Le monde vu par la Commission européenne

Quelles sont les spécificités des réponses de l'Union européenne et de ses Etats membres face aux nouvelles menaces ?

Mémoire de géopolitique
du lieutenant colonel Karim BASRI

Collège Interarmées de Défense
13ème promotion
Groupe A1

Thierry **CHOPIN**
Directeur des études de la
Fondation Robert Schuman

Mars 2006

Quelles sont les spécificités des réponses de l'Union européenne et de ses Etats membres face aux nouvelles menaces ?

SOMMAIRE

PREMIERE PARTIE : Y A-T-IL DE NOUVELLES MENACES ?

Des menaces bien connues.

Des menaces moins connues.

DEUXIEME PARTIE : EN QUOI LES REPONSES DE L'UNION EUROPEENNE ET DE SES ETATS MEMBRES SONT –ELLES SPECIFIQUES ?

Une mobilisation exceptionnelle après le 11 septembre 2001.

Du passage de « l'Union fait la paix » à celui de « l'Union fait la force ».

INTRODUCTION

Le monde dans lequel nous vivons évolue très rapidement. Depuis le milieu des années 90, la situation internationale a connu un certain nombre de mutations. Nous les avons tous en tête.

Contrairement à ce que certains affirment, notre planète n'est ni plus sûre, ni plus sage qu'il y a dix ans. Les crises locales et régionales n'ont cessé de se multiplier, y compris aux portes de l'Europe, en ex-Yougoslavie ou dans les marches actuelles de la Russie.

Transverses, transnationales, les menaces proviennent tant de sources extérieures à l'Europe que de micro-cellules subversives présentes à l'intérieur même de nos frontières. Les méthodes de financement, les capacités de projection et les motivations de plus en plus diverses ont considérablement accru la complexité des crises modernes.

Dès lors, la gestion des crises doit être envisagée de manière globale. Il ne suffit plus d'assurer l'intégrité du territoire pour sauvegarder la sécurité du pays : il faut encore sécuriser les voies commerciales, juger du juste degré de perméabilité des frontières, traquer le terrorisme international et lutter contre la prolifération d'armes de toutes natures et de toutes « générations technologiques ».

En effet, les risques liés aux armes de destruction massive n'ont jamais été aussi grands.

Mais surtout, avec les attentats du 11 septembre à New York et ceux qui ont suivi, le terrorisme a pris une dimension jamais atteinte auparavant.

A un terrorisme idéologique ou régional a succédé un terrorisme mondial dont l'objectif consiste à déstabiliser les démocraties et en particulier les démocraties européennes. Il joue avec les effets de la multiplication des moyens de communication. Toutes ces menaces pèsent sur nous. Elles sont des réalités qu'il convient d'avoir constamment à l'esprit.

Mais au-delà des menaces biens connues, il en existe d'autres, moins connues et qui pourtant méritent d'être soulignées.

Après avoir exposé ces nouvelles menaces, nous verrons en quoi les réponses de l'Union européenne et de ses Etats membres sont spécifiques.

Spécifique, d'une part, car l'Europe est en cours de construction.

Or, de la même manière qu'il était impossible aux contemporains du 17ème siècle d'avoir une vision claire de l'Etat-Nation en cours de constitution, il est vraisemblable que dans cinquante ans, la configuration finale de l'UE ne sera pas encore clairement définie, tant en ce qui concerne ses frontières géographiques que sont mode d'organisation.

Spécifique, d'autre part, car les différences entre les Etats membres n'apparaissent dans aucun document relatif à la politique de défense et de sécurité commune.
Ainsi, même dans la « stratégie européenne de la sécurité », des différences majeures sont ignorées : le fait, tout d'abord, que la France et le Royaume-Uni soient des puissances nucléaires, membres permanents du Conseil de sécurité. Jamais par ailleurs, ne sont mentionnés les différences de culture stratégiques entre les Etats, grands et petits, ni même la façon propre à chacun d'eux d'appréhender une situation donnée.
Les réponses aux menaces seront développées à partir de la mobilisation exceptionnelle apparue après les attentats du 11 septembre 2001 ; la construction d'une politique étrangère européenne ouvrant une opportunité sur le passage de « l'Union fait la paix » à celui de « l'Union fait la force ».

Existe-t-il une distinction entre risques et menaces ?

Depuis le début des années 1990, il existe une certaine confusion entre risques et menaces.
Cette confusion est apparut d'ailleurs dans le Livre blanc sur la Défense (1994).
Il y est mentionné ainsi que le trafic de drogue est une menace qui peut avoir des retombées négatives dans plusieurs domaines. Parallèlement, le terrorisme est présenté aussi comme une menace mais dans le même paragraphe on utilise l'expression « risques du terrorisme nucléaire ».A l'heure ou l'on parlait de la possibilité de l'engagement des armes de destruction massive irakiennes. Pour les pays de la coalition, il ne s'agissait pas d'un risque mais bien d'une menace sérieuse.
A ce stade, ne faut-il pas ajouter que la menace est beaucoup plus redoutée que le risque?

D'ailleurs, aujourd'hui, personne ne parle plus des risques du terrorisme nucléaire, mais bien de menaces du terrorisme nucléaire car cette menace est directe, imminente et grave.
Le chercheur tchèque Jan EICHLER[1] a proposé une brillante analyse sémantique des termes « menaces, risques et défis ».
Pour ce chercheur, le mot menace devrait être utilisé pour caractériser des phénomènes objectifs qui expriment la volonté de nuire à quelqu'un ou de le punir. Chaque menace peut causer des dommages et inciter la peur de celui qui est menacé.

En catégorisant les menaces, Jan EICHLER prend en considération les différents critères, notamment ceux de la géopolitique, du temps, des différents secteurs et des initiateurs.

A la lumière géopolitique, il s'agit de menaces directes ou indirectes.

Si les premières touchent l'Etat même dont nous sommes citoyens, les secondes peuvent toucher nos voisins, nous alliés ou la stabilité régionales, comme c'était le cas par exemple en Ex-Yougoslavie dont nous avons longuement sous-estimé les conséquences négatives pour toute l'Europe.

En ce qui concerne le temps, les menaces sont soit imminentes, soit latentes.
Les premières nécessitent une réaction immédiate, tandis que les secondes pourraient devenir urgentes si elles étaient longtemps sous-estimées.
Par exemple, le terrorisme ou la prolifération des ADM étaient, juste après la fin de la guerre froide, caractérisés comme des risques ou des défis, mais en réalité, il s'agissait de menaces latentes.
Aujourd'hui, ces phénomènes sont, à juste tire, perçus comme les menaces les plus imminentes au niveau global.

La classification sectorielle nous montre qu'il existe des menaces militaires, politiques, économiques, écologiques et sociales. L'agression militaire est eu probable aujourd'hui en zone euro atlantique.

Les menaces économiques résultent notamment de l'instabilité des marchés mondiaux et des incertitudes au niveau régional ou global. Elles peuvent également revêtir la forme d'embargos ou, même, de guerres commerciales déclenchées pour sanctionner les pays jugés comme ennemis ou traîtres.

[1] Jan EICHLER : « Comment apprécier les menaces et les risques du monde contemporain » Défense nationale, mai 2004.

Enfin, en ce qui concerne les initiateurs, il s'agit tout d'abord de menaces intentionnelles qui symbolisent une intention, une volonté ou une détermination de nuire à quelqu'un ou de le punir.

On peut mentionner, par exemple, les agressions militaires, les sanctions ou les guerres économiques, les attaques contre le transport des matières stratégiques, les actes terroristes. Nous pouvons définir ensuite des menaces non intentionnelles liées aux phénomènes naturels, parmi lesquelles on peut citer les inondations, les ouragans, les épidémies, la sécheresse ou les tremblements de terre.

Ainsi, même si la sémantique des termes varie parfois en fonction des auteurs, le traitement des risques et des menaces est identique, c'est là une base désormais bien admise.

1 Y a-t-il de nouvelles menaces ?

Vue de l'Union européenne, la vision stratégique de la menace diffère de celle développée par les Américains mais aussi de certains Etats membres pris isolément.

Ainsi du point de vue de l'union, le terrorisme n'est pas réductible à la malignité de réseaux d'assassins internationaux, même si ces derniers existent. Il est le fruit de situations régionales complexes et qui se dégradent, notamment le conflit israélo-palestinien ou d'autres conflits en Asie du Sud Est. De la même manière, la prolifération nucléaire ne résulte pas uniquement de l'intention maligne d'Etats fous ou hors la loi, mais également d'équations de sécurité régionales non-résolues, notamment dans le golfe persique.

La perception européenne de la menace prend donc en compte l'ensemble des facteurs économiques, politiques et militaires susceptibles de devenir des éléments de déstabilisation. Dans ce cadre, il semble impossible de hiérarchiser les différents types de menaces. Pour l'Union européenne, la prolifération des armes de destruction massive n'est pas plus importante que, par exemple, la résolution des confits régionaux.

La complexité des facteurs déstabilisants obligent donc à traiter ces derniers de manière parallèle.

Rajoutons, par ailleurs, que l'Union européenne considère que les moyens militaires ne constituent pas les seuls, et en aucun cas les premiers outils permettant de répondre efficacement à l'instabilité internationale.
Ainsi, depuis 1990, 4 millions de personnes sont décédées dans le cadre de conflits régionaux ou de guerres civiles, alors que ceci n'est pas considéré par les Etats-Unis comme des menaces stratégiques prioritaires.

En conséquence, au niveau de l'Union et de ses Etats membres, la menace « est pensée » de manière globale et intégrée.

1.1 Des menaces bien connues

1.1.1 Le terrorisme.

La menace de la guerre ne concerne plus véritablement l'Union européenne.

En revanche, d'autres menaces sont apparues, notamment le terrorisme.
Bascule-t-on d'un terrorisme classique vers un nouveau terrorisme qui serait une tentative de destruction de masse, c'est-à-dire l'hyper terrorisme ?
Telle est la question qui s'est posée après les attentats du 11 septembre 2001. Alors que certains le réfutent encore la réponse est clairement oui. La violence est désormais indiscriminée et illimitée. Les attentats du 11 mai 2004 à Madrid ceux de Karachi ou de Bali montrent que la menace terrorisme s'intensifie et se globalise. Les deux séries d'attaques de juillet 2005 à Londres renforcent l'idée que le phénomène et pérenne et que l'Europe n'est pas épargnée par ce type d'agressions.

L'augmentation de la capacité d'appropriation par tout un chacun du pouvoir de communication et à moindre coût constitue une évolution technique lourde. Cette augmentation consacre le principe

d'aggravation : plus le temps passe, plus le phénomène terrorisme prend de l'importance et cause des dégâts.

De même, on perçoit une évolution de la nature des groupes terroristes.

Depuis 40 ans, si l'on prend la définition juridique du terrorisme, le nombre d'actes en Europe est en baisse. En revanche, la létalité des actes augmente (1/5 acte cause des morts). Les référents idéologiques sont différents et plus fluctuants. Le facteur religieux, et notamment islamique, est majeur depuis les années 1990.

Par ailleurs, la nature des moyens change puisqu'il est possible d'utiliser des armes de destruction de masse.

Parallèlement, on note une perte de l'unité de théâtre : l'unité d'action, de temps, de lieu qui caractérisait l'acte terroriste est désormais rompue. Le niveau de contrainte est plus fort ce qui entraîne une hausse de niveau de risque. Avant 1985, aucun attentat n'avait fait plus de 100 morts, l'unité de compte des victimes était la dizaine. De 1985 à 2001 l'unité de compte s'élève à la centaine. Depuis le 11 septembre 2001, l'unité est le millier.

Le terrorisme s'attaque avec méthode aux vulnérabilités des démocraties occidentales. Il exploite les failles inhérentes à l'asymétrie de puissance entre les acteurs non-étatiques et les puissances occidentales. Les premiers sont faibles mais insaisissables, les seconds bien armées mais sur-sensibilisées aux pertes humaines et soucieuses de ne pas se rendre coupable de discrimination à l'égard de ses minorités, notamment islamiques.

Par ailleurs, la symbolique, le type d'attaque, le calendrier ou la référence à Al Qaïda sont des facteurs clés qui ont une implication directe sur le retentissement médiatique et émotionnel de l'opération.

La logique de ce terrorisme échappe aux principes clausewitziens de limitation dans l'usage de la force : le nombre de victimes et les conséquences désastreuses de l'agression représentent aujourd'hui un objectif principal qui peut provoquer de véritables destructions de masse.

Le caractère mondial et transnational de cette menace terroriste induit donc une dimension inédite dans la situation stratégique à laquelle nous sommes confrontés.

L'UE et les Etats membres doivent à la fois être capables de mobiliser des moyens au niveau de la prévention et de répondre à ces agressions. Les mouvements terroristes disposent en effet désormais de ressources importantes qui leur permettent d'entretenir un réseau complexe et fiable au niveau de plusieurs pays y compris européens ; ce qui favorise des attentats sans restriction de frontières.

Cette nouvelle menace globale bouleverse la ligne de partage entre les notions de sécurité interne et de sécurité externe. Il s'agit alors de redéfinir la notion de lutte antiterroriste non seulement au niveau des Etats membres mais aussi de L'Union européenne. La menace terroriste a d'ailleurs grandement

influencé les institutions européennes et les rédacteurs du traité établissant une Constitution pour l'Europe[2] . Le terme « terrorisme » y est employé à plus de dix reprises.

Mais la question se pose : face à un adversaire commun, face à une menace commune, l'identité européenne se fortifiera-t-elle ou au contraire assistera-t-on à des replis nationaux ?

Et si les objectifs réaffirmés de l'Union sont « d'œuvrer pour la paix, la justice et la solidarité dans le monde »…et une « union sans cesse plus étroite » avec finalité « d'un destin commun »[3] ne doit-on pas souhaiter, à l'instar de l'Agence européenne pour l'Armement, et dans le but d'éviter les aléas d'une dispersion des services et des informations, l'éclosion d'une agence européenne pour le renseignement ?

1.1.2 La prolifération des armes de destruction massive.

De quoi parle-t-on ?

Le terme de prolifération est entré dans toutes les conversations des experts et stratégistes.
Cette notion, d'autant plus inquiétante qu'elle est floue, permet de focaliser les angoisses de la grande peur du vingt et unième siècle. Par ailleurs, celle-ci dissimule des questions industrielles et économiques beaucoup plus terre-à-terre. Souvent, la manipulation de ce concept et de la menace qu'elle suppose s'intègre dans une stratégie de puissance.

D'aucuns préfèrent parler de dissémination sans que cette notion se distingue réellement de la première. Cherchant une définition, on dirait que la dissémination implique une volonté alors que la prolifération est le fait d'un Etat de nature[4] .

[2] Les citoyens européens sont conscients du risque élevé : un récent sondage montrait que 59% des Français interrogés, 67% des Allemands, 70% des Britanniques et 86% des Italiens redoutent une attaque dans leurs pays (sondage publié le 16 octobre 2005 par le Figaro)
[3] Préambule du traité établissant une Constitution pour l'Europe
[4] Le Petit Robert parle pour la prolifération : « d'apparition d'une production surnuméraire- se multiplier, se reproduire en abondance » et pour la dissémination : « répandre en de nombreux points assez écartés (éparpiller, disperser) ».

Paradoxalement, le jargon stratégique ne parle pas de prolifération d'armements conventionnels pourtant les plus nombreux dans le monde ; ce terme est réservé aux armements non conventionnels. C'est-à-dire les armements qui sont définis comme emportant un seuil de violence et de dévastation supposé hors du commun ou relevant d'une prohibition légale ou morale : le nucléaire, le chimique et le biologique associé à une idée de projection à longue distance, le balistique. Ainsi sera qualifiée de prolifération, l'émergence, dans un certain nombre de pays du monde, de nouvelles capacités à construire ou à déployer ces armements non conventionnels.

La prolifération des armes de destruction massive constitue potentiellement la menace la plus importante pour notre sécurité.

Les régimes prévus par les traités internationaux et les arrangements de contrôle des exportations ont permis de ralentir la prolifération des ADM et de leurs vecteurs.

Cependant, nous entrons désormais dans une période à la fois nouvelle et dangereuse : on risque en effet d'assister à une course aux ADM, en particulier au Moyen-Orient. Les progrès réalisés dans le domaine des sciences biologiques peuvent, dans les mois à venir, augmenter la puissance des armes biologiques. Les attaques au moyen de matières chimiques et radiologiques ne doivent pas être sous estimées.

La prolifération de la technologie balistique ajoute un élément d'instabilité supplémentaire qui pourrait placer l'Europe dans une situation de risque accru.

Le pire scénario serait celui où l'on verrait des groupes terroristes acquérir des armes de destruction massive. Dans cette hypothèse, un petit groupe serait à même d'affliger des dégâts d'une ampleur qui, jusqu'il y a peu, n'aurait pu être envisagée que pour les Etats ou les armées.

1.1.3 Les conflits régionaux et la déliquescence des Etats.

Les problèmes tels que ceux du Cachemire, de la région des Grands Lacs et de la péninsule coréenne ont un impact direct et indirect sur les intérêts européens, de même que les conflits qui sévissent plus près de chez nous, surtout au Moyen Orient.

Les conflits violents ou « gelés », qui persistent également à nos frontières, menacent la stabilité régionale. Ils causent la perte de vies humaines et détruisent les infrastructures sociales et physiques.

De plus, ils constituent une menace pour les minorités, les libertés fondamentales et les droits de l'homme. Ces conflits peuvent conduire à l'extrémisme et au terrorisme jusqu'à entraîner la déliquescence des Etats. L'insécurité régionale peut accroître la demande d'ADM.

La mauvaise gestion des affaires publiques et les conflits civils rongent les Etats de l'intérieur.
Dans certains cas, cette situation a failli entraîner l'effondrement des institutions étatiques.
La Somalie, le Libéria et l'Afghanistan des Talibans constituent les exemples récents les plus connus. L'effondrement de l'Etat peut être associé à des menaces évidentes, telles que la criminalité organisée ou le terrorisme.

La déliquescence des Etats constitue un phénomène alarmant, qui sape la gouvernance mondiale et ajoute à l'instabilité régionale.

L'Europe constitue une cible de premier ordre pour la criminalité organisée.
Cette menace intérieure qui pèse sur notre sécurité comporte une dimension extérieure importante : le trafic transfrontalier de drogue, la traite des femmes, l'immigration clandestine et le trafic d'armes représentent une grande partie des activités des groupes criminels. Cette criminalité organisée peut avoir des liens avec le terrorisme. Ces activités criminelles sont souvent associées à des Etats faibles ou en déliquescence.

Les revenus tirés du trafic de drogue ont contribué à l'affaiblissement des structures étatiques dans plusieurs pays producteurs. Ceux tirés du commerce des pierres précieuses, du bois et des armes légères entretiennent les conflits dans d'autres parties du monde. Toutes ces activités sapent l'Etat de droit, voire l'ordre social. Ainsi, 90% de l'héroïne vendue en Europe provient du pavot cultivé en Afghanistan, où le commerce de la drogue sert à financer des armées privées. La majeure partie de

cette héroïne est acheminée par les réseaux criminels balkaniques qui, en outre se livrent à l'exploitation de femmes victimes du commerce sexuel.
L'essor de la piraterie maritime, qui constitue une nouvelle dimension de la criminalité organisée, méritera une plus grande attention.

La conjugaison de tous ces éléments nous expose à une menace extrêmement sérieuse.

D'autant qu'à ces menaces bien connues que sont le terrorisme, l'accès à des armes de destruction massive, l'affaiblissement du système étatique et la criminalité organisée s'en ajoute d'autres que nous allons développer juste après avoir rappelé les principales zones à risques.

Quelles sont les principales zones à risques ?

Pour l'Union européenne, il convient d'identifier les pays, ou les groupes de pays, qui ne parviendront pas à entrer dans la modernité économique.

Quatre grandes interrogations apparaissent. Tout d'abord celle qui concerne la Chine, même si ce pays possède les capacités nécessaires pour intégrer la mondialisation. Les trois autres zones qui sont sensibles sont l'Afrique, la Russie et le monde arabo-musulman. On peut dire que ces pays recouvrent la carte des zones de conflits actuelles.

En second lieu, au sein de l'Union européenne les questions globales, y compris parmi les pays les plus opposés sur la guerre en Irak, il existe un large consensus concernant le fait que les questions globales sont essentielles pour l'avenir de la planète.

Ce consensus porte notamment sur le fait qu'il n'est pas normal que 45 millions de personnes meurent de faim chaque année, ou que 15% de la population mondiale accapare 80% des richesses. L'accroissement des disparités de richesse entre le Nord et le Sud constitue en effet l'un des problèmes de sécurité majeurs et alimente le terrorisme international.

L'Union européenne, qui n'est pas seulement une puissance militaire est, par conséquent, capable de traiter le mieux ces défis globaux.
L'Europe, d'après Nicole Gnesotto, directrice de l'Institut d'études de sécurité de l'Union européenne considère que « plus d'une révolution dans les affaires militaires, c'est d'une révolution dans les affaires politiques internationales dont le monde a besoin » ; afin de prendre à bras le corps les

fractures économiques et démographiques alimentant les conflits régionaux, le terrorisme ou la prolifération nucléaire.

Cependant, au-delà de cette analyse structurelle, il convient de gérer les urgences immédiates.

Pour l'Union, elles concernent en premier lieu les risques de prolifération.
Dans ce cadre, l'Union a pris l'initiative de tenter de régler le risque de prolifération nucléaire iranienne sans avoir recours au moindre soldat, mais par une initiative de dialogue diplomatique, commercial et militaire, ainsi que le soutien à l'AIEA.
Les autres priorités concernent le conflit israélo-palestinien ; la stabilisation de l'ex-union soviétique (Ukraine, la Moldavie, le Caucase ou la Biélorussie) et les Balkans.

Nicole Gnesotto affirme enfin que « prendre comme seul critère le niveau des dépenses militaires aboutit à ne pas prendre en compte l'essentiel de la contribution de l'Union à la stabilité internationale ».
Ces menaces bien connues ne doivent pas cependant en masquer d'autres.

1.2 Des menaces moins connues.

1.2.1 Le poids démographique défavorable.

Depuis qu'elle compte 25 membres, forte de 456 millions d'habitant, l'union européenne est devenue l'un des ensembles régionaux les plus peuplés, derrière les 535 millions d'habitant de l'ASANE) (Association des Nations d'Asie du Sud), mais devant les 429 millions d'habitants de l'ALENA (qui regroupe seulement trois pays, le Canada, les Etats-Unis et le Mexique) et les 223 millions du MERCOSUR (Argentine, Brésil, Paraguay et Uruguay). Elle reste, toutefois, relativement éloignée de la Chine et de l'Inde qui comptent respectivement 1,3 et 1,1 milliards d'habitants.

Notons qu'en 2000, les vingt-cinq pays de l'Union européenne d'aujourd'hui fournissaient 0,4 million des 80 million de l'accroissement naturel du monde (53 millions de naissances pour 132 millions de naissances), ce qui signifie que le taux d'accroissement naturel de l'Union était seize fois inférieur au taux mondial .

Du fait du vieillissement qui s'accentue, on peut affirmer que les européens sont d'ores et déjà engagés dans un bouleversement qualitatif propre à mettre en péril leur avenir quantitatif[5].
Le vieillissement est le fruit de la conjugaison de deux facteurs simples : la baisse de la fécondité et l'augmentation de la durée de la vie.

On constate dans l'Union européenne que plus de 80% des naissances sont le fait de femmes âgées de 25 à 40 ans et que les premières naissances proviennent de femmes dont l'âge approche désormais 30 ans.

Par ailleurs, l'espérance de vie à la naissance continue d'augmenter : concernant l'Europe des 15 entre 1990 et 2002, elle est passée de 72 ,8 à 75,8 pour les hommes et de 79, 3 à 81,6 pour les femmes.

La part des personnes âgées de plus de 65 ans qui est dès à présent relativement élevée s'accentue, pour doubler à l'échéance de 2050.

Notons que le vieillissement a mathématiquement tendance à s'auto entretenir puisque la proportion des femmes jeunes en âge de procréer diminue, réduisant ainsi la fécondité totale de la population. Par conséquent, même si les femmes commençaient à avoir davantage d'enfants, la tendance au déclin pourrait se maintenir pendant des décennies.

A moins d'une inflexion importante, l'Europe est la seule région du monde qui verra sa population diminuer en ce début de XXIème siècle.
La comparaison de l'évolution quantitative de l'Union européenne avec l'ALENA (Canada, Etats-Unis, Mexique) montre que si cette dernière est aujourd'hui moins peuplée (mais dans des proportions comparables) que la communauté européenne, elle l'aura très nettement dépassée à l'horizon 2025.

Jacques Dupâquier, dans un article sur la démographie française[6], pourtant une des moins sinistrées d'Europe, a cette comparaison saisissante, car métaphorique dans ses moindres détails, que l'on peut élargir à l'Union européenne :

[5] Alain Cotta. Une glorieuse stagnation, Fayard, Paris, 2003, p.27.

« Nous sommes embarqués sur le Titanic. Dans le salon des premières classes, l'orchestre joue de la musique rose. Tout en haut du mât, la vigie crie : « Iceberg, droit devant !». Personne ne l'entend d'abord. Quant, sur la dunette, le pilote prend ses jumelles, il constate que l'iceberg est à 10 miles, c'est beaucoup. Après bien des hésitations, on finit par alerter le commandant – mais non les passagers, bien entendu. Le commandant prend enfin conscience du danger .Il ordonne : « en arrière, toute » ; mais le paquebot, sur sa lancée, poursuit irréversiblement sa marche : la force de ses hélices, qui battent en arrière, est peu de choses par rapport à la force d'inertie de cette masse de 46328 tonneaux, lancée à plus de 30 kilomètres à l'heure. Au dernier moment, le commandant tente de virer de bord. Trop tard ! C'est le naufrage ! ».

« Sans doute, la relation entre démographie et puissance n'est-elle ni mécanique ni univoque mais l'histoire montre un fort parallélisme »[7] .

De son côté, le Plan prospectif à 30 ans[8] considère que « la démographie reste un élément structurant de la géopolitique, constitutif de la puissance » et ajoute : « Avec les évolutions technologiques (transport, NTIC), militaires (nucléaire, espace) et économiques (mondialisation, globalisation) qui permettent de s'affranchir de la « loi du nombre », la valeur relative des enjeux démographiques a pu être contestée par certains chercheurs.

Or, l'analyse tendancielle de l'évolution démographique à l'horizon considéré fait apparaître que même si elle ne constitue en rien un caractère exclusif de la puissance, elle déterminera encore amplement la position des Etats sur la grille des puissances ».

.

1.2.2 La problématique énergétique.

L'énergie a été un élément clé de la construction européenne. La communauté économique de charbon et d'acier(CECA) créée en 1951 qui n'est plus en vigueur depuis juillet 2002 et EURATOM en 1957, toujours en vigueur.

---

[6] Jacques Dupâquier, membre de l'Institut, la nation vieillit. Va-t-elle perdre son identité ? Liberté politique, n°12, printemps 2000

[7] Pierre Buhler. Puissance et démographie : la nouvelle donne. Annuaire Français de Relations Internationales, Editions Bruyant, 2004.

Il faut noter que même si les questions énergétiques ont d'emblée été placées au premier plan sur l'agenda de la construction européenne, le domaine de l'énergie n'entre pas dans les compétentes exclusives de l'Union Européenne. En outre, la CEE est intervenue dans les questions relatives à l'énergie à plus d'un titre : au niveau du « marché intérieur », de l'harmonisation des législations et règles techniques, celui de l'observation des marchés ou au titre de la politique de l'environnement. Par exemple, la Commission européenne a proposé de passer de 14% à 22% d'énergies renouvelables en 2010 afin de renforcer la protection de l'environnement et aussi d'accroître l'indépendance énergétique.

Il existe aujourd'hui une « compétence partagée » entre l'UE et les Etats membres qui évoluent dans une situation de dépendance énergétique.

En 2004, l'UE à 25 consomme 20% de la production mondiale du pétrole. L'UE importe les deux tiers de sa consommation totale d'énergie. En 2030, selon les tendances actuelles, les importations d'énergie devraient s'élever à70% des besoins et à 90% pour le seul pétrole.

En matière de pétrole, les pays européens sont plus consommateurs que producteurs ; la dépendance à l'égard des sources extérieures est importante (à l'exception de la Grande Bretagne qui est devenu importateur net de pétrole) puisque 45% des importations européennes viennent du Moyen-Orient et 18% de la Russie.

De même en matière de gaz, les importations européennes dépendent essentiellement de la Russie et de l'Algérie. De plus, l'UE doit faire face aux Etats de la CEI qui, avec l'opérateur Gazprom, fournit 20% du gaz en Europe.

En matière d'électricité, les enjeux sont moindres que ceux des autres sources d'énergie. En effet, la production d'électricité ne dépend pas de ressources ou de réserves géographiquement situées. Par ailleurs, l'UE possède 40% des capacités électronucléaires mondiales.

Dans ces conditions, l'UE doit chercher à réduire sa dépendance, d'autant que l'élargissement favorise l'augmentation quantitative de la demande en renforçant l'offre de façon limitée.

L'Union européenne et ses Etats membres peuvent-ils être la victime d'une nouvelle menace au travers d'un troisième choc pétrolier né d'une crise au Moyen Orient ?

Le maintien des approvisionnements énergétiques est un enjeu de sécurité pour l'UE et ses Etats membres.

Rappelons ici que le Moyen Orient joue un rôle majeur dans les questions pétrolières et gazières européennes : selon les estimations de 2003, il concentre 63% des réserves mondiales de pétrole et 35% des réserves de gaz. Or, l'Europe importe environ trois millions de barils par jour en provenance du Golfe Persique, soit 45% de ses importations pétrolières.

[8] Plan Prospectif à 30 ans, document de prospective des armées

Ainsi, tout débat sur la politique énergétique européenne doit tenir compte de ces données et du rôle clé de l'Arabie Saoudite comme « banque centrale du pétrole européen ». Si la stabilité de ce pays est menacée, c'est l'ensemble des équilibres énergétiques européens qui seront menacés. Car si l'approvisionnement en gaz de l'UE sera couvert par de multiples fournisseurs comme la Russie, celui du pétrole, en revanche va rester dépendant du Moyen Orient. Ainsi selon la Commission européenne, le taux de dépendance vis-à-vis du pétrole produit à l'extérieur de l'Union pourrait faire un bond à 85% dès 2010 et à 90% en 2020.

L'Union européenne doit donc s'attendre à un regain de ses préoccupations en matière de sécurité d'approvisionnement.

Les Etats membres doivent préciser leurs rôles dans le domaine pétrolier. Les implications multiples de cette problématique lient la politique pétrolière à la PESC par de multiples aspects sécuritaires.

En conséquence, la politique énergétique européenne ne doit pas seulement relever du rôle des Etats membres mais de l'Union européenne dans son ensemble.

1.2.3 La fatigue européenne.

Une des menaces les moins connues correspond à ce que l'on pourrait définir comme une certaine fatigue européenne.

Cette fatigue est assez générale car elle s'applique de la même façon, mais pour des raisons différentes, à la « vieille Europe » et à la « nouvelle Europe », fatiguée des années de malheur qu'elle a vécues.

Ce manque d'enthousiasme et de vitalité se manifeste par le fait que les européens sont blasés. Ils ont des biens mais peut être pas assez de liens. D'ailleurs ne passent t-ils pas leur temps à se dénigrer les uns les autres ? Alors que la construction européenne est une aventure politique très positive et même fascinante nous éprouvons de réelles difficultés à parler positivement de l'Union européenne. Et ce au plus haut niveau. Laisser entendre que la Commission choisit, à son gré, d'agir ou non est inexact. Ce sont les traités régulièrement signés et approuvés par chacun des Etats qui dictent la conduite à tenir au sein de l'Union.

Cette fatigue se traduit également dans notre grande difficulté de mener des réformes économiques si difficilement.

La comparaison avec le peuple américain est à cet égard significative. Ce dernier fait preuve d'une incroyable vitalité, y compris au sens concret du terme puisque comme nous l'avons développé, c'est le seul pays occidental dont le taux de natalité soit nettement supérieur au taux de renouvellement des générations.

Les Etats-Unis nous fascinent même si nous éprouvons parfois des difficultés à les comprendre : par exemple le phénomène Bush nous interpelle vivement. Or, comme l'estime Thierry de Montbrial, ce qui fait la force des Etats-Unis, c'est leur idéologie.

Cette idéologie est parfois exaspérante, mais l'important est que les Américains y croient et disposent du feu sacré. Ils pensent en effet qu'ils détiennent une sorte de vérité universelle leur permettant d'éclairer la planète.

Certes, les Français prétendent également éclairer le monde de leurs valeurs. Cette compétition est sans doute à l'origine de notre exaspération à leur égard.

La différence est que la prétention des Américains est portée par un pays jeune, alors que la majorité des européens, et pas uniquement pour des raisons démographiques parle et agit comme des vieux.

D'une façon générale, nous n'arrivons pas à faire aimer l'Europe. Plus inquiétant, nous peinons à fabriquer des Européens.

Or, l'Europe est en cours de construction. Il est probable que dans cinquante ans la configuration finale de l'Union européenne ne soit toujours pas clairement définie, tant en ce qui concerne ses frontières géographiques que son mode d'organisation.

Dans ce contexte de construction, nous devrions être dynamiques.

Force est de constater une frilosité. Il convient donc de se réveiller, de rajeunir et de faire preuve d'enthousiasme car la principale menace qui guette l'Europe réside dans la poursuite de nos comportements de vieillards.

L'essentiel est aujourd'hui de disposer du feu sacré.

2 En quoi les réponses de l'UE et de ses Etats membres sont-elles spécifiques ?

Toutes ces menaces qui pèsent sur l'UE et ses Etats membres nécessitent des réponses. Parce que l'Europe est en cours de construction, ces réponses ne peuvent être que spécifiques : en effet, de quelle Europe s'agit-il d'assurer la défense alors que l'Union européenne constitue une unité politique d'un type totalement nouveau et en cours d'élaboration ?

De la même manière qu'il était impossible aux contemporains du 17ème siècle d'avoir une vision claire de l'Etat –Nation en cours de constitution, il est vraisemblable que dans cinquante ans, la configuration finale de l'UE ne sera pas encore clairement définie, tant en ce qui concerne ses frontières géographiques que sont mode d'organisation.

Or, l'inconvénient d'une structure en cours de constitution est le flou identitaire qui en résulte.

Malheureusement, ce type d'incertitude est négatif dès lors qu'il s'agit de questions de défense.

En effet, les notions de défense et de sécurité s'appliquent à la préservation d'une identité. Mais la question se pose : face à un adversaire commun, face à une menace commune, l'identité européenne se fortifiera-t-elle ou au contraire assistera-t-on à des replis nationaux ? Aujourd'hui, le flou identitaire est tel que l'Union européenne actuelle comprend des pays neutres.

Certes, la notion de neutralité couvre différentes réalités. Les neutralités suédoise, finlandaise, irlandaise, autrichienne, maltaise ou chypriotes ne sont pas identiques. Si l'on ajoute que l'Union regroupe des pays de tradition atlantiste et autonomistes, à l'image de la France ; il ne faut pas s'étonner que les réponses ne soient pas forcément convergentes.

Il n'en reste pas moins que cette situation est gênante car cette spécificité européenne soulève une question : quelle doctrine et quelle identité pour l'Europe ?

La première de ces questions peut être formulée ainsi : quel message l'Europe souhaite-t-elle délivrer au monde ? Souhaite-t-elle d'ailleurs seulement en délivrer un, qui soit le reflet de l'Europe toute entière ? Y a-t-il, en d'autres termes, volonté partagée de développer une politique commune ? La question peut sembler dépassée mais la leçon principale de l'affaire irakienne est bien celle de l'incapacité des Européens à jouer encore un rôle dans les affaires internationales lorsqu'ils agissent en ordre dispersé. Dans les Etats membres, chacun, en privé, se montre conscient de cette limite européenne : il reste à clarifier le processus décisionnel qui permettra à l'Europe de diffuser sa doctrine sans ambiguïté.

2.1 Une mobilisation exceptionnelle après le 11 septembre 2001

2.1.1 Vers une « homeland defense » en Europe ?

Face à une menace globale et puissante, transfrontalière et très mouvante les Etats européens peuvent-ils seuls lutter efficacement ? Le défi n'est-il pas à la mesure de l'Union européenne ?
Suite aux attentats du 11 septembre 2001, la mobilisation de l'Union a été considérable. En effet, de nombreux dossiers concernant la sécurité intérieure des pays membres ont aboutis. Le Conseil européen adoptait quelques jours après les attentats du 11 septembre un véritable plan d'actions en matière de lutte antiterroriste. Ce plan a d'ailleurs été revu au cours d'une réunion extraordinaire des ministres de l'intérieur après les attentats de Madrid. La nomination au poste de coordonateur européen de la lutte antiterroriste de l'ancien ministre de l'Intérieur néerlandais Gis de Vries a affiché toute la volonté de relancer efficacement la lutte pour la sécurité sur le territoire européen.

Le « plan d'action » adopté comprend trois axes principaux :

Il vise en premier lieu le renforcement de la coopération policière et judiciaire.
Par l'adoption de la décision-cadre du 13 juin 2002, le Conseil Justice et Affaires Intérieures dote l'UE d'une définition commune des infractions terroristes et de celle d'un « groupe terroriste »[9]. On remarquera qu'auparavant, seuls les cinq grands pays de l'Union (Allemagne, France, Espagne, Italie et Royaume-Uni) disposaient d'une législation spécifique sur le terrorisme ; en conséquence, dans la majorité des Etats membres, les infractions terroristes étaient sanctionnées comme des infractions de droit commun, ce qui constituait une entrave à une coopération européenne efficace.

D'autre part, en juin 2002 également, un « mandat d'arrêt européen »a été adopté.
Fondé sur le principe de la reconnaissance mutuelle, cet instrument représente un véritable progrès par rapport à la procédure traditionnelle d'extradition. En effet, non seulement il pourra être directement transmis entre les autorités judiciaires, mais aussi son exécution sera encadrée dans des délais stricts et les motifs de refus seront limités. Ainsi, l'exception au profit des nationaux ne pourra plus jouer.

[9] « Les infractions terroristes peuvent être définies comme des infractions commises intentionnellement par un individu ou un groupe contre un ou plusieurs pays, leurs institutions ou leurs populations, en vue de les menacer et de porter gravement atteinte aux structures économiques, politiques ou sociales de ces pays ou de les détruire ».

Le mandat d'arrêt européen a été conçu lors du Conseil européen de Tampere (1999) afin de remplacer le système d'extradition et de rendre la procédure à la fois plus simple et plus rapide. Il s'agit d'une décision judiciaire d'un Etat membre (« l'Etat d'émission ») en vue de l'arrestation d'une personne dans un autre Etat membre (« l'Etat d'exécution »), et de sa remise, soit en vue de l'exécution d'une peine, soit pour l'exercice de poursuites. Pour un certain nombre d'actes criminels, la remise peut-être subordonnée à la condition que le fait pour lequel est demandée la remise constitue une infraction en application du droit de l'Etat membre d'exécution : c'est la règle de la double incrimination. En revanche, une liste de trente deux infractions graves pouvant donner lieu à remise sans contrôle de la double incrimination a été dressée, dont les actes terroristes inscrits en deuxième position. Enfin, le mandat d'arrêt européen permet aux autorités judiciaires des Etats membres de prendre contact directement entre elles.

On assiste parallèlement au renforcement de la coopération opérationnelle entre les services policiers et judiciaires des Etats membres. Citons à titre d'exemples le groupe de travail des chefs de police ou le groupe Terroriste du Conseil. Cependant, l'essentiel concerne le renforcement de l'Office européen de police (Europol), agence policière de renseignement et la création de l'unité de coopération judiciaire (Eurojust), unité judiciaire de coordination.
Pour optimiser l'échange de renseignements entre les Etats membres de l'UE, le Conseil prévoit des réunions à intervalles réguliers des chefs des unités terroristes et de leurs services de renseignement. Par ailleurs, des mesures ont été prises pour simplifier l'accès du Système d'Information Schengen aux services de renseignements nationaux.

Le « plan d'action » aborde ensuite la coopération dans la lutte contre le financement du terrorisme.
Pour la première fois, une directive sur le blanchiment d'argent est à l'étude. Ce document mettra l'accent sur la surveillance des transferts de capitaux et sur le développement de cellules de renseignements financiers dans chaque Etat membre ainsi que dans les pays coopérants avec l'UE.
La directive s'appuie sur les « 40 + 8 recommandations » du Groupe d'Action Financière Internationale contre le blanchiment de capitaux[10]. En 2001, le groupe a formulé huit recommandations spéciales sur le financement du terrorisme, en plus des quarante servants de cadre mondial contre le blanchiment de des capitaux. Le GAFI publie également une liste de pays qui ne respectent pas ou n'appliquent pas les résolutions des Nations unies.

[10] Crée en 1989 par les pays du G7, le GAFI compte 31 pays et 2 organisations internationales, la Commission Européenne et le Conseil de Coopération du Golfe.

Le « plan d'action » décline enfin plusieurs mesures d'application de la loi.

Il est prévu la constitution d'une agence de contrôle des frontières. De plus, l'inclusion de données biométriques dans les passeports est devenue obligatoire.

Le Conseil a adopté un programme de solidarité en cas d'attaques terroristes. Celui-ci vise à améliorer la protection des infrastructures vitales tout en renforçant l'efficacité dans la gestion des crises.

L'UE a décidé également en 2001 de créer un comité de sécurité sanitaire. Composé de représentants des ministres de la santé des divers Etats membres, ce comité a élaboré un programme sur la coopération, la préparation et la réaction aux attaques biologiques ou chimiques, désigné sous le nom de code BICHAT. Ce programme vise à organiser l'échange d'information, la détection et l'identification des agents chimiques et biologiques, la création des stocks médicaux et la coordination en cas d'attaque.

L'ensemble de ces mesures marque le début d'une « homeland defense » européenne. Même si la perméabilité de l'espace Schengen et la multiplicité des systèmes de justice sont une réalité, les terroristes opèrent mois facilement au sein de l'UE.

Le processus d'une « Homeland Security » européenne semble bel et bien lancé.

2.1.2 La « Stratégie européenne de sécurité »et ses limites.

L'Union a lancé une réflexion de fond sur une « stratégie de sécurité européenne ».

Jusqu'à présent, l'Europe a mobilisé une grande énergie pour développer sa propre évolution interne. Mais cette concentration de ses forces, au seul niveau interne, a eu pour conséquence d'empêcher l'Europe de se constituer comme acteur international capable d'exercer un rôle à la hauteur de son poids économique et démographique dans le monde.

Ainsi, l'élargissement est un facteur de stabilité incontestable. Il devrait logiquement en résulter une plus forte présence de l'UE sur la scène internationale par laquelle « l'Europe aura un rôle de

producteur et non plus seulement de consommateur de sécurité comme ce fut le cas pendant la guerre froide ».

C'est sans doute ce qui explique l'importance de la politique étrangère et de sécurité commune.

Le Haut représentant pour la PESC, Javiar Solana a présenté au Conseil européen de Thessalonique en juin 2003 un document qui fait aujourd'hui référence : « une Europe sûre dans un monde meilleur ».

Ce document préparatoire a servi de fondement à un texte qui a été signé par les chefs d'Etats et de gouvernements au Conseil européen de Bruxelles. Cette stratégie européenne de sécurité cadre précisément l'action extérieure de l'UE. Il s'agit d'un projet novateur qui comble le vide stratégique qui existait depuis les débuts de la PESC et de la PESD.

Véritable outil de référence, il offre l'analyse des menaces et définit les objectifs que doit se fixer l'UE ainsi que les moyens et les instruments permettant d'atteindre ces objectifs.

Trois caractéristiques méritent d'être mentionnées :

En premier lieu, le document propose une analyse européenne de la sécurité et de la menace qui apparaît en grande partie compatible avec les priorités américaines. En insistant sur le terrorisme, la prolifération et la criminalité organisée tout en réaffirmant la nécessité de traiter les conflits régionaux, le texte de Javier Solana propose de facto un lien entre sécurité extérieure et sécurité intérieure, qui démontre l'impact des attentats du 11 septembre 2001 sur les décideurs.

Deuxième point important : l'insistance mise sur le multilatéralisme comme voie privilégiée pour construire un monde plus sûr, option qui, cette fois, s'éloigne de la vision développée par l'administration Bush. D'autant qu'il est rappelé qu'aucune des nouvelles menaces mentionnées n'est purement ni uniquement militaire, ce qui implique, pour les combattre, un recours à une panoplie de moyens autrement plus large que la seule intervention armée.

Ce principe d'un « multilatéralisme efficace » repose sur « une société internationale plus forte, des institutions internationales qui fonctionnent bien et un ordre international fondé sur un ensemble de règles ». Cet objectif de l'UE sera poursuivi par l'intermédiaire de l'ONU.

Troisième point enfin, la relation de l'Union européenne avec les Etats-Unis est qualifiée d'irremplaçable, mais le document rappelle la nécessité d'un partenariat équilibré entre l'Amérique et l'Europe. Il ne peut se résumer à la seule relation UE-Otan. L'Alliance atlantique est qualifiée de « partenaire stratégique » important, notamment dans les domaines de la gestion des crises et des capacités militaires. Dès lors que l'UE sera de plus en plus active sur la scène internationale, le risque de duplications fonctionnelles entre les deux organisations ne pourra que s'accroître. Néanmoins, le document ne dit rien quant à la possibilité de faire évoluer l'OTAN vers une Alliance plus équitable

dans le contexte de développement de la PESD et des ambitions de l'UE en tant qu'acteur international.

La caractéristique la plus remarquable du document Solana demeure son état d'esprit, qui avance que la stratégie de sécurité ainsi définie « reflète ce qu'est l'Union européenne » : « Ce n'est ni un Etat, ni une organisation militaire, mais un nouvel acteur global qui, s'appuyant sur un projet politique et économique, se dote des instruments civils et militaires qui lui permettront de jouer son rôle dans la gestion des crises »[11].

La définition est audacieuse, novatrice et se veut proprement européenne.
Il faut cependant nuancer le contenu de ce document consensuel qui « est presque plus intéressant par ce qu'il ne dit pas que par ce qu'il dit ».

Tout d'abord, les différences entre les Etats membres sont ignorées : il n'est pas mentionné le fait que la France et le Royaume-Uni soient des puissances nucléaires et membres permanents du Conseil de sécurité. Par ailleurs, la différence de situation et d'approche entre grands et petits Etats ou encore les cultures stratégiques de chacun sont des réalités qui comptent au niveau de l'Union européenne.

Il faut noter ensuite qu'en dehors de la dépendance énergétique, aucune véritable définition des intérêts de l'Union européenne n'apparaît.

Enfin, l'Union européenne qui doit œuvrer pour la stabilité mondiale et coopérer avec les Etats-Unis n'est pas présentée comme un acteur géopolitique propre, avec ses intérêts et ses marges de manœuvres spécifiques.

Au- delà de l'analyse du « plan d'action », de la « stratégie européenne de sécurité » et ses limites, existe-t-il aujourd'hui une volonté européenne de franchir le cap de «l'Union fait la paix » à celui de « l'Union fait la force » ?

[11] « La stratégie européenne de sécurité », Le Figaro, 13 décembre 2003.

2.2 Du passage de « l'Union fait la paix » à celui de « l'Union fait la force ».

L'Europe a mobilisé beaucoup d'énergie pour sa propre évolution interne au dépend de son évolution externe.

Aujourd'hui, l'Europe n'est pas capable d'exercer un rôle à la mesure de son poids démographique et économique dans le reste du monde. Pourquoi ?

Cette simple question en cache une autre : Qui parle pour l'Europe ?

Cette problématique de la représentation de l'Union dans le monde est aujourd'hui en suspend.

Qui doit parler pour elle, avec quelle légitimité, à la suite de quel type de processus décisionnel ?

A la lumière de la crise irakienne, il était apparu que les avancées réalisées précédemment dans ce domaine étaient restées insuffisantes : malgré l'existence d'un haut représentant pour la PESC, la première crise internationale d'envergure avait démontré la persistance des réflexes nationaux à la course en solitaire pour le leadership européen.

L'exemple de la rencontre Chirac-Blair-Schröder à Berlin le 20 septembre 2003 montre l'importance d'un directoire de facto entre les trois grandes capitales : une entente entre ces trois grands est apparue comme capable de pallier l'absence de démarche commune.

En guise de politique étrangère commune, les succès diplomatiques européens illustraient donc surtout le caractère incontournable de l'intergouvernemental.

Dès lors, la question de la voix et du visage de l'Europe n'était pas réglée.

C'est d'ailleurs dans ce contexte que les discussions menées à partir des travaux de la Convention se sont penchées sur la question d'un ministre européen des Affaires étrangères.

Parallèlement, on peut dire que l'élargissement est un facteur de stabilité incontestable.

Il devrait en résulter une présence plus significative de l'UE sur la scène internationale par laquelle « l'Europe aura un rôle de producteur et non plus seulement de consommateur de sécurité comme ce fut le cas pendant la guerre froide ».

Parmi les moyens de s'attaquer à un des objectifs de la « stratégie européenne de sécurité », à savoir contribuer à la sécurité dans notre voisinage, nous dégagerons une approche de la politique européenne de voisinage compatible, dans un cadre plus large encore, avec une politique étrangère européenne.

2.2.1 Quelle politique européenne de voisinage ?

La politique de voisinage s'appuie sur plusieurs communications de l'Union européenne.

L'objectif de l'Union est de promouvoir autour de la nouvelle frontière extérieure de l'UE à 25, puis 27, la création d'un « cercle d'amis », au moyen d'un partenariat renforcé afin d'éviter de nouvelles divisions en Europe.

Le Conseil européen de Copenhague a voulu promouvoir ainsi la stabilité et la prospérité dans l'Union européenne élargie et au - delà de ses frontières.

De façon théorique, les modalités de coopération regroupent la politique relative aux migrations légales et aux mouvements transfrontaliers de personnes, à la coopération renforcée afin de prévenir et combattre les menaces terroristes et l'implication plus grande de l'UE dans la prévention des conflits et la gestion des crises.

L'approche de la Commission se veut progressive et différenciée.

En effet, à terme, des plans d'actions par pays ou par régions se substitueront aux stratégies existantes.

Cette différenciation provient du fait que les degrés de coopération atteints avec l'Union européenne sont très variables.

Dans un premier temps, les accords d'association ou de partenariat et de coopération qui existent doivent être mis en œuvre. En fait, la Commission et les Etats membres, en accord avec chaque pays « voisin » fixent des objectifs communs et un calendrier.

En mars 2003, la Commission a présenté sa communication intitulée « L'Europe élargie-Voisinage : Un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud », qui soulignait les principes fondamentaux de la politique européenne de voisinage (PEV).

En octobre de la même année, le Conseil européen a salué cette initiative et invité la Commission et le Conseil à la poursuivre.

Depuis lors, la Commission mène des entretiens exploratoires avec certains partenaires d'Europe de l'Est et du Sud de la Méditerranée avec lesquels des accords de coopération ou les accords d'association avec l'UE sont actuellement en vigueur.[12]

Ces entretiens ont confirmé l'intérêt que ces pays portent à la politique européenne de voisinage ; le but consistant à étendre progressivement le processus à d'autres pays qui ont ratifié des accords d'association, c'est à dire, dans un premier temps, l'Egypte et le Liban.

La PEV s'adresse aux voisins de l'UE, en particulier à ceux qui s'en sont rapprochés du fait de l'élargissement. En Europe, elle concerne la Russie, l'Ukraine, le Belarus et la Moldavie.

L'UE et la Russie ayant décidé de développer leur partenariat stratégique par la création des « quatre espaces communs » définis lors du sommet de Saint-Pétersbourg de 2003. Dans la région méditerranéenne, la PEV s'applique à l'ensemble des pays non membres de l'UE qui participent au partenariat euro-méditerranéen (dénommé également « processus de Barcelone »[13]). Par ailleurs, le Caucase méridional est recensé sans ambiguïté comme une des régions auxquelles l'UE devrait « porter un intérêt plus grand et plus actif ».

Les plans d'action définissent la marche à suivre pour les trois à cinq années à venir.

A partir de 2007, l'aide provenant principalement des programmes TACIS et MEDA sera complétée par un nouvel instrument financier, l'instrument européen de voisinage, qui mettra l'accent sur la coopération transfrontalière le long de la frontière extérieure de l'UE élargie. Ce nouvel instrument financier permettra d'augmenter de 800 millions d'euros par an les sommes consacrées à la politique de voisinage, qui devait déjà s'élever à un milliard d'euros entre 2004 et 2006.

L'élargissement a été l'occasion pour la Commission de donner un véritable coup d'accélérateur à la politique européenne de voisinage.

Pour la première fois depuis la fin de la guerre froide, l'Union envisageait sérieusement avec son étranger proche d'autres relations que celles fondées sur l'intégration pure et simple de ses voisins, se démarquant enfin de la célèbre « doctrine » de Catherine II de Russie : « Je ne sais pas défendre les frontières, sinon en les étendant ».

La PEV mérite d'être consolidée par une volonté de progresser davantage encore, en proposant un nouveau partenariat privilégié sous la forme d'accords européens de proximité destinés à remplacer la génération actuelle d'accords bilatéraux.

Ainsi, la relation plus étroite avec l'UE sera profitable aux deux parties, comme le souhaite un membre de la Commission chargé des relations extérieures et de la politique européenne de voisinage qui déclarait « vouloir naître un cercle d'amis autour des frontières de l'Union élargie ».Enfin, dans le

[12] Israël, Jordanie, Moldavie, Maroc, Autorité palestinienne, Tunisie et Ukraine.
[13] Algérie, Egypte, Israël, Jordanie, Liban, Libye, Maroc, Syrie, Tunisie et Autorité palestinienne

cadre d'un « dialogue politique », il est urgent et vivement souhaitable que des sujets aussi sensibles que la lutte anti-terroriste ou la prolifération des armes de destruction massive puissent être évoquées.

2.2.2 Vers une politique étrangère commune ?

Qui aurait parié, au sortir de la crise irakienne, sur le fait que l'année 2003-2004 allait être une année importante et positive pour la défense ? Tel fut pourtant le cas, puisque des avancées aussi bien doctrinales qu'opérationnelles furent réalisées. Un certain nombre d'enjeux ont été clarifiés même si des limites évidentes demeurent.

Au-delà de la perspective militaire, l'Europe doit s'efforcer de trouver des points de convergence afin de mener une politique étrangère commune.

Si l'Union n'existe pas en tant que telle, les Européens, eux, sont bien présents. C'est dans la contradiction entre une impossible parole unique de l'Union et une prise de position indépendante de certains Etats que réside le nœud gordien d'une politique étrangère commune, créée en 1992 par le traité de Maastricht. Car la question de l'efficacité et de l'existence même de l'Europe sur la scène internationale ne se résume pas à un débat sur la souveraineté et le fédéralisme.

Elle tient, profondément, à l'histoire, aux mentalités et à la nature même de la construction européenne.

Cette situation, selon François Heisbourg, directeur de la Fondation pour la recherche stratégique, relève l'existence, dans certains pays, d'une « culture de la dépendance » vis-à-vis des Etats –Unis. Cette domination américaine présente cependant des avantages pour certains pays de l'Union. Ainsi, dans le jeu intra-européen, elle est ce « grand égalisateur », qui rassure les petits Etats face aux grands. Le « parapluie » américain neutralise et équilibre les diplomaties les plus dynamiques (Royaume-Uni, France, Espagne, Allemagne notamment). La difficulté réside dans le fait que la plupart des Etats membres n'ont pas de tradition en matière de politique étrangère. En outre, certains se revendiquent officiellement comme pays neutres.

Seule la France a, historiquement, défendu l'idée d'une « Europe puissance » autonome vis-à-vis des Etats-Unis et appuyée sur une défense commune[14].

Aujourd'hui, la question des valeurs communes est bien au centre de l'impasse de l'Europe politique. « L'Europe se montre incapable de définir une vision commune de ce que pourraient être ses intérêts sur la scène internationale, assure Marc Mangenot, de la Fondation Copernic. Elle se montre même

[14] Bernard Cassen, « L'introuvable défense européenne » et « L'Europe mots à maux », dans « L'euro sans l'Europe », Manière de voir, n°61, janvier-février 2002.

incapable d'en débattre ». L'évolution politique du Vieux continent lui échappe. Ainsi, c'est au sein de l'Alliance atlantique qu'a été menée la réflexion sur le sort des pays d'Europe centrale et orientale(PECO) émancipés de la tutelle de l'Union soviétique. La grande improvisation qui caractérise les élargissements récents et en cours, les malentendus concernant la Turquie, de même que les conséquences d'une guerre avec l'Irak, notamment sur les approvisionnements en pétrole, en sont une illustration.

La définition d'une politique étrangère commune tend à l'Union européenne le miroir de ses non-dits. Or, pour construire une « Europe puissance », il est essentiel de répondre aux questions suivantes : où se situe l' « étranger » pour une Union qui élargit sans cesse ses frontières ? Quels sont les intérêts communs à défendre, les valeurs propres à promouvoir ? Un député européen disait que « c'est un grand mensonge de prétendre que nous partageons les mêmes valeurs que les Etats –Unis ». Et de citer le mépris outrancier du droit international – y compris sur la base militaire de Guantanamo-, la violence qui imprègne la société américaine ou le recours à la peine de mort que tous les pays de l'Union ont abolie.

L'identification d'une véritable politique étrangère de l'Union nécessite de s'éloigner franchement de la vision américaine d'un monde « anarchique » où la force « fait loi ».[15]

Le rapport européen à la culture et au droit, de même que le « modèle social européen »-souvent invoqué mais rarement défendu- pourraient alors servir de base à un grand débat entre Européens, préalable à la définition d'une vision commune. Des valeurs communes des pays membres existent : la coopération multilatérale, le respect du droit international, la tolérance et le dialogue. Toutefois, les initiatives de l'UE sur la scène internationale restent souvent limitées pour trois raisons importantes : la rotation trop fréquente des présidents, les insuffisances de réactivité de certains de ses dispositifs, ses faiblesses en matière de diplomatie de terrain. La mise en place d'équipes de médiateurs, avant pendant et après une crise semble incontournable.

Selon François Heisbourg, les Etats « ne bougeront que lorsqu'ils constateront qu'il existe un intérêt supérieur à céder quelque chose ».

L'ouverture de nouvelles perspectives passe donc par le recours à des « coopérations renforcées ». Malgré l'échec de l'adoption de la Constitution par deux Etats, ces coopérations renforcées- à distinguer du statut privilégié de coopération structuré qu'aurait octroyé à un tel noyau dur le Traité constitutionnel- représentent pour certains pays la possibilité d'accélérer le processus d'institutionnalisation de la PESC et de l'Europe de la défense, en échappant à la logique intergouvernementale. Ces coopérations renforcées démontreront la volonté et la force de l'Europe. Car il s'agit d'être considéré, d'être traité comme Grand par les vrais Grands. Pas seulement par les Etats-Unis, mais aussi par la Russie et la Chine en devenant l'Europe de la Force.

[15] Robert Kagan, « Puissance américaine, faiblesse européenne», Policy Review, Washington, n° 113.

CONCLUSION

De part la situation, la vision et les approches multiples de ses Etats membres, les réponses apportées par l'UE aux nouvelles menaces sont spécifiques.
Cette spécificité ne doit pas être un handicap. Or, aujourd'hui l'Europe se montre incapable de définir une vision commune de ce que pourraient être ses intérêts sur la scène internationale. Parfois, n'y a t il pas un intérêt supérieur qui doit primer sur des intérêts nationaux ?
C'est à cette condition que l'on pourra franchir le cap de « l'Union fait la paix » à celui de « l'Union fait la force ».
Et ce, dans ce contexte où la question de la ratification de la Constitution reste d'actualité même si certains voit l'avenir de l'UE amorphe et incertain.

Les pro-européens devraient se poser trois questions : voulons-nous une Europe qui défende ses valeurs dans le monde ? Voulons-nous une Europe économiquement forte ? Voulons-nous une Europe équitable et socialement juste ? Ces questions sont presque rhétoriques, car tous ceux qui veulent que l'Union et ses Etats membres comptent sur la scène mondiale doivent répondre aux trois positivement.

Peut être, faudrait t-il, faute de Constitution, un Traité constitutionnel afin d'assurer une cohérence à travers la mise en place d'un Ministre européen des Affaires étrangères et d'un Service diplomatique européen.

Une convergence plus importante rapprocherait la logique communautaire de la logique intergouvernementale. Un lien de solidarité entre les 25 Etats membres devrait se créer à travers une « coopération structurée » entre les Etats qui le choisissent.

Seules ses coopérations interétatiques permettent de concrétiser réellement des projets innovateurs notamment dans le domaine de la défense et de la sécurité. Cette stratégie de cohérence repose sur la synergie entre l'Union et ses Etats membres.
Par ailleurs, l'Europe des projets c'est à dire l'Europe de l'action fait son chemin. Elle peut exercer une influence majeure sur la scène mondiale dans ce siècle, sinon la plus importante.

Pour paraphraser le général de Gaulle osons dire que « L'Europe, parce qu'elle le peut, parce que tout l'y invite, parce qu'elle est l'Europe, doit mener au milieu du monde une politique qui soit mondiale ».

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION

Existe-t-il une distinction entre risques et menaces ? 4

1 Y a-t-il de nouvelles menaces ? 6

1.1 Des menaces bien connues 7
1.1.1 Le terrorisme. 7
1.1.2 La prolifération des armes de destruction massive. 9
1.1.3 Les conflits régionaux et la déliquescence des Etats. 11

1.2 Des menaces moins connues. 13
1.2.1 Le poids démographique défavorable. 13
1.2.2 La problématique énergétique. 15
1.2.3 La fatigue européenne. 17

2 En quoi les réponses de l'UE et de ses Etats membres sont-elles spécifiques ? 19

2.1 Une mobilisation exceptionnelle après le 11 septembre 2001 20
2.1.1 Vers une « homeland defense » en Europe ? 20
2.1.2 La « Stratégie européenne de sécurité »et ses limites 22

2.2 Du passage de « l'Union fait la paix » à celui de « l'Union fait la force ». 25
2.2.1 Quelle politique européenne de voisinage ? 26
2.2.2 Vers une politique étrangère commune ? 28

CONCLUSION

BIBLIOGRAPHIE

Sites internet :

www.europa.eu.int (site des institutions européennes)
www.euobserver.com (site d'actualité)
www.robert-schuman.org (site de la Fondation Robert Schuman)
www.ceri-sciences-po.org (site du Centre d'études et de recherches internationales de Sciences Po)
www.iss-eu.org (site de l'Institut d'études de sécurité de l'Union européenne)

Ouvrages :

- DUMONT Jean-Michel, SETTON Philippe, La politique étrangère et de sécurité commune, Réflexe Europe, La documentation française, 1999.
-GNESOTTO Nicole, La puissance et l'Europe, Paris, Presses de Sciences Po, 1998 ; « l'Union européenne entre terrorisme et élargissement », in Critique internationale, n°17, octobre2002.
-LEFEBVRE Maxime, « l'Europe, puissance par la défense ?» ; in Défense nationale, mai 2004.
-DEFENSE NATIONALE, dossier consacré à « Europe : élargissement, défense et sécurité », n°5, 2004.
-SOLANA Javier, « Une Europe sûre dans un monde meilleur », Stratégie européenne de sécurité, décembre 2003.
-PAILLARD Christophe-Alexandre, LESTRANGE (de) Cédric et ZELENKO Pierre, Géopolitique du pétrole, éditions Technip, Paris, 2005.
-REVUE FRANCAISE DE GEOPOLITIQUE, numéro consacré à « La géopolitique de l'énergie », n°2, 2004.
-QUESTIONS INTERNATIONALES, n°7, « l'Europe à 25 », La Documentation française, Paris ; 2004.
-HIX Simon, The Political System of the European Union, Palgrave/Macmillan, Basingstoke, 2005.

NOTES

NOTES