



***LA VISION GEOPOLITIQUE DE L'UNION EUROPÉENNE
EST-ELLE REGIONALE OU GLOBALE ?***

**Mémoire de géopolitique
de l'administrateur principal des affaires maritimes Eric LEFEBVRE
dans le cadre du séminaire
« Le monde vu par la commission européenne »**

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

Mars 2006

FICHE DOCUMENTAIRE

1. La vision géopolitique de l'Union européenne est-elle régionale ou globale ?
2. 2006_memoire_geop_La_vision_geopolitique_de_l_UE_LEFEBVRE
3. Administrateur principal des affaires maritimes Eric LEFEBVRE, marine, France
4. 22 mars 2006
5. Division B – groupe B1
6. Mémoire de géopolitique
7. La construction européenne constitue en elle-même une vision géopolitique régionale : bâtir une paix durable sur le vieux continent. Cette vision régionale est assumée par l'UE qui s'engage de manière croissante pour stabiliser son voisinage. L'incontestable succès du projet européen, notamment sur le plan économique et commercial, a élevé l'Europe au rang d'acteur mondial majeur. Mais l'UE, présente aujourd'hui sur les cinq continents, a-t-elle réellement pris conscience des enjeux et de ses responsabilités ? Une vision géopolitique globale de l'UE, ébauchée par l'adoption d'une Stratégie de sécurité, se heurte à de nombreux obstacles pour émerger véritablement. Elle nécessite notamment que l'Europe repense son rapport à la puissance, se dote des capacités militaires suffisantes et se forge une identité commune solide.
8. Mots clés : Union européenne – construction européenne - vision géopolitique – puissance – Europe – Etats Unis – stratégie – sécurité – identité – intérêts communs.

**LA VISION GEOPOLITIQUE DE L'UNION EUROPEENNE
EST-ELLE REGIONALE OU GLOBALE ?**

SOMMAIRE

**PREMIÈRE PARTIE :
UNE VISION GEOPOLITIQUE EN MUTATION.**

Une vision géopolitique régionale assumée
L'ébauche d'une vision géopolitique globale

**DEUXIÈME PARTIE:
LES CONDITIONS D'EMERGENCE D'UNE VISION GEOPOLITIQUE GLOBALE.**

Penser l'Union en terme de puissance
Des hypothèques à lever

INTRODUCTION

L'Union européenne (UE) constitue un objet original dans la théorie des relations internationales. Elle n'est pas un Etat mais son degré d'intégration régionale est le plus élevé des organisations internationales : la forme de coopération économique qu'elle propose ajoute, aux quatre libertés du marché commun (libre-circulation des personnes, des biens, des services, des capitaux), des politiques macro-économiques communes à ses Etats membres. Au-delà de cette union économique et monétaire, elle se caractérise par la mise en œuvre, en parallèle, d'une politique étrangère et de sécurité commune (PESC).

Ce « regroupement régional à vocation supranationale »¹ est porteur, dans la vision de ses pères fondateurs, d'un projet géopolitique : bâtir une paix durable et la prospérité sur le continent européen marqué par tant de guerres et meurtri par les deux conflits mondiaux du 20^{ème} siècle. L'incontestable succès de ce projet, notamment sur le plan économique et commercial, a, en un demi-siècle, érigé l'UE en acteur mondial. Cette « Europe des marchands » a été assumée par les institutions européennes et les Etats membres, au gré des approfondissements et des élargissements successifs. Ces derniers sont la traduction la plus marquante d'une vision géopolitique régionale de l'Union, c'est-à-dire à l'échelle du continent européen et de son environnement immédiat.

Mais si l'Union Européenne est aujourd'hui présente sur les cinq continents, l'émergence d'une vision géopolitique globale de la première puissance commerciale du monde ne va pas de soi. Plusieurs approches² peuvent être distinguées dans l'étude de la capacité internationale effective de l'Union européenne, qui permettrait d'apprécier la réalité d'une vision géopolitique globale. Dans une approche réaliste, dont les postulats sont la focalisation sur les relations stratégiques à partir de la distinction hiérarchique entre la *high politics* (diplomatie et défense) et la *low politics* (économie, commerce, environnement ...), le rôle primordial des Etats, et les rivalités de puissance et les dilemmes de sécurité pour déterminer les rapports entre Etats, l'attention se porte sur la manière dont la PESC a traité les grands conflits internationaux des années 1990 : c'est alors l'inaptitude des Européens à conduire une politique de puissance qui ressort. L'approche normative conceptualise le rôle international de l'Europe autour de la notion de *capability-exception gap*³, ce qui peut se traduire par l'écart entre le potentiel d'action internationale de l'UE et les attentes internationales dont elle est investie. Dépassant la seule PESC, cette approche englobe la totalité des actions internationales de l'UE. Elle estime que l'Union est potentiellement en mesure de se muer en puissance d'un type nouveau, intervenant sur un mode non hégémonique dans la résolution des conflits internationaux et s'imposant comme une autorité régulatrice de la globalisation, dans une perspective d'intérêt multilatéral et d'un besoin d'Europe ressentie parmi ses partenaires dans le monde. Une troisième série d'approches, alternatives, caractérise un mode de positionnement international sui generis de l'Union européenne qui renvoie à l'idée d'une

¹ CHAUPRADE Aymeric, *Géopolitique, Constantes et changements dans l'histoire*, Paris, Editions Ellipses (2^{ème} édition), 2005, p. 812.

² Voir PETITEVILLE Franck, « L'Union européenne, acteur international "global" ? Un agenda de recherche », in La revue internationale et stratégique, n° 47, automne 2002, pp. 152-155.

³ HILL Christopher, « Closing the Capability-expectations Gap ? », cité par PETITEVILLE Franck, « L'Union européenne, acteur international "global" ? Un agenda de recherche », op. cit.

production d'influence internationale fondée sur le recours à des moyens coopératifs, non militaires et non coercitifs. On trouve là les notions de présence, de puissance civile, de *soft power* et de *soft diplomacy*. Cette production d'influence internationale peut être définie comme la capacité à susciter l'adhésion à un certain nombre de valeurs et de normes, dont l'UE est porteuse, dans la gouvernance internationale.

Cette variété d'opinions quant au positionnement de l'Union européenne sur la scène internationale ne se limite pas aux seuls analystes et chercheurs. Elle est aussi fortement présente, au sein des Etats membres, dans les opinions publiques et leurs classes dirigeantes, voire dans les institutions européennes. Le débat permanent entre une « Europe puissance » et une Union se limitant à une vaste zone de libre échange en fournit l'exemple le plus caricatural. Il illustre l'absence d'automatisme entre la qualité d'acteur mondial de l'UE et l'existence d'une vision géopolitique globale. Le questionnement sur l'étendue de la vision géopolitique de l'Union européenne trouve donc toute sa pertinence et sa justification.

Nous nous attacherons à montrer que la vision géopolitique régionale assumée de l'Union européenne tend à se muer en une vision géopolitique globale (I). De substantielles conditions restent cependant à réunir avant de voir émerger une réelle vision géopolitique globale (II).

PREMIÈRE PARTIE : UNE VISION GEOPOLITIQUE EN MUTATION.

Au lendemain de la seconde guerre mondiale, l'idée d'unification du continent européen, alors en germe depuis près d'un siècle, commença véritablement à prendre corps, en partie sous l'impulsion des Etats-Unis. La coopération allait se développer en trois étapes et sur trois plans différents : d'abord économique avec la création, en 1948, de l'OECE⁴, pour la mise en œuvre du plan Marshall ; ensuite diplomatique et militaire avec le pacte de Bruxelles⁵ créant l'Union Occidentale, et le pacte atlantique⁶ ; enfin, politique et parlementaire avec le Conseil de l'Europe⁷.

La déclaration du ministre français des Affaires étrangères Robert Schuman, le 9 mai 1950, bouleversa la donne en posant les bases du processus d'intégration européenne. Le plan Schuman, inspiré par Jean Monnet⁸, a marqué le début du rapprochement franco-allemand, condition préalable à toute organisation de l'Europe de l'Ouest. Il s'est concrétisé par la création de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA, 18 avril 1951), cadre de l'Europe des six (Allemagne, Belgique, Pays-Bas, Luxembourg, Italie, France) qui sera suivie, en 1957, des traités de Rome instituant la Communauté économique européenne (CEE) et la Communauté européenne de l'énergie atomique.

Dès lors s'est engagé le processus d'intégration et d'élargissement progressifs conduisant, avec le traité de Nice de 2001 et l'adhésion de dix nouveaux Etats, le 1^{er} mai 2004, à l'Union européenne, composée de vingt-cinq Etats membres pour une population totale dépassant les 450 millions d'habitants.

Après les échecs d'union politique (on se souvient du rejet par la France de la Communauté européenne de défense en 1954), le projet géopolitique – l'établissement d'une paix durable sur le continent – au cœur de l'idée même de la construction européenne est resté en retrait pendant la guerre froide. Certes, l'unification de l'Europe occidentale constituait alors un élément majeur de la stratégie américaine de contingentement du bloc soviétique, mais dans cette démarche, priorité était donnée à l'édification d'une organisation juridico-administrative au service de l'économie. Avec la chute du mur de Berlin et l'effondrement des pays de l'Est, la CEE s'est brusquement retrouvée confrontée à la question de son positionnement géopolitique. Elle assume aujourd'hui une vision géopolitique régionale qui se traduit par différents instruments. Son poids économique mondial et sa présence internationale sont de nature à envisager une mutation de cette vision régionale en vision plus globale.

⁴ Organisation européenne de coopération économique, instituée par une convention du 16 avril 1948.

⁵ Traité signé le 17 mars 1948 par la Belgique, la France, la Grande-Bretagne, le Luxembourg et les Pays-Bas.

⁶ Traité du 4 avril 1949 signé par les cinq de l'UO, les Etats-Unis, le Canada, la Norvège, le Danemark, l'Islande, le Portugal et l'Italie.

⁷ Statut du Conseil de l'Europe signé le 5 mai 1949.

⁸ Jean Monnet occupait alors les fonctions de commissaire général au Plan de modernisation et d'équipement.

I.1. Une vision géopolitique régionale assumée.

La construction de l'Union européenne comme puissance continentale s'est faite progressivement depuis 1957. Elle s'appuie aujourd'hui sur sa force d'attractivité et n'hésite plus à peser sur le continent européen et dans son environnement immédiat.

I.1.1. La construction progressive d'une puissance continentale.

I.1.1.1. Les grandes étapes institutionnelles.

La construction européenne est un processus dynamique. L'Union s'est développée selon une démarche progressive s'appuyant sur des solidarités partielles qui se sont peu à peu étendues des domaines économiques aux domaines politiques. D'abord marqué par un certain nombre de crises⁹, puis par une relance dans les années 1970¹⁰, le processus s'est accéléré au milieu des années 1980.

L'acte unique européen (AUE) de 1986, qui fixait comme objectif l'achèvement du grand marché¹¹, marqua aussi un tournant institutionnel et politique. Il apparaissait en effet qu'il serait très difficile d'achever la réalisation du marché intérieur sur la base des traités existants, en raison de la règle de l'unanimité requise au sein du Conseil pour l'harmonisation des législations. L'AUE permit notamment l'extension des cas de recours au vote à la majorité qualifiée, l'élargissement des compétences communautaires ainsi que l'accroissement du rôle du Parlement européen. Il officialisa l'existence du Conseil européen et consacra la pratique de la coopération en matière de politique étrangère.

Le traité de Maastricht (1992) donna naissance à l'*Union européenne* en réunissant, dans un même ensemble, les Communautés, la politique étrangère et de sécurité commune ainsi que la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures (JAI). C'est la structure en trois piliers : le premier pilier, constitué des Communautés préexistantes, regroupe les politiques intégrées à l'échelle communautaire, pour lesquelles les Etats ont consenti des transferts de souveraineté aux institutions européennes ; le second pilier, formé de la PESC, et le troisième (JAI) organisent une coopération de type intergouvernemental qui utilise néanmoins les institutions communes et peut associer la Commission et le Parlement européens. Dans le domaine communautaire, les principales innovations furent le lancement de l'union économique et monétaire qui se concrétisera par l'instauration de l'euro, l'institution d'une citoyenneté européenne, la mise en place de nouvelles politiques (éducation, culture) ainsi que l'application du principe de subsidiarité pour réguler l'exercice des compétences entre l'Union et les Etats membres. Sur le plan institutionnel, le rôle du Parlement européen fut accru grâce à l'instauration d'une procédure de codécision dans certaines matières et à sa participation à la désignation de la Commission. Mais ces progrès n'ont pu se faire

⁹ Echec du plan Fouchet proposant une Union ayant pour objet une politique étrangère commune et une politique commune de défense d'Union politique, en 1961 ; politique de la siège vide de la France en 1965.

¹⁰ Institutionnalisation du Conseil européen rassemblant les chefs d'Etat et de Gouvernement ; mise en place du système monétaire européen en 1978 ; première élection du Parlement européen au suffrage universel direct en 1979.

¹¹ Au 1^{er} janvier 1993.

sans l'instauration d'une certaine différenciation entre les Etats membres¹². La ratification du traité ne sera cependant pas aisée, preuve qu'un pas décisif vers une dimension politique de l'Europe était franchi.

Les traités d'Amsterdam (1997) puis de Nice (2001) n'amenèrent pas de changement radical au dispositif de Maastricht en ce qui concerne l'architecture globale du Traité, tout en contenant nombre d'évolutions importantes¹³. Ils ont permis d'adapter les règles de fonctionnement de l'UE au regard des élargissements réalisés ou envisagés. Surtout, ces deux traités consacrent une place significative aux dispositions relatives à la PESC et à la politique européenne de sécurité et de défense (PESD).

1.1.1.2. PESC et Politique européenne de sécurité et de défense.

Tout au long des différentes étapes de la construction européenne, les concepts d'union politique, de politique étrangère commune ou encore de défense commune ont régulièrement été mis à l'ordre du jour. Après les échecs de la Communauté européenne de défense (création d'une armée européenne intégrée sous commandement commun) avec son corollaire de "Communauté politique européenne" (structure fédérale ou confédérale) et des propositions du comité Fouchet prévoyant une coopération politique étroite (une union d'Etats et des politiques étrangère et de défense communes), une première ébauche de politique étrangère commune naquit avec le lancement informel, en 1970, de la coopération politique européenne (CPE). La CPE impliquait principalement la consultation entre les Etats membres sur les questions de politique étrangère et l'instauration de ses actions communes reposait sur l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE). La CPE fut renforcée, dans un premier temps, par l'institution du Conseil européen (1974), qui contribua à sa meilleure coordination (prises de positions officielles de la Communauté européenne). En 1981, conscients de l'impuissance de la Communauté sur la scène internationale face à des événements comme l'invasion de l'Afghanistan et la révolution islamique en Iran, les Etats membres décidèrent de se consulter préalablement et d'impliquer la Commission européenne sur toute question de politique étrangère concernant l'ensemble des Etats membres. La CPE fut « légalisée » par l'AUE qui étendit ses objectifs à toutes les questions de politique étrangère.

La naissance de la PESC est le fruit du changement de contexte stratégique lié à la fin de la guerre froide, avec l'apparition de nouvelles menaces et de nouveaux besoins. Créée avec l'entrée en vigueur du traité de Maastricht, qui précise qu'un des objectifs de l'Union est *"d'affirmer son identité sur la scène internationale, notamment par la mise en œuvre d'une politique étrangère et de sécurité commune, y compris la définition à terme d'une politique de défense commune, qui*

¹² Le Royaume-Uni ne participe pas au protocole social et reste libre de décider de sa participation à l'euro, tout comme le Danemark.

¹³ Le traité d'Amsterdam accroît les compétences de l'UE. Il a mis l'accent sur l'objectif d'un niveau d'emploi élevé et sur la coordination des politiques de l'emploi. Il a donné naissance au dispositif de coopération renforcée entre certains Etats et a accru les pouvoirs du Parlement avec l'extension de la procédure de codécision et de ses pouvoirs de contrôle.

Le traité de Nice a porté sur les problèmes institutionnels liés à l'élargissement : composition de la Commission, pondération des voix au Conseil et extension des cas de vote à la majorité qualifiée. Il a également rendu plus aisé le recours aux coopérations renforcées. La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne a été proclamée pendant le sommet européen.

*pourrait conduire, le moment venu, à une défense commune (...)*¹⁴, la PESC, objet du titre V du Traité, se voit assignée cinq objectifs principaux :

- la sauvegarde des valeurs communes et des intérêts fondamentaux de l'Union ;
- le renforcement de la sécurité de l'Union ;
- le maintien de la paix et le renforcement de la sécurité internationale ;
- la promotion de la coopération internationale ;
- le renforcement de la démocratie et de l'Etat de droit y compris les droits de l'homme.

La PESC, dont les instruments et le mode de fonctionnement ont été améliorés par les traités d'Amsterdam et de Nice, est de nature intergouvernementale. Ses procédures de fonctionnement se démarquent de celles retenues dans les secteurs traditionnels de la Communauté, en requérant, sauf exception, l'unanimité des Etats membres¹⁵. Le lien avec les autres piliers de l'UE est assuré par le biais des stratégies communes¹⁶. Celles-ci précisent, dans les domaines où existent des intérêts communs importants, les objectifs, la durée et les moyens fournis par l'Union et les Etats membres. Elles constituent alors le cadre général pour les actions des trois piliers de l'Union, ce qui assure une cohérence dans les relations extérieures. Cette cohérence est nécessaire car de nombreux acteurs interviennent dans ce domaine des relations extérieures et de la PESC : Conseil européen, présidence de l'UE, Conseil des ministres des Affaires étrangères, Troïka, Haut-représentant pour la PESC, Commissaire chargé des relations extérieures Ceci peut conduire à une fragmentation des actions extérieures de l'UE venant brouiller sa lisibilité sur la scène internationale.

Le Secrétaire général du Conseil remplit, depuis l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, les fonctions de Haut-représentant pour la PESC. Il est chargé d'assister le Conseil pour les questions relevant de celle-ci en contribuant à la formulation, à l'élaboration et à la mise en œuvre des décisions. A la demande de la présidence, il agit au nom du Conseil, conduisant le dialogue politique avec les tiers en s'assurant d'améliorer la visibilité et d'accroître la cohérence de la PESC.

La politique européenne de sécurité et de défense (PESD) fait partie intégrante de la PESC. Elle a pour objectif la prévention des conflits et la gestion des crises, aussi bien civiles que militaires. C'est le sommet franco-britannique de Saint-Malo de décembre 1998 qui a marqué son véritable coup d'envoi¹⁷. Les deux premières puissances militaires de l'Union s'étant accordées, le Conseil européen de Cologne de juin 1999 pouvait alors déclarer que :

« Le Conseil doit être en mesure de prendre des décisions ayant trait à l'ensemble des activités de prévention des conflits et des missions de gestion de crise définies dans le

¹⁴ Article 2 du Traité sur l'Union européenne.

¹⁵ Un vote à la majorité qualifiée suffit pour les décisions d'application d'une stratégie commune définie par le Conseil européen, et pour celles mettant en œuvre une action commune ou une position commune adoptée au préalable par le conseil des ministres (les politiques menées par les Etats membres dans un domaine ayant fait l'objet d'une position commune doivent l'être en accord avec cette position de l'UE). Les Etats membres disposent cependant d'une clause de sauvegarde leur permettant d'empêcher le recours au vote s'ils justifient le blocage par des raisons de politique nationale importantes. Dans une telle situation, après qu'un Etat membre a exposé ses motifs, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, peut choisir de renvoyer la question devant le Conseil européen, en vue d'une décision des chefs d'Etat et de gouvernement.

¹⁶ Par exemple, les relations de l'UE avec l'Inde, la Chine, la Russie, font l'objet de stratégies communes.

¹⁷ Le Président de la République française, Jacques Chirac, et le Premier ministre britannique, Tony Blair, s'accordent sur le projet de doter l'UE d'une véritable capacité politique et militaire « autonome ».

traité sur l'Union européenne, les missions de Petersberg¹⁸. A cette fin, l'Union doit disposer d'une capacité d'action autonome soutenue par des forces militaires crédibles, avoir les moyens de décider d'y recourir et être prête à le faire afin de réagir aux crises internationales, sans préjudice des actions entreprises par l'OTAN ».

Depuis, la PESD a été quasi systématiquement inscrite à l'ordre du jour des Conseils européens. Ainsi, à Helsinki en 1999, fut défini l'« objectif global » – Headline Goal - que l'UE doit atteindre en 2003¹⁹. A Göteborg, en 2001, ce sont les moyens de la composante civile qui ont été précisés : déploiement de policiers pour le rétablissement de l'ordre, fournitures de juges et procureurs pour renforcer l'état de droit, concours à la restauration de l'administration civile, déploiement d'équipes d'évaluation et d'intervention en matière de protection civile. Au plan des structures, le traité de Nice a mis en place le Comité politique et de sécurité (COPS), le comité militaire (CMUE) et l'état-major de l'Union européenne (EMUE).

La PESD est sans aucun doute le domaine dans lequel l'Union européenne a connu le plus de succès ces dernières années. Par exemple, l'agence européenne de défense est désormais opérationnelle et elle a permis récemment l'adoption par les ministres de la défense d'un code de conduite dans le domaine de l'équipement militaire, secteur exclu de la libre circulation des marchandises. Les opérations²⁰ de la PESD - plus d'une dizaine en cours au début 2006 - donnent une forte visibilité à son action extérieure. Elles témoignent d'une volonté de l'Union de s'engager davantage sur la scène continentale.

I.1.2. L'engagement croissant de l'Union européenne dans son aire de proximité.

Face au mouvement de mondialisation, le regroupement régional des Etats est devenu indispensable pour atteindre une masse critique permettant de peser, notamment sur le plan commercial. A ce titre, l'incontestable réussite de l'Union européenne lui donne une force d'attractivité qu'elle utilise, non seulement à l'échelle du continent européen mais aussi dans son environnement immédiat.

I.1.2.1. Force d'attractivité et promotion des valeurs.

En moins d'un demi-siècle, l'UE est passée de six à vingt-cinq membres. Il est indéniable que le gain économique lié à l'adhésion a constitué un moteur essentiel pour susciter les candidatures. Mais on ne peut exclure l'originalité du modèle de construction européenne et les valeurs qui lui sont attachées pour expliquer la volonté des Etats de rejoindre l'UE. Elle constitue en effet « le plus extraordinaire exemple de gouvernement démocratique du monde actuel²¹ ». Elle incarne des valeurs de démocratie, de respect de l'Etat de droit, des droits de l'Homme et du droit international, de promotion du multilatéralisme dans la gestion des affaires du monde. Il est frappant de constater

¹⁸ Les missions de Petersberg, définies en 1992 dans le cadre de l'Union de l'Europe Occidentale, comprennent les missions d'aide humanitaires, d'évacuation de ressortissants, de gestion de crise, de maintien voire de restauration de la paix.

¹⁹ L'objectif est d'être en mesure de déployer des forces pouvant aller jusqu'à 60 000 hommes dans un délai de 60 jours et pour une mission d'au moins un an, avec comme élément aérien, 400 avions, et une composante maritime d'une centaine de bâtiments.

²⁰ Voir infra, paragraphe I.2.1

²¹ PRODI Romano, « *L'Europe : le rêve, les choix* » (Contribution sur l'avenir de l'Europe), 2003.

que l'adhésion à l'UE a constitué une priorité pour de nombreux Etats européens accédant à la démocratie après des périodes de régimes totalitaires. Nous pensons évidemment aux anciennes démocraties populaires libérées du joug soviétique, mais ce fut également le cas pour la Grèce, l'Espagne et le Portugal.

Soucieuse de conforter et de promouvoir ces valeurs et consciente de son attractivité, l'UE a instauré une « conditionnalité démocratique » dans le développement de ses relations avec les pays tiers, aussi bien dans le cadre du processus d'adhésion que dans l'établissement de partenariats ou d'accords de coopération. S'agissant de l'adhésion, les critères dits de Copenhague, arrêtés par le Conseil européen en 1993, fixent des conditions objectives aux Etats candidats. Ces critères impliquent de leur part :

- la mise en place des institutions stables garantissant la démocratie, l'état de droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection ;
- l'institution d'une économie de marché viable ainsi que la capacité de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union ;
- la capacité d'assumer les obligations de l'adhésion, notamment de souscrire aux objectifs de l'union politique, économique et monétaire.

La commission soumet régulièrement au Conseil des rapports sur l'état d'avancement des pays candidats. Les adhésions de la Bulgarie et de la Roumanie étant acquises à l'horizon 2007, ce sont désormais les Balkans (sans oublier la Turquie), qui focalisent désormais ce processus.

1.1.2.2. L'engagement dans les Balkans : une priorité de l'UE.

Les Balkans ont d'abord été synonymes, pour l'UE, de cacophonie diplomatique et d'interrogation sur sa capacité à agir à quelques centaines de kilomètres des grandes capitales européennes. On se souvient des difficultés, dans les années 1991-1992, à s'accorder sur la question de la reconnaissance des ex-républiques yougoslaves ayant proclamé leur indépendance, puis de l'incapacité des Européens à intervenir militairement en Bosnie-Herzégovine (1995) et au Kosovo (1999). Il faudra attendre l'entrée en scène des Etats-Unis et de l'OTAN pour mettre fin à la politique belliqueuse de la Serbie. Aujourd'hui, la région des Balkans constitue une priorité pour l'Union. Elle y conduit une politique volontariste en fournissant plus des trois-quarts de l'aide à la reconstruction et des troupes déployées. Cette région a vu les premières opérations menées dans le cadre de la PESD. En janvier 2003, l'UE a mené le premier déploiement d'une mission de gestion de crise civile avec la mission de police européenne en Bosnie-Herzégovine (MPEU)²². Elle a mené l'opération Concordia en Macédoine, avec le recours aux capacités de l'OTAN dans le cadre des accords de « Berlin plus », et a relevé cette dernière en Bosnie (mission Althea).

Sur le plan politique, l'UE a développé un processus de stabilisation et d'association par l'élaboration de partenariats²³ avec ces pays dont l'intégration constitue²⁴ une priorité. L'ouverture

²² Déploiement de 500 officiers de police pour des activités de contrôle, de formation et d'inspection, de police des frontières (mandat de trois ans jusqu'au 31 décembre 2005).

²³ Les partenariats prévoient un cadre pour les priorités découlant de l'analyse de la situation de chacun des pays, sur lesquelles doivent se concentrer les préparatifs en vue d'une plus grande intégration dans l'UE. Celle-ci offre, par exemple, un éventail de concessions

des négociations en vue d'une adhésion de la Croatie, en octobre 2005, et l'octroi du statut de candidat à l'ancienne république yougoslave de Macédoine (Arym) lors du Conseil européen de décembre 2005, manifestent cette volonté de l'Union européenne.

Outre les Balkans, l'UE doit désormais, dans sa stratégie de stabilisation du continent européen et de ses régions frontalières, porter une attention toute particulière à la zone qui s'étend de ses nouvelles frontières orientales à celles de la Russie. C'est une conséquence directe du dernier élargissement du 1^{er} mai 2004 et un défi majeur pour l'Union. La politique de voisinage, qui s'intéresse également à la zone méditerranéenne dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen, est l'instrument privilégié pour y répondre.

1.1.2.3. Partenariat euro-méditerranéen et politique européenne de voisinage : incarnations de la vision géopolitique régionale de l'UE.

La conférence de Barcelone des 27 et 28 novembre 1995, réunissant les ministres des Affaires étrangères des quinze Etats membres d'alors et de douze Etats méditerranéens²⁵, posa les fondements d'un processus devant conduire à l'édification d'un cadre multilatéral de dialogue et de coopération entre l'UE et les « pays tiers méditerranéens ». Ce processus, qui voulait dépasser le bilatéralisme classique des relations entre l'Europe et la rive Sud de la Méditerranée, et qui n'avait pas vocation à se substituer aux autres actions entreprises en faveur de la paix, de la stabilité et du développement de la région, s'articule autour de trois volets essentiels :

- politique et sécurité, dont l'objectif est la définition d'un espace commun de paix et de stabilité ;
- économique et financier, qui doit permettre la construction d'une zone de prospérité partagée ;
- social, culturel et humain, visant à développer les ressources humaines, favoriser la compréhension entre les cultures et les échanges entre les sociétés civiles.

Depuis Barcelone, sept autres conférences des ministres des affaires étrangères se sont tenues. Elles ont toutes eu pour objet d'élargir ou de préciser les termes du processus afin de permettre sa pleine efficacité. Mais ce processus de Barcelone se veut être un partenariat volontaire qui récuse tout caractère contraignant et a fortiori coercitif. Dix ans après sa naissance, force est de constater que, s'il permet un dialogue permanent entre l'UE et ses voisins du Sud, les résultats sont décevants.

La politique européenne de voisinage est plus ambitieuse et répond à la nécessité que « l'Union européenne repense la philosophie de ses relations avec ses aires de proximité »²⁶. Selon la formule de Romano Prodi - « Tout sauf les institutions » -, la Politique européenne de voisinage²⁷ « a pour objectif de partager avec les pays limitrophes les avantages de l'élargissement de l'UE – c'est-à-

commerciales, une assistance financière et économique. Des jumelages permettent d'aider au renforcement des institutions des pays candidats.

²⁴ Le sommet de Thessalonique (juin 2003) a réaffirmé l'engagement de l'UE à l'intégration des pays des Balkans occidentaux.

²⁵ Algérie, Chypre, Egypte, Israël, Jordanie, Liban, Malte, Maroc, Syrie, Tunisie, Turquie et Autorité palestinienne.

²⁶ BEURDELEY Laurent, « L'Union européenne et des périphéries : entre intégration et nouvelle politique de voisinage », in Revue du Marché commun et de l'Union européenne, n° 492, octobre-novembre 2005, p. 567.

²⁷ La mise en place de la PEV s'est faite en deux temps. Après la publication, en mars 2003, d'une communication de la commission intitulée : « L'Europe élargie – Voisinage : Un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud », est adopté, le 12 mai 2004, un document de stratégie appelé : « Politique européenne de voisinage. Document d'orientation. ».

dire la stabilité, la sécurité et la prospérité – dans des conditions distinctes d’une adhésion à l’UE. Elle vise à prévenir l’apparition de nouvelles lignes de fractures entre l’UE élargie et ses voisins, et à offrir à ces derniers l’occasion de participer à diverses activités de l’UE par le biais d’une coopération étroite sur les plans politique, économique et culturel, ainsi qu’en matière de sécurité »²⁸.

Les espaces de la PEV sont l’Europe (Russie, Biélorussie²⁹, Ukraine et Moldavie), le Caucase méridional (Géorgie, Arménie, Azerbaïdjan) et la zone méditerranéenne (Algérie, Maroc, Tunisie, Libye, Egypte, Israël, Territoires palestiniens, Jordanie, Liban, Syrie)³⁰. Ceci représente près de 24 millions de km² et plus de 380 millions d’habitants, dans des Etats à dynamique économique très différentes. Ces données économiques conduisent à craindre des tensions entre l’UE élargie et son voisinage. La stratégie de la Commission vise donc à éviter la multiplication de foyers de tension et de facteurs déstabilisants pour l’UE. Ainsi, la PEV s’inscrit dans le deuxième objectif de la Stratégie européenne de sécurité : contribuer à la sécurité du voisinage.

La méthode consiste à définir une série de priorités dans des plans d’actions arrêtés conjointement. Ces plans, propre à chaque pays, prévus pour une période de 3 à 5 ans, reposent sur l’engagement en faveur des valeurs de l’Union européenne : les droits de l’homme, notamment les droits des minorités, l’Etat de droit, la bonne gouvernance, la promotion des relations de bon voisinage et les principes de l’économie de marché et du développement durable. Des engagements de la part des pays partenaires sont également demandés en ce qui concerne certains aspects essentiels de l’action extérieure de l’UE.

Les plans d’actions peuvent couvrir des domaines essentiels tels que :

- le dialogue politique : lutte contre le terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive, soutien à la résolution des conflits régionaux.
- la politique de développement économique et social : efforts de rapprochement de la législation des pays concernés avec les textes communautaires, accès à certains programmes éducatifs de l’UE, amélioration des connexions et des liens physiques avec l’UE, par exemple dans le domaine des transports et de l’énergie. Le renforcement du partenariat énergétique est présenté comme « un volet essentiel de la PEV ».
- le commerce : ouverture accrue du marché, conformément aux principes de l’Organisation Mondiale du Commerce et en convergence avec les normes de l’UE.
- les questions de justice et affaires intérieures : gestion des frontières et des mouvements de population, lutte contre le terrorisme, la corruption, le trafic d’êtres humains, la drogue et les armes, la criminalité organisée, le blanchiment de capitaux, la criminalité financière et économique.

Il est clairement énoncé que l’UE intensifiera ses liens avec chaque partenaire au vu d’une évaluation pragmatique prenant tout particulièrement en compte les efforts d’adhésion aux valeurs de l’Union³¹. Mieux, le déclenchement du processus peut être suspendu par l’UE en l’absence de

²⁸ COMMISSION EUROPEENNE, Communiqué 157-2004, 12 mai 2004, p. 1.

²⁹ Sous réserve d’évolutions intérieures.

³⁰ Les Etats dont les relations avec l’UE s’inscrivent dans le cadre de la pré adhésion ne sont pas inclus dans la PEV.

³¹ « Le niveau d’ambition des relations de l’UE avec ses voisins tiendra compte de la mesure dans laquelle ces valeurs seront effectivement partagées. » Quelques pages plus loin, le texte reprend cette idée : « L’ambition et le rythme de développement des relations de l’UE avec chaque partenaire dépendront de son engagement en faveur de valeurs communes, ainsi que de sa volonté et de sa capacité de mettre en œuvre les priorités convenues ».

toute volonté affichée, chez un partenaire potentiel, de s'engager dans le respect de ces valeurs ; c'est aujourd'hui le cas avec la Biélorussie. Que l'UE affiche clairement que le niveau d'avancée de la PEV dépendra pour chaque pays du respect de ses engagements à se conformer aux valeurs; qui fonde l'espace communautaire n'a rien de choquant. Mais il importe alors que dans ce domaine, plus qu'ailleurs, l'Union et ses Etats membres agissent de manière logique et cohérente, notamment face aux Etats qui, nonobstant le fondement du partenariat - « tout sauf les institutions » - feront pression pour s'engager dans la voie de l'adhésion.

La politique européenne de voisinage relève d'une stratégie d'influence développée par l'Union européenne et d'une démarche intrusive : le but n'est pas simplement de renforcer la prospérité économique, mais de changer des sociétés entières. Elle vise à créer un « cercles d'amis » autour de l'UE et la stabilisation de sa périphérie. Elle montre une volonté de l'UE de prendre ses responsabilités, de coordonner ses relations avec son voisinage et de fixer des règles cohérentes avec ses valeurs et ses intérêts légitimes. Or, comme le souligne Pierre VERLUISE, « *Enoncer des normes et ambitionner de les étendre dans son environnement pour en devenir ainsi indirectement co-organisateur, n'est-ce pas un comportement qui s'approche d'une attitude de puissance ?* »³².

* *
*

L'idée originelle n'était pas de faire de l'Union européenne une puissance mondiale, mais d'abord d'opérer un rapprochement des Etats européens jusqu'à un degré tel que toute guerre deviendrait impossible. Cet objectif, on l'oublie trop souvent, est parfaitement atteint et justifié, à lui seul, tous les efforts consentis par les partenaires.

A travers l'élargissement - sa « plus formidable réalisation stratégique »³³ -, l'engagement dans les Balkans, tardif mais désormais bien réel, et la montée en puissance d'une politique de voisinage volontariste, l'Union européenne a donnée corps à sa vision géopolitique régionale.

Son expansion et les nouvelles responsabilités dont elle s'est dotée, notamment la politique étrangère et de sécurité commune, l'ont conduite à envisager de manière plus approfondie ses relations avec le reste du monde. La question du changement d'échelle de sa vision géopolitique peut dès lors être envisagée.

³² VERLUISE Pierre, « La politique européenne de voisinage », *www.diploweb.com*, 2005.

³³ Extrait du discours prononcé par Javier SOLANA, Haut représentant pour la PESC / Secrétaire général du Conseil, lors de la conférence annuelle de l'Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union européenne, à Paris, le 26 septembre 2005.

I.2 L'ébauche d'une vision géopolitique globale.

« *L'Europe est le modèle le plus abouti et le plus vaste d'intégration politique fondé sur le droit et les libertés ; l'Europe est le premier fournisseur d'aide au monde ; elle en est aussi la première puissance commerciale. Voilà de quoi être respecté, sollicité et écouté par nos partenaires* ». ³⁴

Constatant qu'elle était devenue un acteur mondial reconnu et attendu, l'Union européenne a pris conscience qu'elle devait assumer davantage de responsabilités. L'adoption d'une stratégie de sécurité, en décembre 2003, a consacré cette ébauche de vision géopolitique globale.

I.2.1. Un acteur mondial reconnu et attendu.

C'est d'abord son poids économique et commercial qui fonde la reconnaissance internationale de l'Union européenne. Elle permet à Bruxelles d'être présente sur les cinq continents. Répondant aux attentes nées chez ses partenaires, l'Union a diversifié son engagement.

I.2.1.1. L'UE, première puissance économique et commerciale.

Après la mise en commun des matières premières de la guerre, le charbon et l'acier, en 1951, la deuxième étape du projet européen a consisté, avec le traité de Rome de 1957, à créer entre les Etats membres une union douanière à l'intérieur de laquelle les échanges sont libérés de toute entrave et où un tarif extérieur commun s'applique aux importations en provenance des Etats tiers. Peu à peu, l'expansion du commerce international a fait de la politique commerciale commune l'une des politiques les plus importantes de la Communauté. La politique commerciale forme, avec la politique monétaire et la politique de développement, le pilier principal des relations économiques extérieures de l'Union européenne. Couvrant tous les principaux aspects des échanges de biens et services (barrières tarifaires et non tarifaires, défense commerciale ...) elle s'appuie sur des instruments techniques qui assurent son efficacité³⁵ et sur des mécanismes institutionnels, notamment sa capacité à négocier d'une seule voix³⁶, qui garantissent la cohérence de l'action de l'UE et lui donne une influence première sur la scène internationale.

Le commerce international symbolise ce que la construction européenne peut apporter à ses Etats membres. Grâce à l'intégration de leurs politiques, des puissances commerciales moyennes ont pu former une superpuissance économique, ce qui fit dire à Pascal LAMY, alors commissaire européen

³⁴ Déclaration de Javier SOLANA prononcée à l'Institut d'études politiques de Paris le 18 avril 2005.

³⁵ *Le tarif extérieur commun* : il s'agit d'appliquer des droits de douane uniformes aux produits importés des pays tiers quel que soit l'Etat membre de destination ; la mise en place du tarif extérieur commun se traduit par l'uniformisation pour les Etats membres de la protection vis-à-vis des pays tiers ; *les instruments de défense commerciale* : l'antidumping, la politique anti-subsidies, le règlement sur les obstacles au commerce et les mesures de sauvegarde ; *les instruments d'accès aux marchés des pays tiers* : ils permettent d'identifier les entraves au commerce rencontrées par les entreprises communautaires dans leurs exportations vers les pays tiers et d'en assurer un suivi constant jusqu'à ce qu'une solution acceptable y soit apportée.

³⁶ La politique commerciale est une compétence exclusive de l'Union. L'article 133 du traité CE confie le rôle de négociateur unique à la Commission européenne dans le cadre de mandats spécifiques que lui accorde le Conseil. La commission détermine et poursuit les priorités et objectifs de l'UE énoncés dans les orientations définies par le Conseil des ministres. Le Conseil a le pouvoir de décision et statue à la majorité qualifiée, sauf exceptions. Il émet des « directives de négociation » destinées à guider la Commission dans ses travaux et décide en dernier ressort de l'adoption d'un accord. Dans la pratique, des procédures de coordination ad hoc permettent d'associer les Etats membres à chacune des phases de la négociation menée par la Commission. Il convient notamment de citer le « comité 133 » (qui tire son nom de l'article 133 du traité).

au commerce, que « *la politique commerciale est aujourd'hui l'expression la plus forte du poids économique et du degré d'unité de l'Union européenne face au reste du monde* »³⁷. Sur un plan statistique, l'Europe, forte de plus de 450 millions de consommateurs constitue la première puissance commerciale (18%) du monde. Elle est premier exportateur et deuxième importateur mondial³⁸ devant les USA et le Japon et 2^{ème} importateur derrière les USA). Ses cinq principaux partenaires en matière d'exportation ou d'importation sont les USA, la Suisse, la Chine, la Russie et le Japon. Ce premier rang en terme d'exportation est facteur de puissance car il permet à l'Europe d'irriguer le monde de ses produits et de ses normes et, indirectement, de ses valeurs et de sa culture. La compétition farouche que l'Europe et les Etats-Unis se livrent dans ce domaine témoigne de son importance.

En outre, l'UE constitue le principal débouché commercial pour un très grand nombre de pays. Elle jouit ainsi d'une position qui lui permet d'exercer une influence et de mener une « politique étrangère » par le biais d'accords commerciaux. Elle développe une vision stratégique en matière de commerce international. Si l'UE adhère pleinement à l'objectif de libéralisation du commerce mondial encouragée et garantie par des règles multilatérales décidées par consensus, sa vision tend, selon l'expression de Pascal Lamy, à « équilibrer par la régulation le fonctionnement du marché », et vise, dans un souci d'équité, à intégrer les pays en développement dans les échanges. En effet, par exception aux règles de l'organisation mondiale du commerce (OMC), qui régissent la majorité de ses échanges extérieures, elle a mis en place des "relations spéciales" avec certains pays ou groupes de pays. Il s'agit en pratique de conclure des accords commerciaux préférentiels accordant un traitement spécifique plus favorable que le régime général. Certains concernent d'autres Etats européens, à travers l'Espace économique européen³⁹ ou les accords européens d'association (qui peuvent préfigurer une adhésion). Mais les plus importants ont une dimension spatiale plus large, voire mondiale. Il s'agit des accords avec les Etats du bassin méditerranéen, dans le cadre du processus de Barcelone, et, surtout, des conventions de Lomé puis Cotonou avec les pays ACP (Afrique - Caraïbes - Pacifique). Ces accords, dans une approche asymétrique, visaient à l'origine principalement à promouvoir le développement économique de ces partenaires parmi les plus faibles du système économique mondial. Ils relèvent désormais d'une approche plus globale en incluant des volets politiques et mettent en œuvre le principe de conditionnalité démocratique⁴⁰.

Enfin, la politique commerciale peut constituer le truchement par lequel se nouent des relations plus larges, dans une dimension géopolitique. Ainsi, dans un objectif de concurrencer les Etats-Unis dans leur sphère d'influence naturelle, la politique commerciale à l'égard de l'Amérique latine

³⁷ LAMY Pascal, « L'administration extérieure de la commission européenne et les défis de la mondialisation », in *Revue Française d'Administration Publique*, n° 95, juillet-septembre 2005, p. 345.

³⁸ L'UE est le 1^{er} exportateur mondial de marchandises (18 % et 976 milliards d'euros en 2004) devant les Etats-Unis (12 % et 632 milliards d'euro) et le Chine (483,5 milliards d'euro) ; les importations européennes représentent 18% des importations mondiales (1028 milliards d'euro en 2004) contre 21% pour celles nord-américaines (1182 milliards d'euro) : statistiques fournies par Thierry CHOPIN.

³⁹ Lie l'UE avec la Norvège, le Lichtenstein, l'Islande et la Suisse.

⁴⁰ La convention de Cotonou, liant l'UE et 77 pays ACP jusqu'en 2020 (elle est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2003, déclare en préambule l'intention des signataires de « mettre en œuvre une approche globale et intégrée en vue d'un partenariat renforcé fondé sur le dialogue politique, la coopération au développement et les relations économiques et commerciales ». Des sanctions sont prévues pour les Etats qui se rendraient coupables de corruption et de graves atteintes aux droits de l'homme.

est devenue une priorité européenne, de même que le renforcement des liens avec le MERCOSUR⁴¹.

Tous ces éléments permettent de conclure sur le fait que la politique commerciale, principale politique commune ayant une dimension internationale, permet à l'Union européenne d'exercer une influence réelle et croissante sur l'ensemble de la planète, soit au travers de relations bilatérales, soit dans le cadre de l'OMC.

1.2.1.2. Une présence accrue sur les cinq continents.

L'Union européenne ne limite pas ses relations avec le monde aux seuls domaines économiques et commerciaux. Soucieuse de développer le multilatéralisme dans « la gouvernance mondiale », elle multiplie les « partenariats » avec les grands acteurs des relations internationales. Ceux-ci font l'objet de documents d'orientation spécifiques de la Commission qui brossent, pour chaque partenaire, l'inventaire des relations avec l'UE et fixent les priorités d'action, dans les domaines aussi bien politiques qu'économiques ou culturels, sur les questions de sécurité, d'aide au développement, de lutte contre le terrorisme et la prolifération des armements...

Ainsi, par exemple, le document d'orientation intitulé « Intérêts communs et défis de la relation UE-Chine – vers un partenariat mature », constatant la responsabilité partagée dans la promotion de la gouvernance mondiale, propose d'intensifier le dialogue politique entre l'Union et la Chine, sur les questions des droits de l'homme, du Tibet, de Taïwan, de renforcer la coopération en matière de sécurité dans la région, de promouvoir une approche coordonnée et des initiatives conjointes au plan mondial, et d'aider à l'ouverture économique de la Chine à l'intérieur et à l'étranger. Le partenariat stratégique avec l'Inde insiste, quant à lui, sur le rôle conjoint des deux acteurs en matière de prévention des conflits et prône la mise en place d'une « réelle coopération » dans la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée. Sur le plan économique, une plus grande ouverture des marchés et une accélération de la réforme économique en Inde sont souhaitées. Il existe également un partenariat avec l'Amérique latine, l'Amérique du Sud ou encore la Russie⁴².

Mais compte tenu du passé colonial d'Etats membres importants, et des nombreux problèmes qu'elle connaît, l'Afrique constitue une zone particulièrement importante pour l'UE. Fin 2005 a été adopté le document intitulé « La stratégie de l'UE pour l'Afrique : vers un pacte euro-africain pour accélérer le développement de l'Afrique ». Constatant la trop grande disparité dans les relations de l'UE avec l'Afrique, « du fait des contrastes entre les politiques et les actions menées par certains Etats membres de l'UE et celles menées par la Commission européenne ... »⁴³, cette nouvelle stratégie a pour but d'apporter à l'UE un cadre global, intégrée et à long terme pour la gestion de ses relations avec le continent africain. Le but de l'action de l'UE est de travailler en partenariat

⁴¹ Créé en 1991, le MERCOSUR – Marché commun du cône Sud - est une entente économique regroupant l'Argentine, le Brésil, l'Uruguay et le Paraguay.

⁴² La stratégie pour la Russie a été la première adoptée, lors du Conseil européen de Bruxelles de juin 1999.

⁴³ Communication de la commission au conseil, au parlement européen et au comité économique et social européen n° 489 du 12 novembre 2005, « La stratégie de l'UE pour l'Afrique : vers un pacte euro-africain pour accélérer le développement de l'Afrique ».

avec les pays d'Afrique pour promouvoir la paix et la prospérité pour tous ses citoyens et ainsi faciliter la réalisation en Afrique des objectifs du millénaire (ODM) des Nations unies pour le développement.

Cette nouvelle stratégie de l'UE pour l'Afrique résume à elle seule la manière dont l'Europe entend relever le défi Nord-Sud qui se pose à elle en ce début de 21^{ème} siècle. Considérant le lien entre pauvreté, instabilité et immigration et plus globalement les enjeux de sécurité, il s'agit de mettre en cohérence les actions d'aide au développement de l'Union et celles de ses Etats membres, en soutenant l'intégration régionale ou sous-régionale selon un modèle proche de celui de l'UE, autour d'exigences clés propres à assurer le développement durable, telles que la paix et la sécurité, une gouvernance judicieuse et efficace, le commerce, la cohésion sociale et la viabilité écologique.

Cette initiative est surtout caractéristique de l'investissement de l'Union européenne en matière d'aide publique au développement, dont elle fournit 55 % du montant global. Son engagement dans l'aide humanitaire se chiffre quant à lui à 500 millions d'euros par an. L'Union européenne perçoit sa politique de coopération au développement comme un « instrument de régulation et de maîtrise de la mondialisation » et c'est pour cela qu'elle y porte une attention toute particulière. Via cette politique active, elle promeut une gestion intégrée des conflits qui lui permet d'espérer s'affirmer en tant qu'acteur légitime et de poids dans les enceintes de coopération internationales et sur la scène diplomatique mondiale.

La politique européenne de sécurité et de défense est aussi un moyen, pour l'UE, d'affirmer sa présence en dehors du vieux continent. A ce titre, l'année 2005 aura été riche en nouvelles opérations conduites dans des zones inédites pour les Européens. Pour la première fois, une mission en Asie a été engagée, en coopération avec l'Association for South-East Asian Nations (ASEAN), pour la surveillance de l'accord de paix signé entre le Gouvernement indonésien et le mouvement séparatiste d'Aceh. Ont également débutées la mission « Etat de droit » pour l'Irak (*EU Just Lex*)⁴⁴, la mission d'assistance à la frontière au point de passage de Rafah entre la bande de Gaza et l'Egypte (*EU Bam Rafah*) et, en Afrique, la mission de conseil et d'assistance en faveur de la réforme du secteur de la sécurité en République démocratique du Congo *EUSec RD Congo*⁴⁵, et l'action de soutien à l'Union africaine au Darfour *Amis II*. On retrouve là un exemple de la philosophie de l'Union européenne de coopérer « à niveau » avec d'autres organisations régionales ou sous-régionales.

On perçoit, à travers ces missions en Asie et en Afrique ou concernant le Proche et Moyen-Orient (Palestine et Irak), l'esquisse d'un rôle mondial que l'UE entend jouer, non plus seulement dans le domaine économique et commercial, mais en vue d'une stabilisation des zones "crisogènes". Cette ambition mondiale, l'Union européenne l'a, pour la première fois, formalisé dans sa *Stratégie européenne de sécurité*.

⁴⁴ Les premiers cours de formation destinés aux fonctionnaires de haut niveau de l'appareil judiciaire, des services de police et du système pénitentiaire irakien ont débuté en France.

⁴⁵ Cette mission complète l'action menée par l'UE dans le domaine du maintien de l'ordre *EUPOL Kinshasa*

I.2.2. La Stratégie européenne de sécurité.

I.2.2.1. Contexte et adoption de la Stratégie européenne de sécurité.

Depuis les débuts de la PESC, l'Europe se caractérisait par un vide stratégique. Compte tenu de l'évolution du contexte international, et de la présence croissante de l'Union sur la scène mondiale, cette situation ne pouvait durer. C'est pourquoi Javier SOLANA fut chargé de préparer un document formulant la Stratégie européenne de sécurité. Dans son document préparatoire, il évoque les responsabilités à exercer par l'UE et ce rôle croissant quant au maintien de l'équilibre mondial : « *The EU is a global actor. It should be ready to share in the responsibility for global security* ». Javier SOLANA constate que l'Europe est plongée dans un environnement international, où de plus en plus de conflits régionaux empêchent le développement économique, ce qui crée un cycle d'insécurité. Présenté au Conseil européen de Thessalonique en juin 2003, ce document intitulé « *Une Europe sûre dans un monde meilleur* », fut adopté au Conseil européen de Bruxelles, le 12 décembre 2003. Ce qui est paradoxal, c'est que les Européens se sont mis d'accord sur ce texte majeur alors que l'Union traversait une crise comme elle n'en avait rarement connue, du fait de la division des Etats membres face à l'intervention américaine en Irak.

I.2.2.2. Contenu de la Stratégie européenne de sécurité.

La *Stratégie européenne de sécurité* constitue un cadre pour l'ensemble de l'action extérieure de l'Union européenne en tant qu'acteur international. Elle analyse les menaces et définit les objectifs qui doivent conduire l'action de l'UE ainsi que les moyens et les instruments permettant d'atteindre ces objectifs.

Trois types de menaces sont identifiées :

- le terrorisme international : menace de nature stratégique, caractérisée par un usage illimité de la violence, et souvent par des victimes en très grand nombre. L'Europe est tout à la fois une cible et la base des actions des groupes terroristes ;
- la prolifération des armes de destruction massive, qui constitue la menace qui ébranle le plus les fondements de la paix et la sécurité entre les nations. Le Moyen-Orient est la zone la plus sensible à cet égard ;
- les menaces consécutives à l'existence d'Etats faillis et au développement du crime organisé. La Somalie, le Libéria et l'Afghanistan sont cités comme exemples d'affaiblissement de l'Etat et des structures sociales, du fait d'une mauvaise gouvernance et de conflits intra étatiques. La faiblesse de l'Etat est exploitée par l'industrie du crime, dont les activités criminelles (trafic de drogue, etc.) affectent la sécurité de l'Europe.

Géographiquement, ces menaces prennent leurs racines dans des régions éloignées de l'Europe. Mais elles peuvent atteindre directement ses ressortissants. Il en découle que l'UE ne peut se contenter d'être une puissance régionale si elle veut être un acteur de premier rang dans la lutte, et face à elles, l'Union se fixe trois catégories d'objectifs stratégiques :

- contribuer à la stabilité et à la bonne gouvernance dans son voisinage immédiat. A ce titre - c'est une conséquence des élargissements - elle doit promouvoir une ceinture de pays bien gouvernés à l'Est, comme aux frontières du bassin méditerranéen, avec lesquels elles puissent entretenir des relations étroites⁴⁶;
- participer activement à la construction d'un ordre international fondé sur un multilatéralisme effectif. Cela implique le développement d'une communauté internationale forte, des institutions internationales efficaces et un ordre international fondé sur le droit. L'Union européenne, si elle veut que les organisations internationales – et au premier rang l'Organisation des Nations Unies - les régimes politiques et les traités jouent leur rôle face aux menaces qui pèsent contre la paix et la sécurité internationales, doit être prête à agir lorsque leurs règles ne sont pas respectées ;
- s'attacher à contrer effectivement les menaces qui s'imposent à elle. L'UE a déjà été très active dans la lutte contre le terrorisme, contre la prolifération des ADM, contre les États faillis ou contre le crime organisé et elle a pris des mesures concrètes après les attentats du 11 septembre 2001⁴⁷. Elle doit désormais être prête à agir avant même qu'une crise ne survienne. Si l'UE n'exclut pas le recours à la force – dans le cadre d'un mandat international -, elle insiste sur le fait que des modes d'action alternatifs doivent être encouragés pour lutter contre ces risques, comme des mesures économiques, politiques, humanitaires, et comme les renseignements. C'est une spécificité de l'Europe.

La définition de ces « objectifs stratégiques » opère un choix clair en faveur d'une conception étendue de la sécurité qui prend en considération les différents aspects : militaire, politico-diplomatique, socio-économique, mais également écologique.

En dernier lieu, sont définies les implications politiques que recèlent ces lignes directrices pour une Union Européenne plus active dans la poursuite de ses objectifs stratégiques.

- l'UE doit développer une culture stratégique afin d'être toujours plus prompte à réagir. Il lui faut être plus cohérente, car les Européens ne sont plus puissants que lorsqu'ils agissent ensemble. Il lui faut également augmenter ses capacités, c'est à dire investir plus dans la défense, éviter les duplications inutiles de moyens de défense, renforcer ses ressources civiles qui peuvent être engagées pendant les crises et à leur sortir, et enfin disposer de capacités diplomatiques accrues ;
- son champ d'action doit être élargi au-delà des missions de Petersberg. L'Europe doit pouvoir s'intégrer à des opérations conjointes de désarmement, ainsi qu'être apte à soutenir des pays tiers dans leur lutte contre le terrorisme ;
- il lui faudra s'appuyer sur des partenariats pour parvenir à ces objectifs. Les menaces sont en effet communes à l'Union et à ses partenaires les plus proches. La coopération internationale est donc plus que jamais nécessaire : elle doit se poursuivre à travers des organisations internationales et par le biais d'associations avec d'autres acteurs-clés, et notamment les Etats-Unis ; la relation transatlantique est jugée « *irremplaçable* » et « *en travaillant ensemble, l'Union Européenne et les États-Unis peuvent constituer une puissante force pour le bien du monde* ». Mais l'Union devra aussi se concentrer sur de nouveaux partenariats stratégiques avec la Russie, le Japon, le Canada, la Chine et l'Inde.

On constate aujourd'hui que la *Stratégie européenne de sécurité* est très présente dans le discours européen. Nombre de documents et décisions traitant de diverses dimensions de la politique

⁴⁶ L'Ukraine, la Moldavie et la Biélorussie – futurs voisins dans le cadre de l'élargissement du 1^{er} mai 2004 - sont alors explicitement cités pour se voir étendre « les bénéfices d'une coopération économique et politique »

⁴⁷ Un mandat d'arrêt européen, des mesures contre le financement des réseaux terroristes, et un accord d'assistance juridique avec les Etats-Unis ont été mis en place.

étrangère de l'UE se réfèrent aux grandes orientations fixées dans la Stratégie, en particulier pour ce qui concerne la PESC. Graduellement, une « culture stratégique » se développe, qui se traduit par une utilisation quasi-automatique du cadre stratégique dans la prise de décision quotidienne.

De plus, la Stratégie est plus qu'une stratégie de sécurité. Elle reflète une approche intégrée faisant le lien entre les quatre grandes dimensions de la politique étrangère : la sécurité physique ; la prospérité économique ; la participation politique, les droits de l'homme et l'état de droit ; le bien être social⁴⁸. « *La meilleure protection pour notre sécurité est un monde fait d'Etats démocratiques bien gouvernés. Propager la bonne gouvernance, soutenir les réformes sociales et politiques, lutter contre la corruption et l'abus de pouvoir, instaurer l'état de droit et protéger les droits de l'homme : ce sont là les meilleurs moyens de renforcer l'ordre international.* ». L'objectif prioritaire est la prévention des conflits et des menaces par la prise en compte de leurs causes profondes.

On ne peut qu'adhérer à cette démarche, mais la *Stratégie européenne de sécurité*, en omettant un certain nombre de réalités inhérentes à l'UE ou aux Etats membres comporte des manques : il n'est ainsi fait aucune référence à la posture nucléaire de la Grande-Bretagne et de la France alors que la dissuasion nucléaire reste au cœur de la politique de défense de ces deux piliers de la PESD. Elle révèle d'autres insuffisances : elle ne permet à l'UE ni de clarifier les objectifs et les conditions d'exercice de son autonomie stratégique, ni de définir les conditionnalités éventuelles qui pourraient accompagner son engagement dans la voie du multilatéralisme, du partenariat et de la coopération quand il s'agit de défendre ses intérêts vitaux ou de sécurité.

A travers ces quelques exemples, on perçoit la difficulté pour l'Union européenne à se positionner en acteur stratégique porteur d'une vision géopolitique globale. Il convient donc de s'interroger sur les conditions d'émergence d'une telle vision géopolitique.

⁴⁸ BISCOP Sven, « La stratégie européenne de sécurité : premier bilan d'un projet d'intégration », in *La Revue de la défense nationale*, n°2/février 2006.

DEUXIEME PARTIE : LES CONDITIONS D'EMERGENCE D'UNE VISION GEOPOLITIQUE GLOBALE.

La question de l'émergence d'une vision géopolitique globale de l'Union européenne se pose alors que de profonds changements, intervenus depuis une dizaine d'années viennent bouleverser les assises historiques de l'intégration européenne : l'avancée inéluctable de la mondialisation économique, l'explosion du terrorisme international, le différend avec les Etats-Unis sur la guerre en Irak, l'élargissement et l'augmentation du nombre de pays candidats à l'entrée dans l'Union. Les fondements traditionnels de la construction européenne, telle qu'elle s'était établie depuis 1957 – une perspective soutenue de prospérité économique, une menace fondatrice d'un lien transatlantique caractérisé par un leadership américain au sein de l'OTAN et génératrice d'une division politique et physique du continent et des citoyens européens – en ont directement été affectés. L'Union européenne, acteur mondial, était-elle prête à assumer ce changement de contexte stratégique ? On peut en douter quand on observe que tant sur la pertinence de l'échelon européen à l'heure de la mondialisation économique, que sur les limites politiques, transatlantiques et géographiques de l'Union, les points de divergence entre les Etats membres semblent se multiplier. A quelles conditions peut-elle relever les défis qui se présentent aujourd'hui à elle et faire émerger en son sein une vision géopolitique globale ? Avant d'envisager les obstacles et les perspectives d'une nouvelle dynamique, l'UE doit tout d'abord s'interroger sur son rapport à la puissance.

II.1. Penser l'Union en terme de puissance.

Penser l'UE en terme de puissance suppose non seulement de s'interroger sur le rapport de l'Union à la puissance mais aussi de prendre en compte à sa juste mesure le nouvel environnement stratégique dans lequel l'UE, dont on a montré qu'elle est devenu un acteur mondial, évolue.

II.1.1. La nécessaire prise en compte du nouvel environnement stratégique.

Face au nouvel environnement stratégique, l'UE ne peut faire l'économie de penser le monde en terme de puissance, *puissance* que Raymond Aron définissait par cette « *capacité d'une unité politique à imposer sa volonté à d'autres entités politiques* »⁴⁹. Or le rapport de l'UE à la puissance est complexe.

II.1.1.1. De nouveaux enjeux.

En 2003, constatant la propension de l'Europe à rêver d'une mondialisation heureuse qui apporterait paix, démocratie et prospérité, Robert Kagan⁵⁰ théorisait sur le fait que les Européens vivraient sous l'emprise de Vénus, en opposition à la puissance américaine, sous l'emprise de

⁴⁹ ARON Raymond, *Paix et guerre entre les nations*, Paris, Editions Calmann-Lévy, 1962.

⁵⁰ KAGAN Robert, *La puissance et la faiblesse. Les Etats-Unis et l'Europe dans le nouvel ordre international*, Paris, Editions Plon, 2003

Mars. Bien que publiée avant l'adoption de la *Stratégie européenne de sécurité*, cette analyse pointe la différence d'appréhension des nouveaux enjeux entre le deux rives de l'Atlantique. Pourtant, des deux priorités reconnues par les Etats-Unis dans leur politique de défense, le terrorisme international et l'Asie, la première a déjà frappé en Europe, la seconde aurait sans aucun doute des répercussions au cas où une crise surviendrait. Les effets de la mondialisation ne doivent pas être appréhendés uniquement sous l'angle économique et social. Il faut également en tirer les conséquences en terme de sécurité.

L'Asie constitue indéniablement une préoccupation majeure pour les années à venir, en ce qu'elle connaît une course aux armements, doublée de fortes rivalités de puissance. L'année 2005 a vu les inquiétudes grandir avec les nouvelles provocations de la Corée du Nord, un durcissement des déclarations japonaises sur la sécurité régionale, l'adoption par Pékin d'une loi autorisant l'épreuve de force à l'égard de Taïwan, la montée des tensions entre la Chine et le Japon et de spectaculaires manœuvres militaires russo-chinoises. Reléguée en arrière plan depuis les attentats de 2001, l'importance des affaires asiatiques pour la sécurité internationale revient ainsi en force. Les relations avec Pékin seront une des questions stratégiques majeures des prochaines années. Le risque est clairement que la Chine ne progresse pas vers un Etat pluraliste, qui aura engagé des réformes politiques et qui tiendra compte de ses responsabilités régionales et mondiales au lieu de songer au seul accroissement de sa puissance. En outre, la compétition entre la Chine, l'Inde et le Japon pour le titre de première puissance régionale va aller crescendo et s'accompagner d'une inquiétante course aux armements, déjà perceptible. Ainsi, tout en parlant de « montée en puissance pacifique », les dirigeants chinois ont augmenté leurs dépenses militaires de 12% en 2005, tandis que l'Inde s'est lancée dans un vaste programme de modernisation de son appareil de défense (achat de plus de 120 hélicoptères, remplacement d'une centaine d'avions de chasse, construction de cinquante bâtiments de surface et prévision d'acquisition de vingt-quatre sous-marins). Les tensions entre l'Inde et le Pakistan, si elles semblent s'apaiser, pourraient être ravivées à la faveur de changements politiques internes à chacun des deux pays. Outre le risque de conflagration nucléaire, qui ne peut être écartée, un affrontement conventionnel prendrait aussi des proportions considérables.

Face à cette situation, que fait l'Union européenne ? Sa stratégie commune vis-à-vis de la Chine évoque la question de Formose comme une des priorités de discussion au niveau bilatéral⁵¹. Mais concrètement, aucune initiative majeure n'est prise ; aucune position commune ne semble se forger dans l'hypothèse d'un conflit avec la Chine. Pire, les rares positions prise par certains Etats membres dans ce dossier constituent autant de signes qui pourraient être interprétés par Pékin, sinon comme un soutien, du moins comme une neutralité bienveillante, à l'expansionnisme : débat sur la levée de « l'embargo européen »⁵² sur les ventes d'armes ; cautionnement par la France⁵³ de

⁵¹ Document d'orientation de la Commission, du 10 septembre, intitulée « Intérêts communs et défis de la relation UE-Chine - vers un partenariat mature » adopté par le Conseil le 13 octobre 2003.

⁵² Il ne s'agit pas réellement d'un embargo, une mesure de ce type ne relevant pas de la compétence de l'UE mais de celle des Etats. L'annonce par l'Allemagne, fin février 2006, de son opposition à cette levée, devrait cependant mettre définitivement fin à la polémique avec les Etats-Unis, la France étant désormais totalement isolée sur cette question.

la loi anti-sécession votée par la Chine ; désintéret pour la question du respect des droits de l'homme. Or, plus Pékin aura le sentiment de pouvoir agir en toute impunité, plus le risque de conflit sera grand : l'exemple de Saddam Hussein en 1990 et de Slobodan Milosevic en 1999 sont là pour le rappeler. L'Europe ne doit pas se contenter de voir la Chine comme un immense débouché commercial propice à la vente d'avions de ligne. La Chine ne s'intéresse d'ailleurs t-elle pas à l'Europe que comme fournisseur de haute technologie ? Cet aspect ne doit évidemment pas être négligé, mais face aux enjeux stratégiques régionaux et aux risques potentiels, « l'Europe a une responsabilité morale [...] car elle connaît mieux que personne la logique fatale qui conduit aux affrontements suicidaires »⁵⁴. Quant au dossier nucléaire nord-coréen, il laisse l'UE totalement de côté.

La lecture de la *Stratégie européenne de sécurité* est symptomatique de l'absence de réflexion stratégique commune approfondie des européens sur l'Asie. Elle n'apparaît qu'à la fin du document, dans l'énumération des « partenariats stratégiques » de l'Union, où l'on trouve la Chine, le Japon et l'Inde. Les trois pays sont mis sur le même plan alors que les défis qu'ils pourraient poser à l'Europe en terme de sécurité ne sont assurément pas de même nature.

A l'inverse, les Etats-Unis développent une véritable vision géopolitique en Asie. L'Inde est ainsi devenue une pièce maîtresse aux yeux de Washington sur l'échiquier asiatique. Les Etats-Unis ne veulent pas laisser la seule Chine monter en puissance dans la région. Washington veut faire émerger un contrepoids en aidant l'Inde à se moderniser et en la transformant en alliée fiable. Les deux pays ont signé un accord de coopération militaire en mars 2005 qui prévoit de renforcer les relations dans les domaines militaire, technologique et industriel. Des productions communes d'armement (missiles *Patriot*) sont envisagées. Les Américains se placent désormais en concurrent des fournisseurs traditionnels de matériel militaire. Washington a ainsi accordé des licences autorisant ses entreprises à vendre des avions de combat. L'actualité récente – l'accord historique sur le nucléaire civil annoncé le 2 mars 2006 – nous en donne une illustration encore plus éclatante. Il est aussi révélateur du fossé entre les Etats-Unis et l'Europe. Comment en effet ne pas penser que si la France a échoué dans ce dossier, c'est notamment parce qu'elle ne pouvait être perçue comme porteuse d'une démarche européenne, faute de position commune des Etats membres sur la question du nucléaire.

En matière de terrorisme, l'UE a trop tendance à se croire moins menacée que les Etats-Unis, sous prétexte qu'elle prône le multilatéralisme ou qu'elle défend une position plus équilibrée dans le dossier israélo-palestinien. Les attentas de Madrid et de Londres en 2004 et 2005, ou les « coups de filet » réguliers de la police française dans les milieux islamistes montrent qu'il n'en est rien. Vu de l'extérieur, et notamment de la mouvance islamiste, les différends transatlantiques sont minimes. Etats-Unis et Union européenne forment une entité unique - l'Occident – partageant les mêmes valeurs et contre lesquels un même combat est mené.

⁵³ Lors du voyage officiel du Premier ministre français en mai 2005.

⁵⁴ DELPECH Thérèse, « L'ensauvagement. Le retour de la barbarie au XXI^{ème} siècle », Editions Grasset, Paris, 2005, p. 291.

L'Union a cependant bien perçu l'importance stratégique du Proche et du Moyen-Orient, qui constituent pour elle des zones sensibles et vitales, principalement en raison de sa dépendance énergétique et de la lutte contre le terrorisme. Mais d'autres intérêts sont aussi en jeu, comme le développement ou l'intégration des communautés musulmanes européennes. *La stratégie européenne de sécurité* fait ainsi du conflit israélo-arabe une priorité stratégique de l'Europe. Elle adopte un regard lucide sur les conditions nécessaires au règlement de la question et appuie toute « solution fondée sur la coexistence de deux Etats ». Mais force est de constater que si elle constitue un bailleur de fonds indispensable, elle n'est pas à la pointe des initiatives politiques dans la région, se contentant d'être membre du quartet (avec les Etats-Unis, l'ONU et la Russie) qui parraine le processus de paix⁵⁵.

Dans ce dossier, ce n'est pas l'absence de position commune de l'UE qui pose problème – l'unité des Européens ne fait pas de doute -, mais bien sa capacité à être considérée comme davantage qu'une « organisation de bienfaisance », c'est-à-dire comme une véritable puissance sur la scène internationale. Les causes de ce phénomène sont principalement internes à l'Union.

II.1.1.2. Changer le rapport de l'UE à la puissance.

La question qui se pose peut être résumée avec cette formule : « L'Europe et la puissance : une contradiction originelle ? ». En effet, l'Europe s'est construite par des solidarités de fait et contre les Etats puissances. Le mot reste associé à la politique de puissance des « grands » Etats⁵⁶ européens, notamment le Royaume-Uni (la puissance maritime), l'Allemagne (la puissance continentale) et la France (traditionnellement partagée entre ses ambitions mondiales et son implication dans les affaires du continent). La méthode d'intégration européenne poursuivie depuis l'origine est avant tout un processus de rejet de l'utilisation des rapports et outils de puissance dans les relations entre Etats européens. La mise en commun d'un nombre croissant de prérogatives et l'instauration d'institutions de nature supranationale chargées de gérer ces compétences déléguées, marquent un renoncement à la pleine souveraineté des Etats, ainsi que le refus de voir se développer des rivalités ou des conflits ayant pour origine des enjeux de rapport de puissance. Sur le plan externe, la construction européenne a obéi à une logique similaire. En conséquence, l'UE « a perdu l'habitude de penser en terme géopolitique »⁵⁷.

Penser l'Union en terme de puissance est aussi nécessaire au regard des limites que rencontre la stratégie d'influence menée par l'UE. Les résultats médiocres du partenariat euro-méditerranéen montre que la mise en oeuvre de la conditionnalité positive n'est pas évidente. Sans doute des

⁵⁵ Au moment où sont rédigées ces lignes, la plus grande incertitude règne à nouveau, alors que le Hamas vient de remporter les élections législatives dans les Territoires palestiniens et qu'Israël a déclaré que l'Autorité palestinienne était désormais de fait une autorité terroriste. Le Hamas figurant sur la liste des groupes terroristes établie par l'UE, quelle attitude celle-ci va-t-elle adopter si ce dernier ne renonce pas à la destruction d'Israël et au terrorisme. « *Un groupe terroriste ne devient pas légitime parce qu'il a gagné des élections* » déclarait récemment Javier SOLANA (« Le Monde », du 28 janvier 2006). Comment l'UE, premier fournisseur d'aide financière directe à l'Autorité palestinienne et dans les Territoires, pourra-t-elle alors continuer à soutenir le peuple palestinien, sans se déjuger, au risque de perdre toute crédibilité ?

⁵⁶ En langue anglaise c'est le mot *large* et non *big* qui est utilisé, afin de ne pas vexer les « petits » pays.

⁵⁷ LEFEBVRE Maxime, « *Un programme géopolitique pour une Europe élargie* », in *Politique étrangère* 3-4/2003, p. 718.

contreparties jugées insuffisantes, par les autorités en place, au regard des réformes substantielles fournissent-elles un début d'explication. Mais n'est-ce pas aussi l'incapacité de l'Europe à manier le « bâton » qui est en cause ? De même, l'approche consensuelle de la politique européenne de voisinage se heurte à une limite fondamentale, liée au fait que plusieurs des pays concernés sont gouvernés par des régimes autoritaires. S'il est possible de réaliser, dans ces pays, des progrès dans le domaine des droits de l'homme et de l'Etat de droit sans que le fondement du régime ne soit ébranlé, en revanche, une véritable démocratisation entraînerait inévitablement un changement de régime, évidemment inacceptable pour ce dernier. L'UE n'est pas encore sortie de ce dilemme : favoriser des progrès marginaux, en conservant des relations stables avec les régimes actuels, ou réclamer une démocratisation effective, au risque d'entraîner, au moins temporairement, une instabilité découlant d'un changement de régime. Là encore, c'est l'incapacité, ou la peur, de l'Europe à penser en puissance qui est en cause.

Certes, l'Europe n'est plus le centre de gravité des affaires stratégiques mondiales et un conflit majeur, s'il éclatait, ne se déroulerait pas en toute hypothèse, sur son sol. Mais l'UE, première puissance économique et commerciale, a-t-elle le droit de prendre une sorte de « retraite historique »⁵⁸ après avoir voulu tirer « les dividendes de la paix » ? L'Europe devrait au contraire assumer pleinement ses responsabilités dans le monde, sortir du repli sur soi, et rompre avec une certaine culture de la stabilité, héritée de la guerre froide. C'est pourquoi, les dirigeants européens doivent faire preuve de courage politique en acceptant de penser l'UE en puissance politique à même d'apporter des réponses globales empreintes « d'eupéanité » à l'ensemble des grands dossiers stratégiques qui impliqueront l'Union.

Mais depuis cinquante ans, penser un ordre stratégique sans faire référence à l'Amérique est inconcevable pour les Européens. Aussi, envisager l'Union en terme de puissance autonome dans relations internationales ne peut faire l'économie d'un débat sur le rapport aux Etats-Unis.

II.1.2. L'UE : une puissance autonome des relations internationales ?

L'absence d'autonomie stratégique européenne vis-à-vis des Etats-Unis, héritage de la guerre froide, est au cœur de la problématique de la puissance européenne. Les Etats-Unis correspondent à un modèle de puissance étatique et hégémonique dont on voit mal comment il pourrait s'appliquer, aujourd'hui, à l'échelle européenne, pour des raisons historiques et structurelles⁵⁹. Une réflexion sur les capacités militaires de l'UE doit également être menée.

⁵⁸ DELPECH Thérèse, « *L'ensauvagement. Le retour de la barbarie au XXI^{ème} siècle* », op. cit., p. 328. L'auteur considère également que pour l'Europe, le « problème principal, ..., c'est d'être tentée par une sortie de l'histoire, ... c'est de devoir reconnaître que les idées ne naissent plus chez elle et que celles qui lui restent n'ont plus assez de force pour la convaincre ? Comment pourraient-elles dans ces conditions influencer les autres ? Comment déterminer une volonté extérieure ? En stratégie, comme en politique, la pensée européenne est surtout réactive. Elle n'a rien à dire », p. 118.

⁵⁹ C'est une lapalissade que de le dire, mais il existe pour l'UE, au moins 26 centres de décision politique - Bruxelles et les capitales des Etats membres (même si certaines ont plus de poids)-, alors qu'aux Etats-Unis, une impulsion unique est donnée à Washington, depuis la Maison Blanche (sans méconnaître le rôle ni du Département d'Etat, ni du Pentagone, ni du Congrès).

II.1.2.1. Redéfinir le lien transatlantique.

La relation transatlantique, incarnée par l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) a structuré l'édification de l'Union européenne. Cette dernière a pu se développer sous le parapluie militaire américain, ce qui l'a naturellement conduite à se détourner des questions de défense après les tentatives du début des années 1950. Les conséquences s'en font encore sentir aujourd'hui dans l'attitude des Européens qui envisagent difficilement de penser leur place dans le monde sans référence aux Etats-Unis, qu'ils défendent, comme la France, une indépendance stratégique vis-à-vis de Washington ou qu'ils y soient liés par « une relation spéciale » (cas du Royaume-Uni). Aussi, comme le souligne Nicole GNESOTTO⁶⁰, les Européens, même lorsqu'ils parviennent à se mettre d'accord sur l'analyse des enjeux, se divisent sur l'attitude à adopter à l'égard de la politique étrangère des Etats-Unis⁶¹.

Lorsque des ambitions européennes plus affirmées sont apparues en matière de défense, à partir de 1999 notamment, les Etats-Unis ont naturellement montré certaines réticences⁶², l'opposition à l'idée que l'Europe puisse se doter d'un rôle stratégique autonome étant une constante de la politique américaine. Pour apaiser les craintes américaines, les Quinze ont dû reconnaître officiellement que l'Alliance conserverait une place prépondérante dans l'architecture de la défense européenne. C'est ainsi que le traité de l'Union européenne énonce le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense et assure le respect des clauses du traité de l'Atlantique Nord⁶³. La défense commune reste le pré carré de l'OTAN. Mais cela doit-il exclure l'émergence d'une Europe de la défense autonome, à même d'assumer des responsabilités plus importantes ? De même, l'OTAN doit-elle rester le cadre immuable des relations Europe-Etats-Unis ?

Il semble que ces questions peuvent être posées aujourd'hui : l'ancien chancelier allemand n'a-t-il ainsi pas hésité, en février 2005 à Munich, à déclarer que l'Otan « *n'est plus l'endroit principal où les partenaires transatlantiques se consultent et coordonnent leurs concepts stratégiques Le dialogue entre l'Union européenne et les Etats-Unis dans sa forme actuelle, ne correspond ni au poids croissant de l'UE ni aux nouvelles exigences de la coopération transatlantique* » ; les Européens semblent enfin prêts à répondre aux attentes de Washington pour un « partage du fardeau » en matière de sécurité et passer du stade de consommateur à celui de producteur de sécurité ; de plus, l'Europe ne constitue plus pour les Américains une priorité stratégique et l'OTAN se cherche. A ce titre, on peut remarquer que la position actuelle des Etats-Unis à l'égard de l'Alliance est quelque peu paradoxale : à la priorité politique que semble de nouveau donner Washington à l'Alliance (après une période de désintérêt), ne correspond pas un engagement

⁶⁰ Directrice de l'Institut d'études de sécurité de l'Union européenne, cadre, entre autres activités, de discussions stratégiques entre Européens et Américains.

⁶¹ GNESOTTO Nicole, « *Europe et Etats-Unis – Visions du monde, visions de l'autre* », in Commentaires, n°105, Printemps 2004.

⁶² Celles-ci se sont traduites par la doctrine « négative » des trois « D » (pas de **D**iminution du rôle de l'OTAN, pas de **D**iscrimination entre alliés membres de l'UE et les autres, pas de **D**oublons entre les structures OTAN et PESD) devenue, dans une approche plus consensuelle, la règle des trois « I » (**I**ndivisibilité du lien transatlantique, **I**ntroduction d'amélioration dans les capacités de défense, **I**nclusion de l'ensemble des alliés au projet européen)

⁶³ L'article 17 (repris par le projet de Traité constitutionnel) précise que « la politique de l'Union [...] n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains Etats membres, elle respecte les obligations découlant du traité de l'Atlantique Nord pour certains Etats membres qui considèrent que leur défense commune est réalisée dans le cadre de l'OTAN... ».

militaire équivalent – la *Nato Response Force* ne compte aucun soldat américain - ; cette position est-elle durablement tenable ?

L'autonomie constitue, selon la définition qu'en donne le dictionnaire, « tantôt un droit de se gouverner par ses propres lois, à l'intérieur d'un Etat – ou d'une même entité politique, l'UE en l'espèce -, tantôt une faculté d'agir librement, en toute indépendance ». N'est-ce pas sur cette conception que les chefs d'Etat et de Gouvernement de l'UE se sont accordés lorsqu'ils ont manifesté leur volonté commune de « développer (au niveau de l'UE) une capacité autonome de décision et, là où l'OTAN, en tant que telle n'est pas engagée, de lancer et conduire des opérations militaires en toute autonomie ». Tout l'enjeu aujourd'hui est de pouvoir affirmer cette capacité européenne autonome sans remettre en cause les liens puissants avec les Etats-Unis et l'OTAN ; il est possible de prôner une PESD ambitieuse sans renier l'OTAN⁶⁴.

Cette position européenne est légitime car si partager de grands objectifs politiques et des valeurs communes constitue un facteur de rapprochement particulièrement fécond, partager les mêmes objectifs stratégiques ne signifie pas automatiquement que leur poursuite soit motivée par les mêmes intérêts ni qu'elle procède des mêmes méthodes. Les Européens partagent « grosso modo »⁶⁵ les mêmes valeurs que les Etats-Unis, mais défendent une approche multilatérale et respectueuse du droit international dans le règlement des crises ; le volontarisme des Etats-Unis doit inciter les Européens à oser bousculer les règles lorsque cela est légitime. Les deux approches peuvent donc être complémentaires. C'est la thèse du lien entre unipolarité et multilatéralisme⁶⁶.

Les Etats-Unis doivent admettre qu'ils ont tout à gagner à voir émerger une Europe capable de s'impliquer sur des questions stratégiques majeures. L'attitude de l'administration Bush dans le dossier nucléaire iranien n'en est-elle pas un signe ? Dans son discours prononcé devant l'institut d'étude politiques de Paris, le 8 février 2005, Condoleezza Rice, Secrétaire d'Etat, déclarait :

« Nous sommes seulement au début de notre tâche commune. Nous avons aujourd'hui une occasion historique de parvenir à un équilibre global des puissances favorables à la liberté et donc aptes à consolider et à faire progresser la paix. Et j'utilise ici le mot « puissance » dans son sens le plus large, car plus importantes encore que la puissance militaire, il y a la puissance des idées, la puissance de la compassion et la puissance de l'espoir. Le programme de coopération entre l'Union européenne et les Etats-Unis est plus vaste que jamais et il continue à s'étendre, à mesure que se développe l'Union européenne elle-même ».

Et le président Bush de poursuivre, quelques jours plus tard à Bruxelles en déclarant qu'il est « dans notre intérêt que l'Europe devienne un partenaire durable viable et solide ».

⁶⁴ Ainsi la France, qui est à la pointe de cette démarche, n'en est pas moins le 2^{ème} contributeur en troupes de l'OTAN déployées en opérations début 2006 ; 24% des soldats français engagés ainsi en OPEX le sont sous la bannière de l'OTAN !

⁶⁵ LEFEBVRE Maxime, « Un programme géopolitique pour une Europe élargie », op.cit.p.720.

⁶⁶ CHOPIN Thierry, « Les relations entre l'Europe et les Etats-Unis » Séminaire du collège interarmées de défense *Le monde vu par la commission européenne*, 2005/2006 : « en effet, si la puissance américaine, et par là le leadership des Etats-Unis, paraissent incontestables, il convient aussi de souligner que l'inscription des décisions dans les cadres multilatéraux des institutions internationales constitue une condition sine qua non : d'un côté, de la stabilité nécessaire à tout système de sécurité collective ; de l'autre, de la légitimité sur laquelle doit s'appuyer la politique conduite par l'Etat le plus puissant du monde.

Mais l'Europe n'a pas vocation à développer cette puissance contre les Etats-Unis⁶⁷. Et si elle veut gagner « le respect » de son grand allié, comme des autres puissances mondiales d'ailleurs, elle ne peut faire l'économie d'un renforcement significatif de ses capacités militaires.

II.1.2.2. Le développement des capacités militaires.

Si la puissance ne se résume pas à la seule capacité militaire, cette dernière en constitue un élément incontournable. Les progrès de la PESD sont constants, qu'il s'agisse des volets militaire ou civil⁶⁸. Le développement de structures de commandement et l'adaptation des forces armées nationales des Etats membres sont en cours afin de répondre à ses exigences. La mise en place actuelle des « groupes tactiques 1500 » (*battle group*), en donne une nouvelle illustration. Les ambitions militaires de la PESD restent cependant modestes : l'objectif quantitatif reste limité à la capacité de déployer 60 000 hommes ; les cinq scénarii illustratifs sur lesquels l'état-major de l'UE s'appuie pour déterminer les besoins capacitaires ne couvrent pas plus de 200 000 de soldats (dont un tiers à déployer simultanément compte tenu du besoin de relève) alors que les 25 comptent près de 2 millions d'hommes ! De plus, pour être autonome dans le domaine des opérations militaires extérieures, il ne suffit pas d'afficher des quantités de forces, encore faut-il disposer, sur le plan qualitatif, des moyens adéquats. Or, les lacunes sont importantes, sur le plan du renseignement, de l'observation, de l'équipement, du transport, des systèmes de commandement et de contrôle⁶⁹. L'Europe n'est pas capable, aujourd'hui, de déployer des troupes sur un théâtre extérieur pour une intervention de maintien de la paix importante, ou une opération d'imposition de la paix, sans recourir à des moyens (américains) relevant de l'OTAN.

Les objectifs politiques exprimés dans la *Stratégie européenne de sécurité* devraient se traduire par une ambition militaire plus réaliste se fondant sur le potentiel complet des Etats membres. Dans le cadre d'une définition des besoins capacitaires au niveau agrégé des 25, prenant en compte l'ensemble de leurs armées, les Etats membres pourraient choisir leurs spécialisations et créer des capacités multinationales, au lieu de fournir toute la gamme des capacités au niveau national, dans des quantités nécessairement limitées et donc inadaptées. Ceci n'exclurait pas que certains Etats continuent à maintenir une gamme assez large de capacités. Seule une combinaison de coordination, de spécialisation et d'intégration pourrait mettre fin à la fragmentation et aux duplications inutiles en matière d'armement et de structure, afin de générer le maximum de capacités déployables à partir du budget combiné actuel des 25 (de l'ordre de 180 milliards d'euros). Une telle intégration n'est possible qu'au sein du projet politique de l'UE. La révision des structures et de la prise de décision – cellule civilo-militaire incluant le centre d'opérations, capacité de planification intégrée des opérations – constituent des avancées significatives pour

⁶⁷ « Une Europe plus active dans les affaires mondiales est dans l'intérêt de l'Amérique. Mais que cette identité soit définie en opposition aux Etats-Unis ne l'est pas. » (Henry Kissinger, *Does America need a Foreign Policy ? Toward a Diplomacy for the Twenty-First Century*, London, The Free Press, 2002, p. 81.

⁶⁸ Seul le volet militaire est étudié ici.

⁶⁹ Le séminaire annuel 2006 de l'Institut d'Etudes de Sécurité (IES) de l'Union européenne sur le thème de l'avenir de la PESD a d'ailleurs pointé un certains nombres de questions et d'insuffisances (voir le compte rendu sur le site internet de l'IES: www.iss-eu.org).

mener une réelle politique intégrée, mais de nombreux progrès doivent encore être réalisés si l'Europe de la défense veut gagner son autonomie. L'objectif global 2010 qui vise à améliorer sensiblement la réactivité et les capacités de déploiement des forces militaires devrait y concourir.

En tout état de cause, il est illusoire de voir un jour l'Union européenne détenir une capacité militaire identique à celle des Etats-Unis. La puissance européenne ne pourra donc pas égaler, sur ce point, le « hard power » américain, mais elle est en mesure de dépasser le « soft power » qui la caractérise actuellement. Patrice Cardot propose le concept de « *s-m-a-r-t power* »⁷⁰ pour dénommer ce que pourrait être une politique de puissance et de sécurité globale propre à l'Union européenne, mêlant stratégie d'influence, exercice d'une certaine puissance dans le respect de la légalité internationale, et capacités militaires significatives.

Cet objectif est ambitieux. Il ne pourra être atteint que si la levée de nombreux obstacles permettent à une nouvelle dynamique européenne d'apparaître.

II.2. Des hypothèques à lever.

Le développement des moyens capacitaires ne suffit pas : l'autonomie, pour servir de fondement de puissance, exige également et surtout une volonté politique effective. Celle-ci doit résulter d'une ambition qui se déduit de la réponse à la question suivante : l'objectif de l'intégration européenne est-il de dépasser le conglomérat d'intérêts économiques pour construire un pôle de puissance politique partagée, ou faut-il arrêter l'intégration politique là où commencent les souverainetés des Etats membres ? La méthode « fonctionnaliste » héritée des pères fondateurs a permis d'atteindre un niveau d'intégration nulle part égalé dans le reste du monde. Mais en entretenant une « ambiguïté constructive » elle ne permet plus, aujourd'hui, de créer les conditions propres à l'émergence d'une vision géopolitique globale de l'Union européenne. L'absence d'identité européenne, avec les conséquences qu'elle entraîne, est fondamentale.

II.2.1. L'absence d'une identité commune.

L'absence d'identité commune constitue l'obstacle essentiel pour asseoir une Union politique renforcée nécessaire à l'émergence d'une vision géopolitique globale.

Plusieurs questions se posent quant à l'identité européenne. Une identité doit être englobante pour les citoyens et s'appuyer sur des références fortes ; l'affirmation de « symboles⁷¹ » de l'Union - un drapeau, un hymne, une devise, une monnaie, une journée, est importante, mais elle ne suffit pas.

Une autre question tient à la possible coexistence entre cette identité et d'autres, plus anciennes : l'identité nationale, l'identité régionale, l'identité religieuse, l'identité linguistique ou l'identité

⁷⁰ CARDOT Patrice « *Etablir un concept stratégique propre à l'UE, condition nécessaire de son autonomie* », in La Revue de la défense nationale, n°10-2005 : *S* pour *Safe & Secure* (sécurité et sûreté), *M* pour *Many-sided & Manageable* (diversifiée et maniable), *A* pour *Active & Autonomous* (active et autonome), *R* pour *Responsible & Respectable* (responsable et respectable), et *T* pour *acting compatibly with Treaties & Trustworth* (dans le respect de la légalité internationale).

⁷¹Projet de traité établissant une constitution pour l'Europe, article I-8.

idéologique. Sans même parler d'une identité européenne supranationale ou « postnationale »⁷², qui transcenderait les différentes identités nationales des Etats membres et renverrait plus à une notion « d'identité unique », pour prendre une référence monétaire, il apparaît qu'il n'y a pas aujourd'hui, d'identité commune suffisamment ressentie par les citoyens européens. Or la création continue d'institutions européennes d'intégration exige une identité commune. Comment, sans cela, s'accorder sur l'identification et la défense d'intérêts communs permettant de dépasser les intérêts propres des Etats membres ?

Quand on évoque l'identité européenne, la question des limites physiques, géographiques, de l'UE, c'est-à-dire son élargissement ne peut être éludée.

II.2.1.1. Quelles limites ? : le problème de l'élargissement.

La question de l'élargissement est aujourd'hui au coeur du débat européen. L'entrée, sans doute prématurée, le 1^{er} mai 2004, de dix nouveaux Etats, conjuguée au débat sur l'adhésion de la Turquie, a pris une part significative dans l'échec des référendums français et néerlandais relatifs au projet de traité constitutionnel. Mais prétendre que l'entrée de la Turquie ruinerait la formation de l'identité européenne est-il juste ? On peut en douter lorsque l'on étudie les élargissements successifs. Certes, il est indéniable que la vision des pères fondateurs était largement inspirée par la démocratie chrétienne. Mais si le général de Gaulle a prétendu que l'entrée du Royaume-Uni dénaturerait la Communauté, ce n'était pas en référence à cette inspiration. L'entrée du Portugal et de l'Espagne n'a pas altéré la nature du processus d'intégration. La question est plus délicate pour la Grèce, entrée cinq ans auparavant. Non seulement, en l'intégrant, la Communauté a accepté de se scinder en deux morceaux séparés par un ruban d'Etats communistes, mais surtout, elle a débordé de sa souche culturelle initiale, issue de la chrétienté d'Occident, pour s'ouvrir à l'autre chrétienté et à l'Orient, ce qui fait dire à certains que « c'est l'adhésion de la Grèce [...] qui a ouvert la possibilité de celle de la Turquie⁷³ ». Avec l'entrée de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède, c'est la neutralité, identité nationale forte de ces trois Etats, qui a pénétré l'UE. Le dernier élargissement n'a fait qu'accentuer la diversité de l'Europe – quels points communs identitaires entre Malte et les pays Baltes, entre Chypre et la Pologne ?- faisant de cette Union un ensemble très hétérogène. L'adhésion de la Turquie revêt tout de même un caractère spécifique. Les critères d'adhésion à l'Union sont essentiellement juridiques. Cela n'a pas soulevé de difficultés particulières tant que l'élargissement concernait des pays dont l'appartenance au continent européen n'apparaissait pas contestable. Avec la Turquie, c'est la question de l'« affectio societatis », notion bien connue en droit des sociétés et qui marque la volonté des personnes de s'associer entre elles pour bâtir un projet commun, au vu de ce qu'elles sont, de ce qu'elles

⁷² En référence au caractère « postmoderne » retenu par plusieurs auteurs pour qualifier la société européenne.

⁷³ De MONTBRIAL Thierry, « *La question turque* », in *Politique étrangère*, n° 3/2004, p. 507.

connaissent les unes des autres, qui se pose⁷⁴. A ce titre, l'idée de soumettre toute nouvelle adhésion à référendum n'est pas condamnable.

Un autre élargissement pourrait engendrer des difficultés, non pas tant d'ordre identitaires, mais de nature géopolitique, celui concernant l'Ukraine. C'est l'avenir des relations avec la Russie, avec laquelle l'Union européenne souhaite mettre en place un « partenariat stratégique »⁷⁵, qui est en cause. Après l'élargissement de l'OTAN, c'est aujourd'hui celui de l'UE qui pose très clairement à la Russie le problème du maintien de son influence dans son aire de proximité. Les perspectives d'adhésion de l'Ukraine, revendiquée par Kiev depuis la révolution orange, constituent potentiellement une source de tension avec l'UE. La « guerre du gaz » du début de l'année 2006 peut être interprétée comme un avertissement donné par Moscou sur sa capacité de nuisance à l'égard des Européens. Cet exemple qui montre la vulnérabilité de l'UE en matière d'approvisionnement énergétique conduit à s'interroger sur la définition des intérêts communs à l'échelle de l'Union.

II.2.1.2. La difficile affirmation d'intérêts communs.

Il n'existe pas de définition explicite des intérêts communs de l'Union, même si la *Stratégie européenne de sécurité* évoque la stabilité au voisinage ou les approvisionnements énergétiques. De même, le projet de traité constitutionnel fait plusieurs fois référence à la défense ou à la promotion des intérêts – y compris fondamentaux – et valeurs de l'Union⁷⁶. Il précise que « dans ses relations avec le monde, l'Union affirme et promeut ses valeurs ». L'identification des intérêts et objectifs stratégiques de l'Union est confiée au Conseil européen. Le Parlement, qui représente les citoyens, n'y est pas associé.

Même lorsque des intérêts communs sont identifiés, on constate qu'il est difficile de les traduire en stratégie européenne forte et lisible. C'est le cas en matière énergétique⁷⁷. Ainsi, alors que dans le contexte actuel, le risque d'un nouveau choc pétrolier à court ou moyen terme n'est pas nul, l'Europe doit être prête à conduire une vraie politique énergétique commune qui ne s'attacherait pas seulement à des questions de construction de réseaux, de lutte contre la pollution ou de dérégulation des marchés du gaz et de l'électricité, mais engloberait aussi des questions stratégiques essentielles nécessaires à la sécurité d'approvisionnement de l'ensemble des pays européens. Le livre vert de la commission européenne du 29 novembre 2000 a posé d'importants jalons pour préparer la future politique européenne en la matière. Mais son ambition est restée limitée. Il ne

⁷⁴ « Compte tenu des faiblesses de la citoyenneté européenne, une intégration de la Turquie sans l'adhésion d'une majorité des citoyens de l'Union européenne et de la Turquie pourrait produire des effets désastreux » : VERLUISE Paul, *Géopolitique de l'Europe. L'Union européenne élargie a-t-elle les moyens de la puissance ?*, Paris ; Editions Ellipses, 2005, p.139.

⁷⁵ « Nous devrions continuer à oeuvrer pour des relations plus étroites avec la Russie, élément majeur de notre sécurité » (extrait de la *Stratégie européenne de sécurité* « Une Europe sûre dans un monde meilleur »).

⁷⁶ Projet de Traité établissant une constitution pour l'Europe :

- article I-3 al. 4 « Dans ses relations avec le reste du monde, l'Union affirme et promeut ses valeurs et intérêts » ;
- article III-292 al. 2. « L'Union définit et même des politiques communes [...] afin de sauvegarder ses valeurs, ses intérêts fondamentaux ... ».

⁷⁷ Voir, sur cette question : PAILLARD Christophe-Olivier, « *Quelles stratégies énergétiques pour l'Europe ?* », Note de la Fondation Robert Schuman n° 30, 2006.

tranche pas sur les choix qui devront être faits par les Etats de l'Union pour assurer leur indépendance énergétique des 30 prochaines années. Les Etats membres restent divisés sur le nucléaire alors que l'Europe va devoir relancer la diversification de son offre énergétique; ce qui implique inévitablement de relancer la construction d'un parc de centrales nucléaires, seule solution possible en l'absence de percée significative des énergies alternatives ou renouvelables. En outre, elle va devoir réfléchir à l'utilisation de l'instrument militaire de ses Etats membres pour assurer la sécurisation des voies d'approvisionnement en pétrole et en gaz du monde aux côtés des Etats-Unis. Les Etats membres sont interdépendants en matière énergétique. La politique énergétique a pris une dimension communautaire mais en l'absence de consensus entre les Etats, cela ne se traduit pas par une augmentation des compétences de l'Union. La question est pourtant cruciale car l'Union européenne ne pourra se permettre de dépendre de manière permanente d'acteurs extérieurs (Etats-Unis, Russie, OPEP ou d'autres) pour garantir sa sécurité énergétique et préserver son bien-être. Les prises de position des 25 ministres concernés et de la Commission, le 14 mars 2006, pour un resserrement du dialogue énergétique avec Moscou et un rapprochement des positions des Etats membres plaident permettent un optimisme relatif dans ce domaine.

Car trop souvent, c'est la divergence entre les Etats membres qui constitue un frein au renforcement d'une Europe géopolitique.

Les Etats membres restent profondément divisés quant au niveau d'ambition de l'UE. Tant que certains d'entre eux continueront de regarder vers Washington avant de déterminer leur position dans une situation de crise, l'UE ne pourra être un acteur résolu. L'élargissement du 1^{er} mai 2004 a amplifié ce phénomène en intégrant une majorité d'Etat « atlantistes ». A l'inverse, la tendance de certains Etats de vouloir « exister » en s'opposant aux Etats-Unis n'est pas constructive. D'autres, enfin, ne souhaitent tout simplement pas mener une politique de puissance et n'attendent pas de l'UE qu'elle soit un démultiplicateur d'une puissance permettant de retrouver une « gloire passée ». Ces phénomènes peuvent accroître la tendance des Etats à entretenir une autonomie diplomatique liée à des enjeux nationaux jugés prioritaires. Même en matière de négociations commerciales, pour lesquelles la commission est seule négociatrice, la marge de manœuvre de l'UE est étroite car elle doit in fine satisfaire les intérêts particuliers de chacun d'eux. Ainsi, durant les négociations, le contrôle de la commission par le « comité 133 » est permanent. Lors des conférences ministérielles de l'OMC, le conseil des ministres de l'UE siège même sur place et le commissaire au commerce y rend compte plusieurs fois par jour de l'évolution de la négociation. La dernière conférence de l'OMC tenue à Hong-Kong fin 2005 en a donné une parfaite illustration, les ministres français en charge de l'agriculture et du commerce extérieure ayant véritablement « marqué » le négociateur de la commission afin de s'assurer qu'il ferait valoir les intérêts de la France dans le dossier agricole.

Ces divergences ont une conséquence sur la manière dont les Européens vivent leurs valeurs et les affirment. Ces valeurs – le respect de la dignité humaine, la liberté, la démocratie, l'égalité, l'Etat de droit le respect des droits de l'homme – sont communes aux Etats-Unis. Des différences

apparaissent cependant entre Américains et Européens quant aux implications de la défense et de « l'exportation » de ces valeurs en terme de sécurité ou de vision géopolitique.

Face à ces obstacles structurels qui, dans la conjoncture difficile que traverse l'UE actuellement semblent bien difficile à franchir, la PESD est mise en avant pour relancer la dynamique européenne.

II.2.2. La relance par la PESD ?

II.2.2.1. La « légitimation par l'action ».

Durant ces dernières années, le secteur de la PESD est celui qui a connu les succès les plus marquants. Le développement des actions communes en la matière semble rencontrer un consensus, tant de la part des citoyens que des Etats membres. L'idée de s'appuyer sur la défense pour relancer la dynamique européenne est donc évoquée. C'est ce que Javier SOLANA appelle la « légitimation par l'action »⁷⁸. Alors que les Européens s'interrogent de toute évidence sur le rôle et la pertinence de l'Union dans une économie mondialisée, l'enjeu consiste à prouver, à l'intérieur de l'Union, les bénéfices de l'action investie à l'extérieur, en considérant que les citoyens sont en droit d'attendre, en matière de PESC, un certain « retour sur investissement ». Si l'Union parvient à montrer que la prospérité intérieure est aussi fonction du niveau de stabilité qu'elle est capable d'assurer à l'extérieur ; si elle arrive à convaincre les citoyens que leur sécurité physique, contre le terrorisme, dépend aussi du niveau d'engagement collectif de l'Union dans les conflits qui nourrissent la folie terroriste, alors la PESC sera un outil formidable pour consolider l'adhésion des citoyens au projet européen. Elle traduira le rôle de producteur de sécurité que pourra jouer l'UE.

Tel est paradoxalement le défi nouveau de la politique étrangère européenne : montrer que l'action internationale de l'Union peut avoir une influence positive sur la dynamique intérieure de l'Europe, sur les perceptions des citoyens, sur leur ambition, surtout, de faire et de réussir ensemble. Il s'agit, en fait, de mettre en avant « L'Europe qui marche »⁷⁹.

Mais n'est-ce pas là une nouvelle version de l'approche fonctionnaliste dont on a vu qu'elle n'avait pas suffi à faire naître une identité commune européenne. Affirmer, par exemple, que le programme Galiléo constitue un formidable démenti aux thèses des opposants au projet de traité constitutionnel est-il facteur d'émergence d'une identité européenne commune ?

S'appuyer sur la PESD et sur les actions extérieures des l'Union pour relancer la dynamique ne doit pas être une nouvelle occasion d'éviter de se poser les questions fondamentales, car la PESD a ses limites.

⁷⁸ Discours prononcé lors de la conférence annuelle de l'Institut d'Etudes de Sécurité de l'UE, à Paris, le 26 septembre 2005.

⁷⁹ Voir GIULIANI Jean-Dominique, « *L'Europe qui marche* », in La revue de la défense nationale, n° 10/octobre 2005.

II.2.2.2. Les limites de la PESD.

La défense européenne peut-elle permettre de contribuer à la formation d'une identité européenne ? Là encore, des obstacles apparaissent. Le premier à surmonter est l'affirmation d'une volonté et d'une capacité à agir de manière autonome sur la scène internationale, lesquelles doivent être démontrées aux citoyens autant qu'aux acteurs du système international. Cette impérieuse nécessité est l'un des fondements de la PESD et les progrès enregistrés dans ce domaine depuis quelques années y participent.

Mais quels que soient les efforts sur le plan capacitaire, il apparaît difficile de définir comme puissance un ensemble d'Etats qui disposent de certains moyens d'action extérieure mais non des moyens d'assurer sa propre défense – « L'Europe de la défense n'est pas la défense de l'Europe ». Les textes officiels dans les domaines de la PESC/PESD ne démontrent pas suffisamment l'existence d'une identité commune sur ces questions. Ils sont le fruit de compromis et restent en conséquence souvent imprécis sur les ambitions et les objectifs poursuivis. On touche là à nouveau les limites de l'approche « bottom up » retenu pour la construction européenne. Par son pragmatisme, elle a rendu possibles des avancées concrètes, et permis la progression vers une intégration plus approfondie de l'UE, sans que soit nécessaire une convergence absolue sur l'objectif final poursuivi. Mais on ne peut indéfiniment éviter de s'interroger sur l'existence même d'une vision commune des enjeux contemporains et renoncer à définir un projet stratégique commun. En laissant trop de places à des interprétations contrastées, les textes sur la PESC et la PESD pourraient conduire à enraciner une Europe de la défense et de la sécurité à la carte, utilisées comme moyen de défense des intérêts et valeurs des Etats membres seulement lorsqu'un consensus très fort les rassemblent tous sur des sujets qui ne concerneraient pas les Etats-Unis : hypothèse très improbable. Miser sur des noyaux durs, sur des coopérations renforcées ou structurées est sans doute un bon moyen de mettre en place les outils d'une défense européenne plus intégrée. Mais à quoi servirait cette boîte à outils si sa fin ne faisait pas l'objet d'une démarche commune ambitieuse, clairement exprimée par l'UE et les Etats ? Existe-t-il aujourd'hui, par exemple, un consensus sur un engagement massif de troupes de l'UE en Afrique pour des missions d'imposition de la paix ? Un autre problème de l'UE réside dans le fait que la menace militaire qui existait à nos frontières s'est atténuée et a même disparu de l'imaginaire public, écartant a priori la nécessité d'une défense du territoire de l'UE⁸⁰. Or l'histoire montre que l'existence d'une menace, avérée ou perçue comme réelle, concourt à l'émergence d'un sentiment identitaire. Il apparaît donc que la PESC/PESD seule est insuffisante pour relancer la dynamique européenne.

Au-delà des Etats membres, ce n'est donc que de la volonté des citoyens eux-mêmes que peut émerger une identité commune. Mais encore faut-il que les institutions européennes et les Etats membres montrent l'exemple en dépassant leurs querelles stériles et la défense de leurs intérêts propres, et leur donnent envie de se forger cette identité commune.

⁸⁰ « Une agression de grande envergure contre un des États membres est actuellement improbable. » (Extrait de la stratégie européenne de sécurité – paragraphe relatif aux menaces).

CONCLUSION

L'agrégation des politiques externes de l'Union européenne, de la PESC à la politique commerciale, en passant par la politique européenne de voisinage, les politiques de coopération ou l'action environnementale et humanitaire, érige incontestablement l'UE en acteur international de tout premier plan. Il n'est en effet pas possible d'isoler un volet des relations économiques extérieures relevant du premier pilier, et une politique étrangère et de sécurité qui serait élaborée en vase clos dans la logique intergouvernementale du deuxième pilier : les politiques de coopération économique sont porteuses de conditionnalité politique ; de plus, la politique commerciale commune comporte des enjeux de nature politique dès lors qu'il s'agit de promouvoir dans les négociations multilatérales des notions telles que l'exception culturelle ; quant à la PESC, elle déborde le cadre du deuxième pilier et la Commission y joue un rôle important (mise en œuvre des positions communes instaurant des sanctions économiques par exemple). On ne peut nier les interférences entre ces modes d'action et il est donc possible de parler d'un acteur unique pour qualifier l'UE.

Mais la portée de la vision géopolitique de cet acteur unique demeure incertaine. Que l'Union européenne ait une vision géopolitique régionale ne fait pas de doute. Cela est « inscrit dans ses gènes » et elle a su l'affirmer de manière croissante au cours de ses cinquante premières années d'existence.

Trop d'obstacles se dressent aujourd'hui pour que l'Union européenne développe une vision géopolitique globale, dont l'émergence ne peut faire l'économie, compte tenu de l'environnement stratégique toujours incertain, du recours aux attributs classiques de la puissance. La stratégie d'influence ne suffit pas. Si l'UE entend devenir une puissance mondiale, elle doit continuer à développer sa culture stratégique émergente, trouver la volonté politique de prendre les décisions correspondant aux axes prédéfinis, et les mettre en œuvre en utilisant tous les instruments nécessaires, y compris des capacités militaires renforcées. Cela ne sera possible que si tous les Etats membres reconnaissent cette triple évidence : d'une part qu'aucun d'entre eux, même s'il siège en permanence au conseil de sécurité de l'ONU, ne peut seul avoir le poids nécessaire pour sauvegarder ses intérêts ; d'autre part, que chacun est porteur des intérêts communs ; enfin, et peut être surtout, que l'Europe a une responsabilité à jouer dans la conduite des affaires du monde⁸¹. Le traitement du dossier nucléaire iranien, quelque soit son issue, en est un parfait exemple.

⁸¹ « La mécanique mise en place ... par les pères fondateurs de l'Europe, avec ses progrès réguliers et peu spectaculaires, est en passe de vivre ses derniers moments. Les jeunes générations ne croient plus au caractère progressif et lent des réformes. Elles veulent de plus grands bouleversements et surtout peut-être de grandes ambitions. ... L'Europe ne pourra se contenter d'œuvrer contre le Sida et le réchauffement climatique, même s'il s'agit là de causes nobles et d'importance stratégique. Il lui faudra reconnaître que des tâches plus ardues l'attendent que les opérations extérieures dont elle se targue aujourd'hui en Afghanistan et dans les Balkans. L'autostabilisation du continent européen n'est un élément fédérateur que pour les générations qui ont connu la guerre, elle est insuffisante pour celles qui montent. Elle ne répond plus à elle seule aux responsabilités de l'Europe dans le monde ... L'Amérique, plus tournée vers l'avenir par nature ... a conservé la conviction que l'ordre des choses n'est plus immuable et que la volonté humaine a un rôle à jouer dans l'histoire ». DELPECH Thérèse, « L'ensauvagement. Le retour de la barbarie au XXI^{ème} siècle », op. cit., pp. 111-112.

Plusieurs défis majeurs sont à relever : une relation équitable et renouée avec les Etats-Unis s'appuyant sur la conviction d'une complémentarité entre alliés, la gouvernance économique mondiale, la construction de partenariats lucides et raisonnés, avec la Chine, l'Inde, la Russie. Ils ne le seront que par une Union européenne plus forte et plus respectée car plus unie et plus ambitieuse. Sans stratégie, sans culture stratégique, l'UE ne peut faire valoir au mieux les intérêts qu'elle doit mieux définir et les valeurs qu'elle entend promouvoir, ni réagir de manière autonome aux évolutions du contexte international.

« Pour défendre son modèle de société et sa vision du monde, elle [l'UE] doit devenir un acteur global qui se distingue des autres grands et se met à leur niveau de puissance. Pour s'inscrire dans le nouvel équilibre mondial du XXI^{ème} siècle, cet acteur global, dont il ne faut pas oublier qu'il est une union d'Etats et de peuples d'une nature différente des autres grands Etats continents devra se donner comme eux les attributs de la puissance. L'Union européenne a besoin d'acquérir la masse critique que lui procure l'élargissement mais aussi la cohésion pour que l'ensemble ne se dilue pas dans l'impuissance ».

(Extrait du rapport d'information N° 1834 du 5 octobre 2004 déposé par la délégation de l'Assemblée Nationale pour l'Union européenne)

Beaucoup de chemin reste encore à parcourir avant que n'émerge une identité commune européenne forte, condition indispensable à l'acquisition de cette cohésion et à l'émergence d'une nouvelle ambition. Le projet de traité établissant une constitution pour l'Europe contient sans aucun doute des éléments de nature à permettre à l'Union de se comporter en puissance : création du poste de ministre des Affaires étrangères secondé par un service d'action extérieure, élection d'un président de l'Union, généralisation du vote à la majorité qualifiée, sauf exception. Mais la question de la poursuite de l'élargissement doit être clairement posée – c'est d'ailleurs le sens de la motion votée par le Parlement européen à l'adresse de la Commission - , car comment faire à 25 et plus ce qui n'a pu l'être à 6, 9, 12 ou 15, au risque qu'il ne soit trop tard ?

BIBLIOGRAPHIE

Avertissement : face à la richesse d'ouvrages et articles se rapportant au thème de ce mémoire, le choix a été fait de ne retenir qu'une sélection de références parmi les plus récentes.

OUVRAGES EN FRANÇAIS

- BILLION Didier et RAGARU Nadège (dirs), *Les nouveaux visages de l'Europe élargie*, Paris ; IRIS-PUF (Enjeux stratégiques), 2003.
- BRZEZINSKI Zbigniew, *Le Grand Echiquier. L'Amérique et le reste du monde*, Paris ; Bayard Centurion, 1997.
- DELPECH Thérèse, *L'ensauvagement. Le retour de la barbarie au XXI^{ème} siècle*, Paris ; Grasset, 2005 ;
- GERBET Pierre, *La construction de l'Europe*, Paris ; Imprimerie nationale (Notre siècle), 1999.
- GNESOTTO Nicole (dir), *La politique de sécurité et de défense de l'UE. Les cinq premières années (1999-2004)*, Paris ; Institut d'études de sécurité de l'Union européenne, 2004.
- GNESOTTO Nicole, *La puissance et l'Europe*, Paris ; Editions Presse de Sciences Po (La bibliothèque du citoyen), 1999.
- KAGAN Robert, *La puissance et la faiblesse. Les Etats-Unis et l'Europe dans le nouvel ordre international*, Paris ; Plon, 2003.
- HELLY Damien et PETITEVILLE Franck (dirs), *L'Union européenne, acteur international*, Paris ; L'Harmattan, 2005.
- PASCALLON Pierre (dir.), *La politique de sécurité autour de la Méditerranée, Lac de paix* Paris ; L'Harmattan (Défense), 2005.
- VERLUISE Pierre, *Géopolitique de l'Europe. L'Union européenne élargie a-t-elle les moyens de la puissance ?*, Paris ; Ellipses, 2005
- ZORGBIDE Charles, *Histoire de l'Union européenne*, Paris ; Albin Michel/Fondation Robert Schuman, 2005.

ARTICLES DE REVUES EN FRANÇAIS

- BAUDIN Pierre, « Les relations entre la Chine et l'Union européenne, jusque et y compris l'accord textiles du 10 juin 2005 », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n°492, octobre-novembre 2005.
- BESSIS Sophie, « Dix ans après Barcelone : état des lieux du partenariat euro-méditerranéen », *La revue internationale et stratégique*, n° 59, automne 2005.
- BEURDELEY Laurent, « L'Union européenne et les périphéries : entre intégration et nouvelle politique de voisinage », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n°492, octobre-novembre 2005.
- BISCOP Sven, « La stratégie européenne de sécurité : premier bilan d'un projet d'intégration », *La Revue de la défense nationale*, n°2, février 2006.
- CARDOT Patrice, « Etablir un concept stratégique propre à l'UE, condition nécessaire de son autonomie », *La revue de la défense nationale*, n° 10/octobre 2005.
- CHILTON Paul A., « La défense européenne, condition nécessaire à la formation d'une identité européenne ? », traduit de l'anglais par NIVET Bastien, *La revue internationale et stratégique*, n° 48, hiver 2002-2003.

- COUSTILLIERE Jean-François, « L'UE et la relance du volet "politique et sécurité" du Processus de Barcelone », *La revue de la défense nationale*, n° 10 /octobre 2005.
- DEMESMAY Claire, « Les européens existent-ils ? », *Politique étrangère*, 3-4/2003.
- DE MONTBRIAL Thierry, « La question turque », *Politique étrangère*, 3/2004.
- EHRHART Hans-Georg, « La politique de sécurité de l'Union européenne en devenir », *Politique étrangère*, 3/2004.
- FABRY Elvire et LEBAS Coloman, « Trois scénarios pour une PESD », *Politique étrangère*, 2/2005.
- GIULIANI Jean-Dominique, « L'Europe qui marche », *La revue de la défense nationale*, n°10/octobre 2005.
- GNESOTTO Nicole :
 - « Reconstruire », *Bulletin de l'Institut d'études de sécurité de l'Union européenne*, n° 6, avril 2003 ;
 - « Europe et Etats-Unis - Visions du monde, visions de l'autre », *Commentaire*, n° 105, Printemps 2004 ;
 - « L'Europe, une idée neuve », *Bulletin de l'Institut d'études de sécurité de l'Union européenne*, n° 13, janvier 2005 ;
 - « Un débat pour 2006 » *Bulletin de l'Institut d'études de sécurité de l'Union européenne*, n° 17, janvier 2006.
- HAINE Jean-Yves, « Les premiers pas d'une Europe stratégique », *Bulletin de l'Institut d'études de sécurité de l'Union européenne*, n° 7, juillet 2003.
- KOURLIANDSKY Jean-Jacques, « L'Europe fait-elle sens pour les pays du Sud », *La revue internationale et stratégique*, n° 59, automne 2005.
- LEFEBVRE Maxime, « Un programme géopolitique pour l'Europe élargie », *Politique étrangère*, 3-4/2003.
- PETITEVILLE Franck, « L'Union européenne, acteur international "global"? Un agenda de recherche », *La revue internationale et stratégique*, n° 47, automne 2002.
- RACINE Jean-Luc, « L'Inde, l'Europe, le monde : une politique étrangère pragmatique », *La revue internationale et stratégique*, n° 59, automne 2005.

RAPPORT PARLEMENTAIRE

- ASSEMBLEE NATIONALE, Délégation pour l'Union européenne, Rapport d'information « *La Turquie et l'Union européenne* », N° 1834, 05 octobre 200

SITES INTERNET

- www.assembly-weu.org : Assemblée parlementaire de l'Union de l'Europe occidentale
- www.europa.eu.int : Portail de l'Union européenne.
- www.diploweb.com : Analyses géopolitiques.
- www.ifri.org : Institut français des relations internationales.
- www.iris-france.org : Institut des relations internationales et stratégiques
- www.iss-eu.org : Institut d'Etudes de sécurité de l'Union européenne.
- www.robert-schuman.org : Fondation Robert Schuman

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
<u>I. UNE VISION GEOPOLITIQUE EN MUTATION</u>	3
<u>I.1. Une vision géopolitique régionale assumée</u>	4
I.1.1. La construction progressive d'une puissance continentale	4
<i>I.1.1.1. Les grandes étapes institutionnelles</i>	4
<i>I.1.1.2. PESC et Politique européenne de sécurité et de défense</i>	5
I.1.2. L'engagement croissant de l'Union européenne dans son aire de proximité	7
<i>I.1.2.1. Force d'attractivité et promotion des valeurs</i>	7
<i>I.1.2.2. L'engagement dans les Balkans : une priorité de l'UE</i>	8
<i>I.1.2.3. Partenariat euro-méditerranéen et politique européenne de voisinage : incarnations de la vision géopolitique régionale de l'UE</i>	9
<u>I.2. L'ébauche d'une vision géopolitique globale</u>	12
I.2.1. Un acteur mondial reconnu et attendu	12
<i>I.2.1.1. L'UE, première puissance économique et commerciale</i>	12
<i>I.2.1.2. Une présence accrue sur les cinq continents</i>	14
I.2.2. La Stratégie européenne de sécurité	16
<i>I.2.2.1. Contexte et adoption de la stratégie européenne de sécurité</i>	16
<i>I.2.2.2. Contenu la stratégie européenne de sécurité</i>	16
<u>II. LES CONDITIONS D'EMERGENCE D'UNE VISION GEOPOLITIQUE GLOBALE</u>	19
<u>II.1. Penser l'Union en terme de puissance</u>	19
II.1.1. La nécessaire prise de conscience du nouvel environnement stratégique	19
<i>II.1.1.1. De nouveaux enjeux</i>	19
<i>II.1.1.2. Changer le rapport de l'UE à la puissance</i>	22
II.1.2. L'UE : une puissance autonome des relations internationales ?	23
<i>II.1.2.1. Redéfinir le lien transatlantique</i>	24
<i>II.1.2.2. Le développement des capacités militaires</i>	26
<u>II.2. Des hypothèques à lever</u>	27
II.2.1. L'absence d'une identité commune	27
<i>II.2.1.1. Quelles limites ? : le problème de l'élargissement</i>	28
<i>II.2.1.2. La difficile affirmation d'intérêts communs</i>	29
II.2.2. La relance par la PESD ?	31
<i>II.2.2.1. La « légitimation par l'action »</i>	31
<i>II.2.2.2. Les limites de la PESD</i>	32
CONCLUSION	33
BIBLIOGRAPHIE	35