en matière d'intelligence artificielle et de robotique qui sera qualifiée de puissante. En fin de compte, les conceptions classiques de la puissance semblent adaptées au système international anarchique du XX^e siècle. La deuxième définition semble correspondre à un système international post-Guerre froide dans lequel les

⁶⁰COURMONT, *op. cit.* note no⁵².

⁶¹ *Ibid.*, p. 13.

⁶² *Ibid.*, p. 14.

États, et l'Union européenne, souhaitent rationaliser la mondialisation et l'interdépendance par une quête d'autonomie stratégique. Quant à la troisième définition, elle reprend la deuxième définition sous le prisme de la structuration, du façonnement et de la participation à la gouvernance mondiale. Finalement, « [l]a puissance, [comme] capacité à structurer son environnement international : c'est la principale raison d'être d'un tel modèle d'Union européenne »⁶³. Un lien assez clair semble ainsi se dessiner entre les deux définitions « contemporaines » de la puissance et l'autonomie stratégique européenne. Si les conceptions classiques qualifient généralement la puissance comme militaire, économique, nucléaire ou commerciale, la définition contemporaine tend à qualifier la puissance comme normative. Cette forme de puissance est particulièrement adaptée à l'organisation internationale *sui generis* qu'est l'Union européenne.

18. **La puissance normative.** L'Union européenne « a besoin d'affirmer une nouvelle identité géopolitique et remodeler ses relations avec les acteurs internationaux »⁶⁴. En 1973, François DUCHENE⁶⁵ partait du même constat en lançant l'idée d'une « Communauté européenne [qui] doit être une force de diffusion internationale des normes civiles et démocratiques sinon elle sera elle-même plus ou moins victime de la politique de puissance menée par des puissances plus fortes et plus cohésives qu'elle »⁶⁶. Par cette phrase, il plaide pour une identité européenne reposant sur la diffusion de normes civiles et démocratiques dans le système international. En 2002, le professeur Ian MANNERS va pousser cette réflexion dans un article désormais célèbre qui

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ Traduction libre depuis l'anglais. A. STAHL, « An EU trilateral cooperation agenda with Africa and China for a post-COVID-19 world », *Hertie School - Jacques Delors Centre, Visions for Europe series*, 15 avril 2021, p. 1 [en ligne].

⁶⁵ F. DUCHENE, « The European Community and the Uncertainties of Interdependence », dans M. KOHNSTAMM, W. HAGER, *A Nation Writ Large?*, Palgrave Macmillan, Londres, 1973, cité par I. MANNERS, « Normative Power Europe: A contradiction in Terms? », *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, no. 2, 2002.

⁶⁶ Traduction libre depuis l'anglais : « *The European Community must be a force for the international diffusion of civilian and democratic standards or it will be itself be more or less the victim of power politics run by powers stronger and more cohesive than itself* ».

s'intitule « Normative Power Europe: A contradiction in terms? »⁶⁷. Dans celui-ci, il oppose la puissance normative à la puissance civile et la puissance militaire. Il perçoit l'effondrement du bloc soviétique davantage comme l'échec d'une idéologie et de ses valeurs que comme l'échec d'une stratégie militaire. Il définit le *normative power* comme la puissance des idées, des valeurs et des normes : « *the power of ideas and norms rather than the power of empirical force – in other words the role of normative power* »⁶⁸. En résumé, les concepts de puissance idéologique, de puissance civile et de puissance normative se recoupent. Ils utilisent simplement des qualificatifs différents pour définir un même phénomène : la capacité d'une entité à structurer le système international par le truchement de ses normes et de ses valeurs. Cette contribution s'inscrit dans une préférence pour le concept de puissance normative. La notion « d'idéologie » est assez clivante dans le débat public actuel. Karl MARX⁶⁹ en propose une définition. Elle serait la représentation actuelle qu'un homme, ou un groupe d'individus, se fait de lui-même en fonction de sa perception du passé, de ses traditions et de ses valeurs. Une lecture combinée des articles 2 et 21 du traité sur l'Union européenne permet de recenser les valeurs sur lesquelles l'Union européenne s'est fondée et qu'elle protège aujourd'hui. La somme de ces valeurs composerait l'idéologie européenne. Le choix du concept de « puissance idéologique » nécessiterait donc de partir du postulat qu'il existe une idéologie européenne commune au vingt-sept États membres. Quant au concept de « puissance civile », il n'apparaît pas assez précis dès lors qu'il ne fait pas appel à un processus cognitif commun et entraîne ainsi une difficulté dans la visualisation de ce à quoi il fait référence. Au contraire, le concept de puissance normative sous-entend assez naturellement le rapport aux normes juridiques

⁶⁷ I. MANNERS, « Normative Power Europe: A contradiction in Terms? », *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, no. 2, 2002 [en ligne].

⁶⁸ *Ibid.* p. 238.

⁶⁹ F. ENGELS, K. MARX, J. WEYDEMEYER, *L'idéologie allemande*, traduit par J. QUETIER et G. FONDU, éditions sociales GEME, Paris, 2014.

et/ou à la définition de ce qui est normal. Par ailleurs, ce concept de puissance normative gagne en intérêt dans le milieu académique ces dernières années⁷⁰.

19. **Annonce de plan.** Après cette longue introduction, qui s'avérait cependant nécessaire au regard de la multitude d'interprétation possible de ces concepts, c'est précisément le lien entre autonomie stratégique et puissance normative de l'Union européenne que cette contribution cherche à mettre en évidence. L'Union dispose d'une autonomie stratégique en matière d'édiction de standards de niveau mondial et celle-ci lui permettrait de s'illustrer comme une puissance normative internationale. Il s'agira en l'espèce de démontrer quelques aspects externes de cette autonomie stratégique. Elle s'illustre par le phénomène de diffusion des normes européennes dans le système international qu'il est communément surnommé : l'effet Bruxelles (I). Mais cet « effet Bruxelles » n'est pas le seul, et peut-être pas le plus important, moyen par lequel l'Union européenne influence la gouvernance mondiale »⁷¹. Il existe en effet un phénomène plus ancien et global qu'est le soutien de l'Union européenne à un ordre international fondé sur des règles (II).

⁷⁰ T. PALM, M. FOULON et J. THOMPSON (dir.), « Normative Power and EU strategic autonomy », *The Hague Centre for Strategic Studies*, août 2021 [en ligne] ; Forum international de la cybersécurité, *L'Europe, puissance normative. Et après ?*, Lille, 8 juin 2022 [rediffusion].

⁷¹ A. RENDA, « Beyond the Brussels effect leveraging digital regulation for strategic autonomy », *Foundation for European Progressive Studies, Friedrich Ebert Stiftung, Fondation Jean Jaurès*, Policy brief, Strategic autonomy series, mars 2022, p. 4 [en ligne].

I. Un phénomène « d’européanisation » du droit des États tiers : l’effet Bruxelles

20. **Chapeau introductif.** En 2020, la professeure Anu BRADFORD publiait un ouvrage dans lequel elle proposait une définition, une systématisation et une illustration du phénomène de l’effet Bruxelles⁷². Elle le définit comme la capacité unilatérale de l’Union européenne de réguler le marché économique mondial. Elle le décompose en deux sous-phénomènes que sont l’effet Bruxelles *de facto* (A) et l’effet Bruxelles *de jure* (B).

A. L’effet Bruxelles *de facto*

21. **Définition.** L’effet Bruxelles *de facto* représente la première étape de la diffusion des normes européennes dans le système international. Il se produit après que l’Union européenne ait adopté des normes juridiques pour réguler son marché unique. Avant l’entrée en vigueur de cette réglementation, les entreprises en général et les entreprises multinationales en particulier vont adapter leur comportement commercial, leurs normes techniques et les conditions d’utilisation de leurs produits aux réglementations européennes.

22. **Genèse.** Il existe plusieurs raisons pour lesquelles les entreprises vont *de facto* s’adapter aux normes de l’Union. La première est pour avoir, ou ne pas perdre, accès au marché unique européen qui est le premier marché économique mondial avec plus de 450 millions de consommateurs au niveau de vie élevé. En effet, le consentement aux normes de l’Union européenne est une condition *sine qua none* à la réalisation d’opérations économiques dans le marché européen. La deuxième raison a trait aux coûts économiques et commerciaux. Les normes de l’Union européenne étant bien souvent les normes les plus strictes des marchés mondiaux, se soumettre à celles-ci permet

⁷² A. BRADFORD, *The Brussels Effect : How the European Union Rules the World*, Oxford University Press, New-York, 2020.

automatiquement aux entreprises de se mettre en conformité avec tous les marchés prévoyant des normes moins strictes. Ainsi, les entreprises peuvent uniformiser leur chaîne de production et leurs normes techniques afin de limiter les coûts. La troisième raison, et il s'agira de se limiter à ces trois raisons, est plus diffuse et touche à la question de l'opinion publique internationale. Les organisations non-gouvernementales, particulièrement actives en Europe, participent à la formation et à la diffusion de cette opinion publique en menant des campagnes d'information et de dénonciation des pratiques des entreprises⁷³. Avec les technologies modernes et la capacité de projection via les réseaux sociaux, les organisations non-gouvernementales et les entreprises scrutent l'évolution de cette opinion et développent les stratégies adéquates pour y répondre. Les normes européennes véhiculant les valeurs du système international, se soumettre à celles-ci permet aux entreprises de répondre aux attentes de l'opinion publique internationale, et particulièrement européenne.

23. **Exemples.** Les illustrations de cet effet Bruxelles *de facto* sont nombreuses. La professeure BRADFORD cite par exemple l'industrie agroalimentaire brésilienne qui s'est volontairement adaptée aux normes européennes en matière de bien-être animal. La *Brazilian Pig Industry* allant même jusqu'à affirmer que les normes européennes en matière de bien-être animal représentaient les normes internationales⁷⁴. Aux États-Unis, le principal producteur de veau, *Strauss Veal*, a supprimé ses caisses de veau comme logements collectifs pour ses animaux. Cette suppression reprend les conditions de bien-être du veau établi dans une directive européenne⁷⁵ de 2008.

⁷³ Les campagnes récentes de *Greenpeace*, *Les Amis de la Terre* à l'encontre de la marque chinoise *Shein* par exemple. Ou encore les campagnes de *L214* dénonçant les pratiques des entreprises de l'agroalimentaire comme contraire au bien-être animal.

⁷⁴ C. P. Dias, C. A. da Silva, X. Manteca, « The brazilian pig industry can adopt european welfare standards: a critical analysis », *Cienc. Rural* 45 (06), juin 2015 [en ligne].

⁷⁵ Conseil de l'Union européenne, *Directive 97/2/CE modifiant la directive 91 /629/CEE établissant les normes minimales relatives à la protection des veaux*, Bruxelles, 20 janvier 1997 (J.O L 25/24 du 28 janvier 1997) ; remplacée par : Conseil de l'Union européenne, *Directive 2008/119/CE établissant les normes minimales relatives à la protection des veaux*, Bruxelles (J.O L 10/7 du 15 janvier 2009).

24. **Transition.** L'exemple d'*Apple* est intéressant pour démontrer le lien hiérarchique existant entre l'effet Bruxelles *de facto* et l'effet Bruxelles *de jure*. En mars 2018, à l'approche de l'entrée en vigueur du Règlement général sur la protection des données (ci-après « RGPD ») (mai 2018), *Apple* a mis à jour ses iPhones dans le monde entier pour se mettre en conformité avec le droit de l'Union européenne⁷⁶. Quelques mois plus tard, en octobre, le Président Directeur Général d'*Apple*, Tim COOK, jouait de son influence pour inciter le gouvernement américain à adopter une législation fédérale similaire à celle de l'Union européenne⁷⁷. Le poids économique et le lobbying politique dont peut user une entreprise multinationale pour faire pression sur le gouvernement d'un État tiers à l'Union européenne illustrent le phénomène de l'effet Bruxelles *de jure*.

B. L'effet Bruxelles *de jure*

25. **Définition.** Une fois que le phénomène de l'effet Bruxelles *de facto* s'est produit au sein des entreprises multinationales, ces dernières vont user de leur poids économique et de lobbying politique auprès de leur État du for, tiers à l'Union européenne, pour qu'il adapte ou qu'il adopte des pans entiers de son droit conformément à la législation européenne. Bien que les entreprises multinationales soient d'une importance majeure dans ce processus, il ne faut pas négliger le rôle des organisations non-gouvernementales. Les normes européennes étant bien souvent les plus strictes en matière de protection des droits de l'Homme, de bien-être animal ou d'environnement, de nombreuses organisations non-gouvernementales vont user de stratégies de communication et de leur poids politique pour faire pression sur les gouvernements des États tiers. C'est ainsi que va se produire une forme « d'européanisation » du droit

⁷⁶ A. HERN, « Apple launches iOS 11.3 with raft of privacy features », *theguardian.com*, 29 mars 2018 [en ligne].

⁷⁷ The Guardian, « Tim Cook calls for US federal privacy law to tackle 'weaponized' personal data », *theguardian.com*, 24 octobre 2018 [en ligne].

des États tiers. Les raisons pour lesquelles les entreprises vont faire pression sur leur gouvernement sont les mêmes que les raisons qui les conduisent à s'adapter *de facto* aux normes européennes. En ce qui concerne les organisations non-gouvernementales et leurs branches nationales, elles vont soutenir les normes les plus strictes dans leur domaine de spécialité et vont chercher à les diffuser le plus largement possible. Et il s'agit bien souvent des normes européennes.

26. Exemples. À titre d'illustration, le domaine de la concurrence est un « cas d'école » pour illustrer l'effet Bruxelles *de jure*. Si le droit de la concurrence est originellement né aux États-Unis, l'Union européenne s'en est emparé dès le début de sa construction avec le traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier⁷⁸. Par des phénomènes complexes, au fil des décennies et de la mondialisation, c'est finalement le droit de la concurrence de l'Union européenne qui s'est imposé comme la référence mondiale. Par exemple, l'*anti monopoly law*⁷⁹ chinoise repose en majeure partie sur le droit de la concurrence de l'Union européenne. Le domaine du numérique est aussi un bon exemple avec le RGPD qui s'est exporté dans de nombreux États ou entités fédérées comme en Inde ou en Californie⁸⁰.

27. Normalisation européenne. L'effet Bruxelles s'illustre donc dans de nombreux domaines et témoigne de la diffusion des normes européennes dans les États tiers. Pour autant, celui-ci s'est originellement produit indépendamment de la volonté des institutions européennes. C'est ce que déplore le commissaire européen au marché intérieur Thierry BRETON dans la Stratégie européenne de normalisation du 2 février 2022 : « l'importance stratégique des normes n'a pas été reconnue à sa juste valeur »⁸¹. Le potentiel

⁷⁸ *Traité CECA*, *op. cit.* note no.13 articles 5 et 60.

⁷⁹ *The Anti-monopoly Law of the People's Republic of China*, adopted at the 29th Meeting of the Standing Committee of the Tenth National People's Congress of the People's Republic of China, 30 août 2007 [texte intégral, en anglais].

⁸⁰ *California Consumer Privacy Act of 2018* [1798.100 - 1798.199.100].

⁸¹ Commission européenne, *Communication au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – Une stratégie de l'UE en matière de normalisation – Définir des normes mondiales à l'appui d'un marché unique européen résilient, vert et numérique*, Bruxelles, 2 février 2022, COM(2022) 31 final, p. 1.

stratégique de l'effet Bruxelles n'a été pris en compte que tardivement par la Commission européenne. Une première prise de conscience se produit aux alentours des années 2006-2007 en évoquant ce potentiel stratégique lors de certaines communications de la Commission⁸². La reconnaissance concrète de son intérêt se produit dix années plus tard à l'aune de l'entrée en vigueur du RGPD. À ce sujet, la commissaire européenne à la justice affirmait « *we want to set the global standard* »⁸³.

28. **Stratégie européenne.** Alors que le potentiel stratégique des normes est aujourd'hui reconnu par les institutions européennes, il serait intéressant qu'elle développe une Stratégie globale de l'effet Bruxelles⁸⁴ ; dans le même sens que la Stratégie globale⁸⁵ pour la politique étrangère et de sécurité commune présentée en 2016. En effet, l'Union européenne a tout intérêt à se doter d'une nouvelle Stratégie globale en intégrant le potentiel stratégique des normes et de l'effet Bruxelles pour construire son identité internationale et renforcer son autonomie stratégique dans le domaine. Celle-ci aurait pour effet de stimuler la production de normes dans des domaines stratégiques avec l'objectif, juridiquement contraignant, de protéger un ordre international fondé sur des règles. Cela permettrait aussi à l'Union européenne d'influencer de manière plus déterminante la gouvernance mondiale et de s'affirmer comme une véritable puissance normative.

29. **Transition.** Finalement, l'effet Bruxelles est un phénomène qui n'a été pris en compte que récemment. Il est complémentaire à un phénomène plus global

⁸² Commission des communautés européennes, *Communication au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – Un marché unique pour l'Europe du 2^e siècle*, Bruxelles, 20 novembre 2007, COM(2007) 724 final ; Commission des communautés européennes, *Communication au Parlement européen et au Conseil – Un espace de liberté, de sécurité et de justice au service des citoyens*, Bruxelles, 10 juin 2009, COM(2009) 262 final.

⁸³ M. SCOTT et L. CERULUS, « Europe's new data protection rules export privacy standards worldwide », *politico.eu*, 31 janvier 2018 [en ligne].

⁸⁴ PALM, *op. cit.* note no.70

⁸⁵ Commission européenne, *A global strategy for the European Union's Foreign And Security Policy, "Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe"*, 26 juin 2016 [en ligne].

et ancien : le soutien de l'Union européenne à un ordre international fondé sur des règles.

II. Le soutien de l'Union européenne à un ordre international fondé sur des règles

30. **Chapeau introductif.** L'Union européenne est un produit du multilatéralisme, ou plutôt du régionalisme post-Seconde Guerre mondiale. Après le traumatisme de la guerre, les États ont souhaité favoriser l'interdépendance et la résolution pacifique des différends. C'est en ce sens que les traités européens ont toujours contenu des mentions au multilatéralisme, à la protection de la Charte des Nations unies et à la sauvegarde de la paix et de la sécurité internationales. L'article 21 du traité sur l'Union européenne contraint aujourd'hui l'organisation et ses États membres à protéger l'ordre international. C'est ainsi que les valeurs européennes et internationales se confondent. En cherchant à diffuser ses valeurs, l'Union européenne contribue à la diffusion des valeurs du système international post-Seconde Guerre mondiale. Ce processus de diffusion se réalise par le soutien de l'Union européenne à l'ordre international établi. Ce phénomène peut se décomposer en deux sous-phénomènes que sont la politique de conditionnalité européenne dans les négociations aux traités (A) et l'activisme européen dans les enceintes multilatérales (B).

A. La politique de conditionnalité européenne aux traités

31. **Accords de libre-échange.** Grâce à l'attractivité de son marché unique, l'Union européenne dispose du poids nécessaire dans les négociations avec les États tiers, désireux d'accéder à son marché, pour leur imposer des conditions qui prennent la forme de clauses aux traités dits de « nouvelle génération ». En étant investi d'une force contraignante, ces clauses vont participer à la diffusion des valeurs internationales et européennes. Elles ont généralement trait aux droits de l'Homme, à l'environnement, à la justice internationale ou encore à l'État de droit. Les blocages politiques récents sur un accord Union européenne-MERCOSUR illustrent cette politique de conditionnalité⁸⁶. L'Union européenne demande aux États du MERCOSUR l'intégration de clauses miroirs sur les questions environnementales en poursuivant un triple objectif : ne pas pénaliser les agriculteurs européens ; assurer la cohérence de sa politique climatique⁸⁷ ; et diffuser ses valeurs de protection de l'environnement.

32. **Désarmement.** L'Union européenne est aussi une actrice déterminante sur la question du désarmement. Par des clauses « armes de destruction massive » ou « armes conventionnelles » qu'elle insère dans ses traités avec les États tiers⁸⁸, elle contribue à la protection de la paix et de la sécurité internationales. De même, en matière d'exportation des armes, l'Union et ses États membres ont joué un rôle capital dans les négociations au traité sur le commerce des armes⁸⁹

⁸⁶ P. MESSAD, « Lula gagne du temps sur l'accord UE-Mercosur avant de contrattaquer », *euractiv.fr*, 30 juin 2023 [en ligne] ; Euractiv France et AFP, « Argentine et Brésil dénoncent les exigences de l'UE pour un accord avec le Mercosur », *euractiv.fr*, 6 juillet 2023 [en ligne].

⁸⁷ Commission européenne, *Communication au Parlement, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – Le pacte vert pour l'Europe*, COM(2019) 640 final, Bruxelles, 11 décembre 2019 [en ligne].

⁸⁸ *Accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part*, Cotonou, 23 juin 2000, article 11b [en ligne].

⁸⁹ *Traité sur le commerce des armes*, New-York, 24 décembre 2014 [en ligne].

grâce à une Position commune⁹⁰ adoptée par le Conseil en 2008. Dans une résolution plus récente, le Parlement européen félicite l'Union et ses États membres pour l'actualisation de cette position commune et pour le rôle que joue l'Union européenne dans l'universalisation de ce traité ; tout en aidant les États tiers à se conformer aux contrôles des armes⁹¹.

33. **Justice pénale internationale.** Un autre exemple est celui du soutien de l'Union européenne à la justice pénale internationale et à sa principale juridiction. Lors de la révision des Accords de Cotonou⁹², en 2005, a été ajoutée une clause à l'article II paragraphe 7 qui prévoit :

En promouvant le renforcement de la paix et de la justice internationale, les parties réaffirment leur détermination à :

— partager des expériences concernant l'adoption d'amendements juridiques nécessaires pour permettre la ratification et la mise en œuvre du statut de Rome de la Cour pénale internationale, et

— lutter contre la criminalité internationale conformément au droit international, en tenant dûment compte du statut de Rome.

Les parties s'efforcent de prendre les mesures en vue de ratifier et de mettre en œuvre le statut de Rome et les instruments connexes.

Par cette clause, les États du Pacifique s'engagent à ratifier le Statut de Rome instituant la Cour pénale internationale et à lutter plus efficacement contre les crimes internationaux. Le Conseil de l'Union affirme⁹³ que « [1]’accord de

⁹⁰ Conseil de l'Union européenne, *Position commune définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires*, 2008/944/PESC, Bruxelles, 8 décembre 2008 (J.O L 335/99 du 13 décembre 2008).

⁹¹ Parlement européen, *Résolution sur les exportations d'armements : mise en œuvre de la position commune 2008/944/PESC*, 2020/2003(INI), Strasbourg, 17 septembre 2020, (J.O C 385/47 du 22 septembre 2021), point 22.

⁹² *Cotonou*, *op. cit.* note no⁸⁸.

⁹³ General secretariat of the Council, *The European Union and the International Criminal Court*, expert series, 2010, p. 13.

Cotonou constitue la « clause type » à suivre lors de la négociation d'autres accords, même s'il est bien sûr nécessaire d'adopter une approche au cas par cas, en tenant compte des différentes positions sur la CPI des pays avec lesquels l'UE conclut des accords »⁹⁴.

34. **Transition.** Les traités sont le principal instrument du multilatéralisme et de la coopération entre États. En les multipliant et en y insérant des clauses, l'Union européenne fait valoir sa puissance normative tout en protégeant ses intérêts et en diffusant ses valeurs et celles du système international. Aussi, cette diffusion s'exerce par l'activisme de l'Union au sein des grandes enceintes multilatérales.

B. L'activisme européen dans les enceintes multilatérales

35. **Projet de paix.** L'Union européenne « est le projet de paix le plus réussi de l'histoire de l'humanité » selon les mots de la Première ministre de Serbie⁹⁵. Elle est l'archétype d'un multilatéralisme accompli. En étant un symbole de paix et de prospérité depuis plus de soixante-dix années, et possédant le plus grand marché économique mondial, elle dispose d'un poids important dans les enceintes multilatérales.

36. **Statut de Rome.** Par exemple, l'Union européenne a joué un rôle prépondérant dans les négociations de Rome de juillet 1998 pour le Statut de la Cour pénale internationale. Dès la fin des négociations, elle a harmonisé la voix de ses États membres par le biais de plusieurs positions communes⁹⁶. Aussi, un

⁹⁴ Traduction libre depuis : « [t]he Cotonou Agreement forms the “standard clause” to be followed when negotiating other agreements, although it is of course necessary to adopt a case-by-case approach, taking into account the different positions on the ICC of the countries with which the EU enters into agreement ».

⁹⁵ B. ZIMONJIC JELISAVAC, « Adhésion à l'UE : la Serbie n'a pas de « plan B », selon Ana Brnabic », *euractiv.fr*, 5 juillet 2023 [en ligne].

⁹⁶ Conseil de l'Union européenne, *Position commune concernant la Cour pénale internationale*, 2001/443/PESC, Bruxelles, 11 juin 2001 (J.O L 155/19 du 12 juin 2001) ; Conseil de l'Union européenne, *Position commune modifiant la position commune 2001/443/PESC concernant la Cour pénale internationale*, 2002/474/PESC, Bruxelles, 20 juin 2002 (J.O L 164/1

accord a été conclu avec la Cour en 2006⁹⁷ sur l'articulation de la coopération et de l'assistance entre les deux organisations. Le soutien de l'Union européenne à la justice pénale internationale prend aussi forme dans la création du « Réseau génocide européen » par une décision de 2002⁹⁸.

37. **Enceintes multilatérales.** Enfin, l'Union européenne est un acteur proactif dans de nombreuses organisations internationales. Elle dispose d'un statut « sur-mesure » de super-observateur au sein de l'Organisation des Nations unies⁹⁹, grâce auquel le Président du Conseil européen peut s'adresser à l'Assemblée générale ; elle est à la seule organisation internationale membre à part entière de l'Organisation mondiale du commerce ; elle est un moteur essentiel de la moins connue Organisation internationale de normalisation ; et est aussi une partenaire essentielle de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord dans l'architecture de sécurité du territoire européen¹⁰⁰.

Conclusion

38. **Autonomie stratégique normative.** Il a été brièvement démontré l'autonomie stratégique de l'Union européenne en matière de diffusion de ses propres normes et valeurs dans le système international et ainsi la contribution de l'Union européenne dans le façonnement de la gouvernance mondiale. Les

du 22 juin 2002) ; Conseil de l'Union européenne, *Position commune concernant la Cour pénale internationale*, 2003/444/PESC, Bruxelles, 16 juin 2003 (J.O L 150/67 du 18 juin 2003).

⁹⁷ *Accord de coopération et d'assistance entre la Cour pénale internationale et l'Union européenne*, Bruxelles, 28 avril 2006 (J.O L 115/50 du 28 avril 2006).

⁹⁸ Conseil de l'Union européenne, *Décision portant création d'un réseau européen de points de contact en ce qui concerne les personnes responsables de génocide, de crimes contre l'Humanité et de crimes de guerre*, 2002/494/JAI, Bruxelles (J.O L 167/1 du 26 juin 2002).

⁹⁹ Assemblée générale des Nations unies, *Participation de l'Union européenne aux travaux de l'Organisation des Nations unies*, 3 mai 2011, A/RES/65/276.

¹⁰⁰ Conseil européen, *Déclaration conjointe sur la coopération entre l'UE et l'OTAN*, Communiqué de presse, 10 janvier 2023 [texte intégral].

effets Bruxelles *de facto* et *de jure*, la politique de conditionnalité dans les négociations aux traités et l'activisme européen au sein des enceintes multilatérales viennent apporter de la substance aux propos de Ian MANNERS sur le *normative power* européen. Cette puissance normative tend aussi à se renforcer par le phénomène de l'élargissement. La guerre en Ukraine a relancé le débat sur l'adhésion potentielle de la Moldavie, de la Géorgie, de la Bosnie-Herzégovine et de l'Ukraine à brève ou moyenne échéance. Naturellement, l'élargissement de l'Union européenne, à l'instar de sa politique de voisinage, participe à la diffusion de ses normes et de ses valeurs. Dans le même sens, la consécration du projet de Communauté politique européenne à l'initiative du Président français Emmanuel MACRON, participe à la construction de cette nouvelle identité normative européenne.

39. **Dynamique normative.** Malgré le perpétuel narratif sur la déliquescence de l'organisation européenne, sa production normative suit un rythme effréné : semi-conducteurs, haine en ligne, marchés numériques, services numériques, intelligence artificielle, union de la santé, marché de l'énergie, etc.¹⁰¹. Une autonomie stratégique de l'Union européenne en matière normative est en effet difficilement contestable. Néanmoins, une utilisation plus stratégique des normes permettrait à l'Union européenne de former une alternative, une troisième voie possible, face à la rivalité militaro-économique que se livrent la Chine et les États-Unis. De plus, une meilleure structuration de ses normes par le biais d'un processus législatif prenant en compte ce potentiel stratégique ne ferait que renforcer la puissance normative européenne. L'Union est en capacité de façonner la « norme » et donc ce qui est « légal » ou « illégal » dans le système international. Elle serait dès lors qualifiée de puissance. En effet, demain il semblerait que c'est une entité capable de résister et de survivre face aux changements climatiques et une entité édictant les règles mondiales en matière d'intelligence artificielle et de robotique qui sera qualifiée de puissante.

¹⁰¹ *Digital Market Act, Chips Act, Digital Service Act, Cybersecurity Act, etc.*