



**HAL**  
open science

## Introduction : l'Union Européenne condamnée à la puissance?

Traian Sandu

► **To cite this version:**

Traian Sandu. Introduction : l'Union Européenne condamnée à la puissance?. Identités nationales, identité européenne, visibilité internationale. Aspects historiques, politiques et économiques, Dec 2003, France. pp.9-29. hal-00686328

**HAL Id: hal-00686328**

**<https://hal.science/hal-00686328>**

Submitted on 10 Apr 2012

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

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

Traian SANDU,  
Professeur agrégé à l'Université de Paris III  
Docteur en histoire

### **Introduction : l'Union Européenne condamnée à la puissance ?**

Lors de son dernier voyage à Londres le 18 novembre 2003, "selon le haut responsable de la Maison Blanche, M. Bush devait aussi parler de l'Europe et de "la construction européenne, comme ils disent", pour rappeler que les Etats-Unis "l'ont toujours soutenue".<sup>1</sup> Il n'est rien de plus salubre pour la puissance européenne en devenir que d'être (d)évaluée par l'étalon actuel en la matière, l'hyperpuissance américaine. Lorsque cette dernière mélange la condescendance de la supériorité déifiée et le dépit du créateur privé de sa "chose", lorsque la création sous tutelle devient créature autonome, bonne et mauvaise foi se côtoient chez les deux parties dans le rappel des services rendus et le silence des concurrences tacites. Mais quand l'heure de l'inventaire arrive, cela signifie clairement la fin de l'intérêt mutuel prépondérant pour la relation de tutelle stratégique que le danger soviétique ne justifie plus et que la condescendance américaine condamne. Les protestations bruyantes de la primauté du lien transatlantique malgré de prétendues "mini-crises" témoignent, à l'inverse, d'une longue rupture molle de cette relation et du fort désir de la remplacer par un nouveau type de rapport. Les discussions entre l'OTAN et l'UE entamées le 21 janvier 2004, une fois "la colère américaine ... retombée et les Européens [ayant] multiplié les gages de bonne volonté"<sup>2</sup>, témoignent de l'entérinement progressif de l'évolution de ce rapport.

La position officielle de l'Europe le définit comme plus équilibré et fondé sur le multilatéralisme international -dont l'Europe serait un acteur important et les Nations Unies la clé de voûte- et sur une diversité de moyens - militaires, dont l'Europe entend se doter, mais aussi diplomatiques, civils et de renseignement- à mettre en œuvre très en amont des conflits, afin de les éviter.<sup>3</sup> La redéfinition de ce rapport a été scandée par des crises qui rassemblaient une triple dimension spatiale pour l'Union Européenne -transatlantique, d'étranger proche et de construction interne de la puissance- et un double aspect de définition fonctionnelle -l'UE devant s'identifier soit comme un espace de

---

<sup>1</sup> JARREAU, Patrick, "A Londres, George Bush fait assaut de fermeté face aux critiques", dans *Le Monde* du 20 novembre 2003.

<sup>2</sup> "L'UE et l'OTAN veulent renforcer leur coopération", AFP et *Le Monde* du 22 janvier 2004.

<sup>3</sup> SOLANA, Javier, "Une Europe sûre dans un monde meilleur, stratégie européenne de sécurité", note du Haut représentant de la Politique Extérieure et de Sécurité commune du 20 juin 2003, reproduite sur le site de l'Institut d'Etudes de Sécurité (IES) de l'Union Européenne -le *think tank* de J.Solana- : [www.iss-eu.org](http://www.iss-eu.org). Voir le commentaire de l'IES lors de son séminaire sur la cohérence et les moyens de Stockholm du 20 octobre 2003, plus particulièrement l'atelier sur les moyens (*loc. cit.*).

prospérité défendu par l'OTAN, soit comme une puissance complète capable de définir et de défendre les relations avec son espace de prospérité -et notamment avec son voisinage, mais pas seulement.

Les années 90 se sont chargées de faire voler en éclats l'illusion d'une "fin de l'histoire" -sous-entendu politique et militaire- qui permettrait, à l'Europe en particulier, de "recueillir les fruits de la paix". Ces fruits sont le partage du monde selon un critère essentiellement économique : après la chute de l'empire soviétique, l'émergence de la Triade des trois pôles libéraux et développés du Nord aurait relégué la compétition et les échanges dans la sphère économique et assuré l'intégration des "Sud" en développement grâce à des échanges privilégiés avec un des pôles dominants, Amérique du nord, Europe de l'ouest ou Japon et Nouveaux pays industrialisés d'Asie. Se trouvaient ainsi magiquement résolus les antagonismes idéologiques Est-Ouest et les tensions sociales Nord-Sud qui avaient marqué les décennies précédentes et déterminé le couplage Etats-Unis - Europe de l'ouest... Ou plutôt, ces clivages étaient rejetés dans des cônes d'ombre continentaux ignorés par la mondialisation des flux impulsés par les puissances maritimes, commerciales et financières des "Nord": des conflits ethniques très meurtriers mais localisés n'attirèrent que tardivement l'intervention réticente des puissances, de moins en moins sous couvert des organisations internationales.<sup>4</sup> La réflexion géopolitique a d'ailleurs déjà révélé le caractère particulièrement "construit" de ce modèle de la Triade, qui correspond en fait aux trois zones dominées par les Etats-Unis à l'issue de la Deuxième Guerre mondiale et au mode de développement afférent.<sup>5</sup>

En réalité, cette division du monde reposait en partie sur une entente tacite : le Moyen-Orient et l'Asie centrale riches en hydrocarbures ainsi que les pays qui y permettaient l'accès restaient en dehors d'une domination claire et unique. Les trois pôles se partageaient leurs ressources, sans oublier la présence de puissances régionales nucléaires-comme la Russie, la Chine, le Pakistan et l'Inde-, de pays isolés -comme l'Iran ou l'Afghanistan- ou neutralisés -l'Irak. Certains de ces vastes espaces en développement apparurent donc intéressants et dangereux, puisque la faiblesse d'une domination claire de la part d'une

---

<sup>4</sup> Pour une vue synthétique, cf. ACHCAR, Gilbert, GRESH, Alain, RADVANYI, Jean, REKACEWICZ, Philippe et VIDAL, Dominique, *L'Atlas du Monde diplomatique*, Hors série de *Manière de voir*, janvier 2003, 194pp., p.86-87 : "Géopolitique du chaos unipolaire" : "s'ils interviennent pour soumettre des régimes dans les zones où leurs intérêts vitaux sont en jeu, les grands acteurs mondiaux laissent volontiers couvrir ou pourrir d'autres conflits." Concernant l'Europe, voir DELCOURT, Barbara, "Les institutions internationales et la crise du Kosovo : la démocratie internationale à l'épreuve", dans BUFFOTOT, Patrice (sous la direction de), *La Défense en Europe, nouvelles réalités, nouvelles ambitions*, Les Etudes de la Documentation Française, 2001, 352pp., pp.335-349.

<sup>5</sup> DUSSOUY, Gérard, "Vers une géopolitique systémique", dans *La Revue internationale et stratégique*, n°47 de l'automne 2002, pp.53-66, p.57.

puissance occidentale les rendit attractifs aux nébuleuses mafieuses ou/et terroristes.

Ainsi, progressivement, après le règlement unilatéral de la crise bosniaque par les Etats-Unis en 1995, la question de l'intérêt américain à supporter en partie la sécurité du concurrent européen tout en laissant en une relative déshérence ces espaces plus importants se posa de manière de plus en plus insistante. A l'inverse, l'Europe pouvait-elle jouer le rôle de concurrent économique crédible en abandonnant à une tutelle américaine unique la sécurité de son étranger proche et des voies d'accès aux ressources énergétiques ? Mais comment définir les intérêts extérieurs européens sans institutions législatives et exécutives légitimes et efficaces ? Et comment se doter de telles institutions très intégrées tout en s'ouvrant aux marges centre-européennes américanophiles et jalouses de leur souveraineté, le tout sur fond de tensions nord-atlantiques ?

L'équilibre délicat de la Triade révéla ainsi ses limites avec l'arrivée au pouvoir de George W. Bush et les attentats du 11 septembre. Le retour en force de critères politiques et militaires ostensibles dans la définition de la puissance et la tentative de la seule puissance globale de maîtriser le "Greater Middle East" -le "Grand Moyen-Orient" du Maghreb à l'Inde-<sup>6</sup>, doit permettre à Washington de recueillir enfin l'ensemble des dividendes de sa victoire sur l'Union Soviétique et de contrôler l'arc des crises -de l'Algérie au Pakistan-grâce à sa présence dans les Balkans orientales, à la VI<sup>e</sup> Flotte -en Méditerranée orientale-, à Israël, à la V<sup>e</sup> Flotte -dans le Golfe Persique, la Mer Rouge et l'Océan Indien- et aux bases d'Asie centrale en place depuis la dernière guerre d'Afghanistan.<sup>7</sup> En fait, à peine énoncé, ce nouveau modèle est critiqué par la directrice de l'Institut d'études de sécurité de l'UE, qui y voit une façon d'escamoter le problème israélo-palestinien au profit de l'Irak comme "pivot" de cette immense région; le soubassement idéologique de ce concept niveleur de la diversité des situations serait le choc des civilisations<sup>8</sup> cher aux néo-conservateurs pro-israéliens.

---

<sup>6</sup> Voir une définition dans BRUNELLI, Michele, "Problématiques actuelles du Moyen-Orient", dans GERE, François et BLIN, Arnaud, *Puissances et influences, Annuaire géopolitique et géostratégique 2002-2003*, Ed. Charles Léopold Mayer, 2002, 268pp., pp.98-113, plus précisément p.101. Pour le transfert des préoccupations américaines vers cette zone, voir HOFFMANN, Stanley, "The Crisis in transatlantic relations", dans LINDSTROM, Gustav (coordinateur), *Shift or Rift ? Assessing US-EU relations after Iraq*, Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union Européenne, Livre transatlantique 2003, consultable sur le site [www.iss-eu.org](http://www.iss-eu.org)

<sup>7</sup> Pour une illustration de la prolifération des bases américaines après le 11 septembre dans le Grand Moyen-Orient, voir la carte des "Bases américaines sur la masse eurasiatique" dans CHALIAND, Gérard, *Atlas du nouvel ordre mondial*, Robert Laffont, 2003, pp.34-35. Voir aussi la carte "Le monde vu de Washington" dans ACHCAR, G., GRESH, A., RADVANYI, J., REKACEWICZ, Ph. et VIDAL, D., *op. cit.*, p.96.

<sup>8</sup> GNESOTTO, Nicole, "A quoi sert le "Grand Moyen-Orient" ? De la capacité de l'Amérique à produire sans cesse de nouveaux concepts", dans *Le Figaro* du 10 février 2004.

Plus au nord, l'influence américaine sur les PECO et leur prolongement balte permet d'enfoncer un coin entre l'UE et la Russie, notamment lors de la formation de "l'axe de la paix" Paris-Berlin-Moscou durant la dernière crise irakienne.<sup>9</sup> Les récents succès de la diplomatie anti-prolifération des Anglo-Américains en Libye -connus en décembre 2003- et la pression efficace sur la Syrie et sur l'Iran complètent une présence active qui recoupe l'aire d'intérêt de l'Union Européenne telle qu'elle fut définie par le Haut représentant de la Politique Extérieure et de Sécurité commune, Javier Solana, dans sa note sur la "stratégie européenne de sécurité" du 20 juin 2003.<sup>10</sup>

Une telle définition de l'identité extérieure de l'UE, renforcée par le succès de l'autonomisation militaire de l'UE par rapport à l'OTAN, paraît un peu irréaliste au vu de l'échec du projet de Constitution européenne à l'intérieur et du raidissement anti-européen de l'étranger proche dans le contexte électoral russe et serbe. Et cet échec sur l'intégration accrue des politiques et des mécanismes de prise de décision relève en partie des tensions issues de la crise irakienne entre le cœur historique de la vieille Europe et les marges atlantistes - occidentales et orientales- plus ou moins fraîchement intégrées.<sup>11</sup> La riposte des coopérations renforcées et du plafonnement du budget européen par les contributeurs nets -souvent "paléo-européens"- n'a pas tardé.<sup>12</sup> Toutefois, le cercle vicieux qui semblait s'être mis en place durant l'année 2003 -l'agenda américain au Moyen-Orient contribuant à l'affaiblissement interne de l'UE- a visiblement été contré par les succès remportés par la coopération structurée en matière de défense, par la poursuite des négociations sur la Constitution malgré

---

<sup>9</sup> Voir ma contribution dans ce recueil : "Les PECO au cœur du schisme occidental : trouble identitaire et écartèlement géostratégique".

<sup>10</sup> *Loc. cit.*. Commentée par MISSIROLI, Antonio, "L'Union et l'évolution de ses voisinages : stabilisation, intégration et partenariat" dans BATT, Judy, DOV, Lynch, MISSIROLI, Antonio, ORTEGA, Martin et TRIANTAPHYLLOU, Dimitrios, *Partenaires et voisins : une PESC pour une Europe élargie*, Cahiers de Chaillot n°64, septembre 2003, 180pp., p.9-34, plus particulièrement p.31, consultable sur le site [www.iss-eu.org](http://www.iss-eu.org)

<sup>11</sup> Dès le 9 mai 2003, FERENCZI, Thomas, rapprochait les deux attitudes dans un article du *Monde* intitulé "Europe : la révolte des petites nations" : "Même si la ligne de partage n'est pas tout à fait celle qui oppose les grands pays aux autres, un front majoritaire de petits et de moyens, renforcé par les nouveaux membres, ne s'en est pas moins retrouvé sur une ligne proaméricaine, qui participe de la même méfiance à l'égard des puissances dominantes en Europe."

<sup>12</sup> VERNET, Daniel, "Les Allemands espèrent un accord sur la Constitution avant la fin 2004", dans *Le Monde* du 13 janvier 2004 : "Le chef de la diplomatie de Berlin a appelé la Pologne à ne pas adopter une attitude négative pour ses premiers pas dans l'Union... S'il a feint de regretter la coïncidence entre le débat institutionnel et le débat budgétaire au sein de l'UE, il a rappelé la lettre des six (France, Allemagne, Grande-Bretagne, Autriche, Suède, Pays-Bas) [du 15 décembre au président de la Commission] en faveur d'une limitation des dépenses communautaires. Il serait étonnant que les Polonais, qui devraient être parmi les principaux bénéficiaires des aides européennes, ne comprennent pas le message."

l'échec de Bruxelles sur la pondération des voix au Conseil<sup>13</sup> et par la poursuite de la diplomatie française en Russie<sup>14</sup> et vis-à-vis de la Chine.<sup>15</sup>

Bref, l'intrication entre ambitions internationales affichées, tensions régionales encore non-maîtrisées et difficile accouchement d'une entité européenne qu'on ne peut appeler Etat et qu'un Pufendorf aurait volontiers qualifiée, au XVIII<sup>e</sup> siècle, de "monstre"<sup>16</sup>, exige une approche plurielle. Les études qui suivent tentent d'articuler mise en perspective historique, variation d'échelle géopolitique et diversité thématique, sans la moindre prétention à l'exhaustivité, mais en suggérant la complexité de l'ensemble à partir d'exemples limités. La plupart sont issues de recherches doctorales ou post-doctorales originales, d'autres tentent des synthèses forcément mouvantes s'agissant d'une actualité à rebondissements jusqu'à début de l'année 2004. Presque toutes portent sur l'élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale (PECO), à la fois facteur de puissance et talon d'Achille de la construction européenne et de son insertion internationale.

En effet, l'interrogation sur la nature de l'élargissement à l'étranger proche provoque une crise d'identité européenne en amont -parmi les Etats membres- et à l'aval -auprès des puissances qui sont et resteront extérieures à l'Union Européenne. Si l'élargissement n'est que l'occasion pour l'Union de procéder à une stabilisation de l'étranger proche par une intégration principalement économique à une sphère de co-prospérité dépendante, pour la dimension "dure" -militaire- de la sécurité, de l'OTAN, alors le débat sur l'élargissement et sur la nature de l'Union est tranché dans le sens atlantiste du grand marché, quelles que soient par ailleurs les progrès en matière d'intégration institutionnelle. En réalité, les positions sont plus nuancées des deux côtés. Les Etats-Unis et la Grande-Bretagne souhaiteraient une Europe plus puissante qui ferait seule le ménage à sa porte balkanique et orientale, mais qui ne

---

<sup>13</sup> MISSIROLI, Antonio, "Presque un échec", *Bulletin de l'IES* n°9, janvier 2004.

<sup>14</sup> "Paris et Moscou ensemble "au service d'un nouvel ordre international"", AFP et *Le Monde* du 23 janvier 2004

<sup>15</sup> Pour une vision critique de cette politique, voir NIQUET, Valérie, "France-Chine : d'étranges illusions...", dans *Le Figaro* du 27 janvier 2004.

<sup>16</sup> Qualificatif qu'il appliquait au Saint Empire romain germanique issu des Traités de Westphalie, qui assuraient à la fois la personnalité internationale des Etats qui le composaient pour affaiblir l'autorité impériale, tout en lui laissant quelques prérogatives diplomatiques et militaires supra-étatiques : ni véritable Etat fédéral, ni simple confédération d'Etats, l'Empire restait une entité faible et ouverte aux immixtions des rois de France ou de Suède, qui étaient aussi princes d'Empire représentés à la Diète. (voir, par exemple, NIPPERDEY, Thomas, *Réflexions sur l'histoire allemande*, Paris, Gallimard, 1992, 358 pp., chapitre V –"Le fédéralisme dans l'histoire allemande", pp.81-155, p.94) L'Union Européenne, soumise pour ses décisions les plus importantes -notamment en politique étrangère-à la règle de l'unanimité, se trouve également à la merci de nombreux membres -anciens et nouveaux- sensibles aux pressions de la principale puissance mondiale, les Etats-Unis.

s'aventurerait pas au-delà -vers les zones riches et instables- sans l'assentiment et la conduite de Washington, au sein d'une OTAN assouplie ou de coalitions *ad hoc*, de préférence dans un but de stabilisation post-conflit et de reconstruction civile de type missions de Petersberg.<sup>17</sup> La France aurait souhaité l'étalement dans le temps de l'émergence d'une puissance européenne et le maintien du lien transatlantique durant cette naissance délicate : ni l'administration américaine - décidée à intervenir au Moyen-Orient bien avant les attentats<sup>18</sup>-, ni les actes terroristes, ne lui ont laissé le choix du rythme et du ton.

Les premières études sont donc consacrées aux positions des principaux pays membres les plus emblématiques des divergences définitionnelles. La France rassemble les caractéristiques d'ancienne puissance qui s'en souvient et qui projette cette ambition sur la construction européenne.

Christine Manigand cerne ainsi sur une durée moyenne la frilosité européenne de l'opinion et, à divers moments, des élites françaises : la peur de l'invasion et de la perte d'identité des Français s'accorde souvent aux craintes de dilution de la puissance de leurs dirigeants en cas d'extension européenne. Cette peur de l'élargissement l'emporte sur les réticences de l'approfondissement, ainsi qu'on l'a vu lors du référendum sur l'Union Européenne définie par le traité de Maastricht : malgré de compréhensibles hésitations, l'électorat se résout à des abandons de souveraineté entre les mains d'une Europe occidentale de plus en plus forte, responsable, et qui ancre l'Allemagne à l'ouest, plutôt qu'au maintien d'une souveraineté nationale noyée dans une Europe à la taille du continent depuis l'écroulement de l'empire soviétique et le re-positionnement d'une Allemagne conséquente au centre de l'Europe. Cette acceptation progressive de la subsidiarité européenne en matière de puissance extérieure et de sa représentation sont de bon augure pour l'adhésion intime des Français au projet européen, puisque l'identité française est en grande partie liée, dans leur culture politique, à la souveraineté internationale.

Markéta Brüstlová précise le dernier retournement de cette politique entre Nice et Copenhague, lorsque l'exécutif français bicéphale donc affaibli joue la dernière -et l'ultime ?- fois la dilution frileuse d'une Allemagne de quatre-vingt millions d'habitants parmi les demi-grands comme l'Espagne et la Pologne. Les regrets tardifs de Copenhague en décembre 2002 concluent l'étude sur le recentrage spectaculaire des positions de Paris et de Berlin. Toutefois, l'auteur remarque à juste titre que "cette doctrine, ou plutôt cette absence de doctrine, n'exclut pas parfois un rôle très positif de la France, notamment parce que les terrains de frictions sont rares entre la France et la République tchèque.

---

<sup>17</sup> GOMPERT, David, "What does America want of Europe ?", dans LINDSTROM, *op. cit.*, pp.43-76.

<sup>18</sup> "Bush voulait envahir l'Irak dès janvier 2001", article de Jean-Louis TURLIN dans *Le Figaro* du 12 janvier 2004, rendant compte du livre de l'ex-secrétaire d'Etat au Trésor Paul O'NEILL, *Le Prix de la loyauté*.

La bonne qualité des relations bilatérales persiste malgré la crise irakienne ou les positions divergentes à la Convention et à la Conférence intergouvernementale, la France misant davantage sur une tradition diplomatique bilatérale bien plus que multilatérale."

Ce jeu de la France sur deux tableaux diplomatiques, européen et bilatéral, se vérifie à l'égard des autres PECO, notamment la Pologne et la Roumanie, liens "historiques" de la France. Il permet à Paris d'affirmer des positions multipolaires rarement partagées parmi les dirigeants des PECO, souvent américanophiles, tout en évitant la rupture avec ces derniers.

Il revient à Julien Thorel d'analyser le rapprochement croissant des deux capitales entre Copenhague et Bruxelles en décembre 2003. En matière institutionnelle, elles se rallient à un rééquilibrage au profit des poids lourds, afin de donner légitimité et maniabilité décisionnelle à l'Union. Sur le plan international, l'"eurogaullisme" chiraquien et l'ultra-pacifisme électoraliste de Schröder-Fischer convergent de manière faussement paradoxale au sein de l'axe Paris-Berlin-Moscou : la méfiance française envers la tutelle américaine et la puissance allemande enfin débarrassée de l'hypothèque russe se couvrent de leurs habits préférés, respectivement le multilatéralisme et le pacifisme, pour œuvrer au bénéfice d'une Europe-puissance -fût-ce au prix d'une Europe à plusieurs vitesses, tant désirée à Paris, mais pas encore à Berlin.<sup>19</sup> L'auteur cite en introduction un discours du chancelier du 30 novembre 1999 devant l'Assemblée nationale à Paris<sup>20</sup> aux étranges sonorités actuelles :

"Nous avons besoin d'une réponse européenne commune à la mondialisation, d'une représentation efficace de nos intérêts en dehors de l'Union européenne, de l'élargissement de l'Union européenne, le renforcement de la capacité d'action de nos institutions communes et de leur légitimation démocratique. Ce sont des tâches sur lesquelles l'Allemagne et la France doivent se concentrer. En France, on a créé le concept de l'"Europe-puissance"<sup>21</sup>, qui détermine de manière pertinente notre objectif commun. Malheureusement, cette idée n'a rencontré que peu d'écho jusqu'à présent dans le débat allemand sur l'Europe. Aujourd'hui, en ce lieu, je fais mienne cette désignation française pertinente pour une vision commune de l'Europe de demain."

L'auteur conclut à la continuité de la politique allemande depuis la crise du Kosovo : "depuis que la notion d'Europe-puissance a vu le jour, le gouvernement Schröder/Fischer n'a cessé de s'engager aux côtés de ses partenaires pour tenter de doter l'Europe d'une lisibilité et d'une cohérence internationale accrue en faisant valoir sa propre vision qui obéit au triptyque "élargir, renforcer, (s')exporter"."

---

<sup>19</sup> VERNET, Daniel, "Les Allemands espèrent un accord sur la Constitution avant la fin 2004. Berlin se montre sceptique sur les "groupes pionniers"", dans *Le Monde* du 13 janvier 2004.

<sup>20</sup> « Rede von Bundeskanzler Schröder vor der französischen Nationalversammlung am 30. November 1999 in Paris », *Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung*, Nr. 83, 6 décembre 1999.

<sup>21</sup> En français dans son discours, prononcé en langue allemande.

Laurence Tardivel rend compte de la multiplication des participations françaises à des forces multinationales en Europe. Dans un rapport de la Cour des Comptes de 2002, le rapporteur prétendait que ces forces se construisaient "sans cohérence politique". Notre auteur nuance cette affirmation péremptoire, bien que conscient de la présence française dans plusieurs forces multinationales, en premier lieu le Corps européen et les Euroforces. Mais cette "dispersion" n'est-elle pas quelque part stratégique? Les divergences doctrinales et stratégiques entre la France et l'Allemagne ont en effet poussé la France à intégrer le Corps Sud en 1995. De même, le "chaos" politico-diplomatique de l'Europe communautaire n'est pas étranger à la multiplication de ces forces. Il faut donc mêler histoire, droit et relations internationales pour saisir le sens de cette apparente dispersion, que Paris estime ne pas pouvoir éviter pour l'instant. Gageons que la formation de la Force de Réaction Rapide décidée à Helsinki en décembre 1999<sup>22</sup> et la définition de la politique commune de sécurité et de défense en 2003<sup>23</sup> éclairciront à la fois les objectifs stratégiques du couple franco-allemand -et de l'UE en général- et ses capacités opérationnelles.<sup>24</sup> Les difficultés que les Américains éprouvent au Moyen-Orient les ont d'ailleurs déjà incités à édulcorer sérieusement leur évaluation des forces européennes, puisque au terme de la réunion de l'OTAN à Munich le 6 février 2004, "l'Eurocorps pourrait prendre, au cours de l'été, la tête des opérations de l'OTAN en Afghanistan".<sup>25</sup>

*Quid* de l'Angleterre ? On entend partout que l'Europe de la défense ne peut pas se faire sans elle; ce fut pourtant le cas lors du "mini-sommet" franco-germano-belgo-luxembourgeois d'avril 2003 à Bruxelles... Et Londres, toujours pragmatique malgré ses prétentions de pied de pont atlantique entre l'Europe et l'Amérique, finit par se joindre au projet de quartier général européen à la fin de l'année, en hésitant sans doute entre le ralliement sincère et le rôle de cheval de Troie américain : à ses partenaires de lui indiquer la voie de la puissance et l'impossibilité de jouer encore l'arbitre maritime entre Etats continentaux. Ainsi, l'activisme franco-allemand a abouti au compromis de Naples lors de la réunion "15+10" des ministres européens des Affaires étrangères : malgré les réticences sur le quartier général, ce fut le Britannique Jack Straw qui estima que "l'accord

---

<sup>22</sup> Voir le site [www.ladocumentationfrancaise.fr/dossier\\_actualite/europe\\_defense/index.shtml](http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossier_actualite/europe_defense/index.shtml) pour un historique commode de la FRR.

<sup>23</sup> Voir SOLANA, Javier, "Une Europe sûre dans un monde meilleur, stratégie européenne de sécurité", *loc. cit.*

<sup>24</sup> L'Allemagne vient de franchir un nouveau pas dans le sens de la dotation d'outils de projection de puissance en décidant l'allègement et la professionnalisation de son armée (MARION, Georges, "L'armée allemande se professionnalise pour mener des missions "sur toute la planète", dans *Le Monde* du 7 février 2004).

<sup>25</sup> Titre de l'article de ZECCHINI, Laurent, dans *Le Monde* du 6 février 2004.

concern[ait] également "des capacités de planification"<sup>26</sup>. Le compromis comprenait aussi l'idée de coopération structurée entre certains membres de l'UE et la clause de "défense mutuelle", qui permettrait une riposte européenne commune contre un agresseur extérieur.<sup>27</sup> Bref, il s'agissait d'une projection autonome de puissance dont on voyait mal comment elle pouvait s'effectuer sans un organe de planification propre, donc sans un quartier général.<sup>28</sup> Javier Solana a donc été chargé de constituer "le plus tôt possible" la "cellule de planification" civile et militaire européenne à l'état-major de l'UE qui se trouve à Bruxelles.<sup>29</sup>

Avec trois interventions, ce recueil fait donc la part belle à la perfide Albion. En comparant budgets, formats et missions des armées françaises et britanniques depuis 1989, Benoît Duffort nuance nettement en le périodisant le tableau d'une Grande Bretagne seul leader européen et d'une France déclinante. Surtout, il conclut au sursaut de la dernière loi de programmation militaire française : face à l'écart entre dépenses américaines et européennes, la France ne peut plus se permettre des coupes sombres en cours d'exercice, surtout si la création du quartier général européen implique une crédibilité matérielle de la capacité de planification opérationnelle. La lutte d'influence entre Paris et Londres autour de la présidence de l'Agence de l'armement<sup>30</sup> témoigne à la fois de la compétition portant sur le marché des armements européens, mais également du dynamisme de l'Europe de la Défense, qui finit par aspirer dans sa logique mercantile et stratégique une Grande-Bretagne réticente et jalouse de sa liberté de décision en matière de politique étrangère qu'elle a encore sauvée en décembre à Bruxelles. Mais combien de temps pourra-t-elle être dedans et en dehors de la puissance européenne en formation, forcément distincte de la puissance américaine ?

---

<sup>26</sup> FERENCZI, Thomas, LEPARMENTIER, Arnaud et ZECCHINI, Laurent, "Washington tente d'empêcher l'accord sur la défense entre Paris, Londres et Berlin; le "quartier général" européen est en cause", dans *Le Monde* du 29 novembre 2003.

<sup>27</sup> "Première percée pour l'Europe de la défense", dans *Le Monde* du 29 novembre 2003.

<sup>28</sup> On comprend le lien étroit que certains diplomates du Quai d'Orsay établissent entre les trois points du projet : coopération structurée, défense mutuelle et quartier général. (ZECCHINI, L., "Défense : Washington s'oppose à un QG européen autonome; M. Rumsfeld réitère à Bruxelles ses critiques contre le projet de Paris, Londres et Berlin", dans *Le Monde* du 1<sup>er</sup> décembre 2003) On comprend aussi qu'entre les trois possibilités de quartier général -cellule européenne au sein du commandement suprême de l'OTAN, cellule auprès de l'état-major de l'UE, multinationalisation de QG européens- (ZECCHINI, L., "Paris, Londres et Berlin scellent leur rapprochement sur la défense", dans *Le Monde* du 13 décembre 2003), Dominique de Villepin ait insisté pour "avoir une capacité de planification autonome et permanente" distincte de l'OTAN. ("Villepin : l'autonomie de l'Europe ne met pas en cause le lien transatlantique", dans *Le Monde* du 6 janvier 2004)

<sup>29</sup> "L'UE et l'OTAN veulent renforcer leur coopération", AFP et *Le Monde* du 22 janvier 2004.

<sup>30</sup> BOUILHET, Alexandrine, "Paris et Londres se disputent l'Agence de l'armement", dans *Le Figaro* du 19 janvier 2004.

Le bilan d'ensemble qu'Olivier Cassagnau dresse d'un Royaume-Uni progressivement isolé par l'intégration européenne confirme, en négatif, le succès de cette dernière. Non que la puissance de l'Europe se mesure à la faiblesse de la Grande-Bretagne, mais l'attractivité de la première doit s'étoffer du potentiel de la seconde. Il se détache une dimension assez pathétique des efforts britanniques à concilier leur identité d'ancienne puissance maritime qui ne peut pas s'imaginer, contrairement à la France, dans un projet de fédération continentale, et la bonne volonté affichée de Tony Blair envers l'Union Européenne. Malheureusement, cette sympathie, qui se vérifiera sans doute en 2004 lors de la commémoration de l'Entente cordiale, ne peut visiblement pas aller au delà, précisément, d'une entente de cœur et de bon voisinage, pour atteindre l'intégration familiale. Récemment, portée par le succès de l'Europe de la Défense, Londres a réclamé en janvier 2004 son intégration à l'axe Paris-Berlin, prétendant le relancer après les pannes transatlantiques et constitutionnelles.<sup>31</sup> Outre que ces pannes ne sont pas appelées à durer<sup>32</sup>, on peut se demander dans quelle mesure ce n'est pas l'isolement britannique qui pousse Londres à voler au secours d'une Europe qui s'affirme, même difficilement, en son absence. Les ministres français et allemand des Affaires européennes ont clairement rappelé le 22 janvier l'exclusivité de l'axe Paris-Berlin, sous prétexte de ne pas aggraver l'impression de directoire des grands dans l'Europe des 25, en réalité pour faire passer Londres sous les fourches caudines de coopérations renforcées, si ce n'est d'une Europe à deux vitesses si le projet de Constitution échoue encore avant la fin 2004.<sup>33</sup>

Les fréquentations de Londres ne sont pas des plus recommandables pour s'en sortir : les néo-conservateurs américains et leur retour manqué à un interventionnisme unilatéral et brutal<sup>34</sup> ont creusé un fossé entre l'opinion britannique et son gouvernement et les médias l'ont rempli du sang de l'expert

---

<sup>31</sup> VERNET, Daniel, "Paris, Londres et Berlin veulent exercer ensemble le leadership de l'Europe", dans *Le Monde* du 20 janvier 2004.

<sup>32</sup> TREAN, Claire, "Début de rapprochement entre la France et la Pologne", dans *Le Monde* du 11 janvier 2004.

<sup>33</sup> BOCEV, Pierre, "Le couple franco-allemand est un "ménage à trois" occasionnel", dans *Le Figaro* du 23 janvier 2004.

<sup>34</sup> Voir la tribune d'Olivier ROY dans *Le Figaro* du 3 janvier 2004 : "La guerre, comme le n°2 du Pentagone, Paul Wolfowitz, l'a reconnu, n'a pas été décidée à cause du danger imminent que l'Irak aurait représenté pour les Etats-Unis, mais parce qu'elle est la première étape d'une stratégie beaucoup plus vaste, visant à remodeler le Moyen-Orient en poussant à des changements de régime, ou bien en contraignant les régimes à passer par les conditions américaines (guerre contre le terrorisme, renoncement aux ADM). C'est ce qui explique pourquoi la révélation de l'absence d'ADM en Irak n'a pas entamé la crédibilité de Bush, alors qu'elle a porté un coup sévère à Tony Blair: celui-ci n'a en effet jamais endossé la stratégie globale américaine et s'est donc concentré sur la seule menace représentée par Saddam Hussein."

Kelly.<sup>35</sup> L'illusion d'avoir isolé le couple franco-allemand dans l'Union grâce aux périphéries maritimes et centre-européennes lors de la crise irakienne est une victoire à la Pyrrhus pour cet attelage hétéroclite : ce sont les contributeurs nets au budget européen, l'Allemagne avant tout, que les PECO et même l'Espagne et le Portugal auraient dû courtiser, et non une Grande-Bretagne qui, lorsqu'elle est contributeur net, reçoit son chèque de compensation de l'Union et ne se soucie guère d'aide à la cohésion régionale. Et si l'éventuelle orientation de Berlin vers l'Europe française à plusieurs vitesses -et même vers une fédération franco-allemande dont Dominique de Villepin a courageusement brandi l'épouvantail pour conjurer l'échec à Bruxelles<sup>36</sup>- plafonnait définitivement le budget européen et dirigeait des fonds importants vers des projets communs de la vieille Europe, alors qui aiderait les régions pauvres, si nombreuses, des PECO ? Certainement pas Londres, qui s'est d'ailleurs associée à la lettre des six contributeurs nets désirant limiter le budget européen.<sup>37</sup>

A l'inverse, Cécile Doustaly nous rappelle opportunément, à travers l'étude de cas de la politique culturelle britannique, que la Grande-Bretagne a su bénéficier largement des fonds européens pour financer des projets culturels publics. Elle aligne ainsi une tradition libérale de subventions privées et de rentabilité sur l'interventionnisme public continental, mais avec des moyens communautaires. L'auteur conclut avec une totale pertinence à la faiblesse de la politique culturelle européenne, qui défend à juste titre une diversité dont elle est fière, ce qui ne doit pas lui interdire de privilégier le développement d'une convergence identitaire européenne, et même, à terme, d'une sorte de "patriotisme européen".

Une telle Union eût certainement mieux réussi son élargissement auprès de PECO qui eussent su les contraintes politiques et l'implication affective de l'intégration.<sup>38</sup> La deuxième partie du recueil aborde donc quelques cas précis et deux tentatives de synthèse sur l'état des pays des diverses vagues.

---

<sup>35</sup> "Rapport Hutton: Tony Blair démissionnerait s'il avait menti au Parlement", dans *Le Figaro* du 7 janvier 2004.

<sup>36</sup> BRESSON, Henri de, et LEPARMENTIER, Arnaud, "Berlin et Paris réfléchissent à une "union franco-allemande"", *Le Monde* du 12 novembre 2003; LEPARMENTIER, A., "L'Allemagne reconnaît réfléchir à une union plus étroite avec la France, mais la priorité de la diplomatie allemande est l'adoption d'une bonne Constitution pour l'UE", *Le Monde* du 14 novembre 2003

<sup>37</sup> LEPARMENTIER, Arnaud, « Six pays « riches » veulent limiter les dépenses de l'Europe à 25 », dans *Le Monde* du 17 décembre 2003.

<sup>38</sup> Voir, par exemple, mes "Conclusions : une mise en perspective historique", à la table ronde du groupe "jeunes chercheurs" de l'Ecole Doctorale "Espace Européen Contemporain" de Paris III, tenue à Prague les 3 et 4 avril 2003 avec le concours du CEFRES, dans MANIGAND, Christine, SANDU, Traian, THOREL, Julien, *L'Union à 25 au miroir des opinions d'Europe centrale et orientale*, n°spécial de *Dialogues européens*, n°5, automne 2003, pp.121-126, p.125 : "Cette faiblesse d'une projection européenne unifiée nuit aussi à l'impact de l'élargissement, car le projet

Depuis les crises yougoslaves, on a coutume d'invoquer le poids de l'histoire pré-communiste s'agissant de cette partie de l'Europe, comme si il ne se faisait pas sentir également à l'Ouest du continent et partout ailleurs, et comme si l'espace n'avait pas été bouleversé par la dictature et l'industrialisation communistes. En réalité, les politologues convoquent parfois un peu rapidement l'histoire au rendez-vous d'explications linéaires. Les deux contributions qui ouvrent cette partie troublent sainement la rectitude de syllogismes trop parfaits.

Olivier Buirette vient de soutenir sa thèse sur l'attitude de la Commission interalliée de réparations de guerre envers les petits vaincus d'Europe centrale et orientale au lendemain de la Première Guerre mondiale. Il y démontre que cette instance supposée recueillir les dus au bénéfice des vainqueurs se transforma progressivement en un organisme technocratique international de reconstruction financière à l'initiative des Anglo-Américains, mais sans opposition de la France. Le rapprochement des deux camps des vainqueurs dans le cas des PECO sert de modèle pour le compromis sur l'Allemagne avec le plan financier Dawes et les accords politiques de Locarno. Les deux apports principaux de cette contribution portent sur l'émergence d'une solidarité économique internationale liée aux imbrications des flux commerciaux et financiers, notamment transatlantiques, et sur le rôle de banc d'essai des PECO au sein des relations entre grandes puissances occidentales. Rappelons néanmoins que si les Etats-Unis ont volontiers joué les modérateurs dans les relations européennes entre les deux guerres, ils le faisaient sur les deniers des vainqueurs, et notamment de la France, qu'ils incitaient à revoir à la baisse ses prétentions sur les réparations, alors qu'eux-mêmes ont toujours refusé de renoncer aux créances sur leurs alliés et lier ainsi réparations et dettes interalliées.

Boris Trechniewski illustre un aspect très différent des PECO dans les années vingt. Loin de la ductilité des vaincus intéressés à alléger leur fardeau financier, nous trouvons ici la capacité des petits vainqueurs -libérés de leurs tutelles respectives d'avant 1914 et pouvant jouer des oppositions entre grandes puissances- à miner les tentatives d'intégration stratégique de la France, considérée comme le grand vainqueur continental. Ainsi, les frictions polono-tchécoslovaques n'ont jamais permis à la France de constituer un front anti-

---

d'adhésion des PECO aurait pu donner lieu à une présence plus visible et plus dynamique, sans se réduire à sa seule dimension économique accompagnée d'une vague référence civilisationnelle. Par exemple, nous trouvons dans le rapport final du volet culturel du programme PHARE signé par l'Union Européenne et le Ministère de la Culture roumain cette pétition de principe : "The EU has no fixed strategy for culture because it believes that cultural specificities must prevail against homogenisation." (Cultural Strategy, Final Report, février 2000, p.7)

"Quelle peut être une politique culturelle européenne respectueuse des diversités, mais qui bâtirait en même temps une identité commune et donnerait une visibilité et une force de projection mondiales ? Quels seraient ses liens avec la construction institutionnelle et sécuritaire de l'Union?"

allemand cohérent et ont amené Varsovie à se rapprocher du vaincu hongrois sur des plans de partage de la Slovaquie. Cette trame générale étant assez bien connue par ailleurs<sup>39</sup>, la nouveauté du présent travail consiste en une exploitation approfondie des archives hongroises et polonaises par quelqu'un qui en maîtrise les langues.

Puisqu'il faut tirer des leçons du passé, gardons celle-ci de l'entre-deux-guerres : avant la crise internationale majeure de 1929, la relative liberté de manœuvre internationale des PECO a permis aux petits vainqueurs d'afficher leurs divisions face aux puissances hostiles -Union Soviétique, Allemagne et Italie- et face à la France leur incapacité de peser stratégiquement; les petits vaincus, au contraire, étaient fort logiquement plus malléables en vue d'une reconstruction qui limiterait les dégâts des réparations, quitte à maintenir une doctrine révisionniste plus ou moins active. Après 1929 et surtout après 1933, la force d'attraction de l'Allemagne ne s'est pas beaucoup moins fait sentir auprès des petits vainqueurs qu'auprès des petits vaincus d'Europe centre-orientale, confirmant l'opportunité de cette région fragilisée par les traités de 1919-1920. La situation actuelle de PECO indépendants et devant choisir entre les Etats-Unis et la vieille Europe n'est donc pas nouvelle, et la solution que des élites fragilisées par les reproches de corruption et/ou d'autoritarisme ne peut qu'être à courte vue : elle bénéficie soit à la puissance prête à faire la démonstration de son activisme dans la zone, soit à celle qui est prête à fermer les yeux sur la légitimité des élites, et les Etats-Unis ont heureusement réuni ces deux qualités en 2003.

Les deux interventions sur les minorités et la vision des frontières hongroises font la transition entre les règlements des deux Guerres mondiales et leur cicatrisation par l'intégration européenne. En réalité, dans le cas de la Hongrie, comme dans le cas des expulsés allemands ou d'autres affaires douloureuses, l'élargissement est ressenti davantage comme la cautérisation problématique d'une amputation que comme une véritable cicatrisation.

Angélique Limongi nous brosse le tableau d'ensemble de la question hongroise dans le bassin danubien, en centrant son propos sur la loi de juin 2001 et ses avatars. Cette loi tentait de prévenir les effets indésirables des dispositions des accords de Schengen sur le trafic transfrontalier entre minorités et pays majoritaire de l'ethnie concernée en accordant aux titulaires d'une carte transfrontalière d'identité magyare le droit de travail temporaire et d'utilisation

---

<sup>39</sup> Voir, entre autres, le colloque international organisé à Paris les 2-4 décembre 1999 par le C.E.H.D. et par le S.H.A.T., *Bâtir une nouvelle sécurité, La Coopération militaire de la France avec les pays d'Europe centrale et orientale dans les années 1920*, Château de Vincennes, 2001, 705 pp. Voir aussi *La France à la recherche de sécurité, 1920-1922*, numéro spécial de septembre 1999 de la revue *Guerres modernes et conflits contemporains*, coordonné par Jacques BARIETY, ainsi que le résumé de ma thèse : SANDU, Traian, *Le système de sécurité français en Europe centre-orientale, l'exemple roumain (1919 à 1933)*, L'Harmattan, coll. Aujourd'hui l'Europe, 1999, 495 pp.

des systèmes sanitaire et éducatif hongrois. Sous la pression des gouvernements slovaque et surtout roumain -davantage concerné en raison d'une intégration tardive-, la Commission de Venise du Conseil de l'Europe amena Budapest à vider la loi d'une grande partie de sa substance à cause de son incompatibilité avec la législation européenne sur les minorités et sur la circulation des personnes. Cette mini-crise aura pour avantage de contribuer à la réflexion des législateurs européens sur les relations de voisinage avec les pays limitrophes pour éviter des ruptures coûteuses en termes identitaires, stratégiques ou commerciaux.

Sophie Aude reprend la même question, mais sous l'angle sensible de la construction littéraire de l'idée de frontière après 1989. Avant d'aborder les œuvres-témoins, elle opère d'utiles rappels sur la tradition de phares politiques et identitaires des écrivains dans des régimes autoritaires, sous tutelle étrangère et connaissant un certain retard de développement. Les visions de Péter Esterházy et d'Adàm Bodor se situent aux antipodes l'une de l'autre, mais restent également pertinentes sur l'identité hongroise et, plus généralement, centre-européenne. Si le premier a choisi la fausse légèreté du voyageur sans bagage national, sa déambulation danubienne comporte une part forcément déchirante d'amnésie volontaire et de renonciation au sentiment qui a structuré les Etats et leur volonté de puissance depuis la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle. Il est vrai que la -relative- puissance hongroise s'étant réalisée au XIX<sup>e</sup> grâce au compromis avec Vienne et à la mise entre parenthèses des identités minoritaires, il est plus facile d'opérer une translation de souveraineté de l'imaginaire national, même si celui-ci s'est partiellement construit aussi contre les Habsbourg. Le second romancier adopte, à l'inverse, la terreur de la frontière -concrétisation spatiale de la terreur de l'histoire- comme axe de son récit situé dans une Transylvanie imaginaire, concentré original de toutes les influences. En somme, nous avons affaire à deux approches du même *wandern* romantique : entre la promenade détachée à travers la diversité familière des PECO et l'attente angoissée qu'une énième modification de frontière vous fasse basculer de l'un à l'autre, entre la citoyenneté *heimatlos* de l'Europe centrale et l'improbable nationalisme *blut und boden*, il n'y a que la fine et dure épaisseur d'une attitude, voire d'une simple pose, si difficile à prendre parfois.

La révision de la Constitution roumaine<sup>40</sup> évoquée par Claudia Moisei et par moi prend place dans un contexte difficile pour la Roumanie. Si elle a levé l'hypothèque de l'intégration à l'OTAN, elle doit réparer la fissure avec l'axe Paris-Berlin et réagir à la tiédeur de l'évocation d'un deuxième élargissement à

---

<sup>40</sup> Pour une approche du débat juridique précédant le référendum, voir ARION, Cristina, "La réforme de la constitution roumaine dans la perspective de l'adhésion à l'Union européenne : quelques réflexions sur le rapport souveraineté-intégration", dans IONESCU, Alexandra et TOMESCU-HATTO, Odette, *Politique et société dans la Roumanie contemporaine*, L'Harmattan, Coll. Logiques politiques, 2004, 376pp., p.241-266.

Athènes en avril 2003. A l'intérieur, le gouvernement doit relancer une popularité minée par la crise persistante et la corruption, alors que l'intégration européenne nécessite une révision constitutionnelle qui ne peut s'acquiescer que par voie référendaire ou par voie parlementaire à la majorité des deux tiers. Sur les deux scènes -intérieure et internationale- la révision doit apparaître comme un signe fort de consolidation sur la voie de l'intégration, alors que les signaux envoyés par l'Union Européenne sont négatifs. Bucarest fait des efforts considérables pour s'aligner formellement sur les exigences européennes : le contenu de la révision en témoigne; c'est un pas vers cette démocratie fonctionnelle respectueuse de l'Etat de droit et des droits de l'homme et des minorités requise par les conditions de Copenhague de 1993. Mais la situation et la culture politiques roumaines sont loin de correspondre fondamentalement aux étalons européens. Le référendum a ainsi donné lieu à un affrontement entre la classe politique et le corps électoral tenté de lui faire payer par une abstention retentissante -à peine 14% de participation au terme du premier jour de scrutin- sa frustration sociale. Devant la menace de l'échec, le pouvoir a utilisé les méthodes les plus abusives de la contrainte administrative. Le contraste a été frappant entre des méthodes péjorativement qualifiables de "balkaniques" pour imposer une révision "occidentale" de la Constitution. Imposer au forceps l'alignement sur la norme européenne facilitera-t-il l'adhésion en profondeur de l'opinion roumaine aux valeurs européennes ? Et si l'on sait que cette opinion est en principe massivement favorable à l'adhésion, est-elle consciente des sacrifices en matière d'abandons de souveraineté et disposée s'y plier ?

Les deux dernières interventions de la seconde partie font la synthèse sur deux aspects primordiaux des PECO avant l'intégration. Dans ma contribution, je place cet espace sur les échiquiers géopolitiques de plus en plus divergents -mais pas forcément antagonistes- de l'Union Européenne et des Etats-Unis. Certes, lors de la crise irakienne, la vieille Europe a pu reprocher aux PECO à la fois d'avoir permis aux forces américaines d'ouvrir le second front à revers que la Turquie n'avait pas autorisé, d'avoir donc aidé à livrer une des clés du Moyen-Orient à Washington et d'avoir contribué à briser une solidarité européenne d'ailleurs inexistante sur la vision multilatérale de l'organisation mondiale. Le rôle de la Pologne dans l'échec de la Constitution européenne n'a rien arrangé, même si les autres PECO s'en sont partiellement désolidarisés. Mais la vieille Europe n'a pas d'intérêt stratégique à compromettre définitivement l'élargissement, du moins dans sa première vague : elle étoffera simplement l'Union sur l'axe Baltique - Adriatique en intégrant des pays tous limitrophes des deux Etats germaniques, l'Allemagne et l'Autriche, et tous situés dans l'aire civilisationnelle de l'Europe médiane christianisée par Rome. La question ne se pose sérieusement que pour la deuxième vague de l'élargissement aux Balkans orientales -Roumanie et Bulgarie-, qui portera l'Union sur la ligne Baltique - Mer Noire et intégrera des pays pauvres, troublés et orthodoxes, hasardés entre les Balkans occidentales -ex-Yougoslavie et Albanie- et les

Nouveaux Pays indépendants -Ukraine, Biélorussie et Moldavie- encore plus troublés et plus pauvres, sans même parler du contact direct créé avec le problème candidat turc.<sup>41</sup> Malheureusement, il est impossible à l'UE de songer à la moindre projection de puissance avant d'avoir assuré ses bases territoriales.

Xavier Richet fait le point sur l'état des économies centre-européennes à la veille de l'élargissement. Dépassant une vision étroitement spécialisée, il inscrit le choc transitionnel omniprésent dans une perspective chronologique et géographique d'ensemble. Les théories de la transition par la réforme y rencontrent inopinément des méthodes de privatisation proches du brigandage, en tout cas de la corruption et de l'appropriation abusive, illustrant ainsi le dicton attribué à Rockefeller, selon lequel le premier million est rarement honnêtement gagné, les autres plus souvent. Sa typologie conclusive des gagnants et des perdants de la transition économique croise les critères structurels de la culture de l'initiative économique accordée aux sociétés civiles par des pouvoirs politiques plus ou moins contraignants, avec les critères plus spécifiques du passé industriel récent, des politiques macro-économiques diversement strictes et suivies après 1989 et de la capacité juridique d'accueil des investissements étrangers pour créer à l'échelle micro-économique un environnement favorable à l'esprit et aux mécanismes de l'entreprise. Ici aussi, les deux vagues d'élargissement sont fortement distinguées entre elles et avec les "nouveaux voisins" de l'Union : la proximité géographique avec l'Europe occidentale et une culture d'entreprise que le communisme n'avait que partiellement étouffée ont permis à l'Europe médiane de mener des politiques de remise à niveau et d'intégration beaucoup plus efficaces que dans les Balkans incertains ou dans les Nouveaux Etats indépendants qui sont de véritables "perdants" des mutations. Et pourtant, en étroite liaison avec les analyses géostratégiques, les crises multiformes de ces espaces interdisent à l'Union de s'en désintéresser sous peine de compromettre sa propre stabilité et sa prospérité.

La troisième partie conclut par l'échelon mondial ce parcours à travers la construction d'une puissance européenne. Nous pouvons commencer avec une intervention diplomatique hors-continent de l'UE, dans l'espace délicat du Moyen-Orient, que l'UE considère néanmoins comme un voisinage proche et dont dépend aussi son rayonnement international. Les relations avec les puissances russe et chinoise compléteront la visibilité mondiale de l'Europe.

Maria Gianniou fournit un tableau d'ensemble du partenariat euro-méditerranéen, dont bien des éléments se retrouvent dans les tableaux sur les

---

<sup>41</sup> Pour les aspects civilisationnels, voir KITSIKIS, Dimitri, "Une vision géopolitique", dans un numéro spécial sur les Balkans de *Relations internationales*, n°109, printemps 2002, pp.99-116 et SZÜCS, Jenö, *Les Trois Europes*, Paris, L'Harmattan, 1985, 128pp., préface de Fernand Braudel.

PECO; la seule différence, de taille, réside dans le destin commun intime que l'UE reconnaît à ces derniers, seuls conviés à adhérer, provoquant ainsi une crainte d'abandon de la part du sud de la Méditerranée. Construire un forum de coopération dans le bassin méditerranéen remonte aux premiers accords méditerranéens avec la Grèce (1962) et la Turquie (1963) et reçoit une concrétisation plus élaborée dans les années quatre-vingt-dix, après la levée de l'hypothèque soviétique. L'Europe peut alors enfin se consacrer au bien-être et à la stabilité face aux dangers des conflits ravageant les côtes de la Grande Bleue. Ce forum rassemble douze pays partenaires (dont Malte et Chypre) autour d'une coopération économique, sociale et politique. La conclusion des Accords d'association ainsi que les rencontres régionales régulières au niveau ministériel, offrent au processus un aspect plus "holistique" et solide. Cependant, le partenariat euro-méditerranéen est menacé par plusieurs facteurs, qu'il s'agisse de l'attention européenne plutôt orientée vers les PECO, de l'instabilité alarmante des littoraux orientaux de la Méditerranée, ou encore de la carence d'un centre de décision européen et des disparités existantes. Les succès enregistrés par la politique d'intervention limitée anglo-américaine s'effectuent néanmoins selon des méthodes européennes : la discussion avec les régimes en place -notamment en Libye et en Syrie, mais aussi avec les chiites iraniens et irakiens- et la pression en faveur de la réforme.<sup>42</sup> Les experts de l'IES qui ont contribué à améliorer le texte de J. Solana sur la stratégie européenne de sécurité ne disent pas autre chose.<sup>43</sup> Quel est alors l'avenir de l'articulation Etats-Unis/Europe dans cette partie occidentale de l'arc méridional des crises ?

La meilleure évaluation du degré de puissance internationale de l'Union Européenne vient des puissances extérieures et de leur propension à la prendre ou non au sérieux. Assez significativement, les interventions sur la Russie et sur

---

<sup>42</sup> ROY, Olivier, *loc. cit.* : "La force a-t-elle payé? En un sens oui, car la Libye et l'Iran sont désormais sur des positions de négociations. Mais en sens inverse, ces deux cas montrent que Washington revient à une pratique diplomatique naguère méprisée. En fait les régimes existant ont su, en faisant les concessions nécessaires, se maintenir en place: c'est bien un échec de la politique de remodelage et de démocratisation du Moyen-Orient (prévisible, d'ailleurs, quand on sait que Washington a soigneusement exclu de ce projet les «bons» dictateurs). Les Américains ne peuvent pas se payer (sauf nouvelle menace perçue comme mortelle) une nouvelle guerre. Les limites de la grande vision néoconservatrice ont sans doute été atteintes, mais il faudra du temps et beaucoup de gesticulations avant que cela se traduise par un nouveau discours et de nouvelles pratiques, même si le fait de l'hégémonie américaine est incontestable: les limites de cette hégémonie sont dans les coûts (humains comme économiques) que l'opinion publique américaine est prête à payer."

<sup>43</sup> Note de GNESOTTO, Nicole, synthétisant le séminaire de l'IES sur "les objectifs stratégiques de l'UE : multilatéralisme efficace, sécurité élargie", tenu à Paris les 6 et 7 octobre 2003, consultable sur le site [www.iss-eu.org](http://www.iss-eu.org) : l'Union ne peut viser en effet le maintien des statu quo politiques. Mais simultanément, l'objectif ne peut être non plus l'instauration forcée de la démocratie : l'Union doit œuvrer plutôt pour des processus de "démocratisation dans la stabilité", de "transitions démocratiques les plus stables possibles".

la Chine abordent les relations avec l'UE du point de vue économique, en faisant toutefois une part à la dimension géopolitique.

Ainsi, Nadia Campaner s'interroge sur la nature véritable de la Russie dans la configuration du voisinage avec l'UE : est-elle un partenaire stratégique ou un appendice énergétique ? A vrai dire, l'importance de la Russie pour l'approvisionnement en hydrocarbures d'une Europe très dépendante fait déjà d'elle un voisin ménagé et courtisé : la discrétion relative de nombreux dirigeants européens à l'égard de la manière forte employée par le Président Poutine en Tchétchénie et à l'encontre d'"oligarques" des hydrocarbures - discrétion critiquée par la Commission Européenne- signifie la légitimité reconnue à cette "puissance pauvre" de contrôler les revenus de sa principale "monoindustrie" rentable, pourvoyeuse des caisses de l'Etat, ainsi qu'un contrôle sur son "étranger proche". Cette discrétion trouve pourtant deux limites sur lesquelles l'Union Européenne pourrait être amenée à transiger également, surtout si la vieille Europe souhaite trouver à nouveau l'appui prudent du dirigeant russe en faveur d'un ordre multilatéral. La première porte sur la fermeté de son immixtion sur le marché pétrolier russe, dont elle exige la libéralisation et la fixation de prix alignés sur les prix mondiaux beaucoup plus élevés; Vladimir Poutine refuse une telle évolution non seulement en raison de l'oxygène apportée à une industrie russe déclinante par cet "avantage comparatif" russe, mais également parce que, pour des raisons plus idéologiques et globales, la relation stratégique avec l'Union Européenne ne doit pas apparaître motivée par le seul aspect pétrolier -Moscou se souvenant qu'elle fut la capitale de la deuxième puissance globale il n'y pas encore vingt ans. La seconde limite procède de la première : si la Russie s'est résignée à l'élargissement de l'UE et de l'OTAN jusque sur le territoire de ses anciennes provinces baltes, son jeu lors de la crise irakienne lui permet maintenant de tenter une sorte d'arbitrage entre Européens et Américains. En conséquence, elle négocie fermement les conditions du transit vers son enclave de Kaliningrad et le chef de sa diplomatie vient de mettre en garde Etats-Unis et Union Européenne contre leurs ambitions respectives en Géorgie et en Moldavie. Elle est d'autant plus en position de le faire que le chef d'une diplomatie française malmenée par Washington et par les atlantistes européens vient de confirmer les ouvertures du printemps ""d'un vrai partenariat stratégique" entre la Russie et l'Europe dans le domaine de la sécurité, de la politique étrangère et de la Défense."<sup>44</sup>

Pour ouvrir ce faisceau d'études consacrées au difficile accouchement de l'organisation interne, du rayonnement proche et de la visibilité lointaine de la puissance européenne, on peut citer un des artisans de ce processus, Jacques

---

<sup>44</sup> "Paris et Moscou ensemble "au service d'un nouvel ordre international"", AFP et *Le Monde* du 23 janvier 2004.

Delors. A la suite de l'échec de la conférence de Bruxelles sur le projet de Constitution et de la tentation de l'Europe à plusieurs vitesses de la vieille Europe, le "vieux sage" prit de la distance pour mettre en perspective la crise :

"Donc c'est une mauvaise querelle qui est en train de s'engager. A cause, d'un côté, de l'intransigeance des nouveaux candidats qui disent ne pas vouloir de l'avant-garde ou trouvent scandaleuse l'idée de l'Europe à deux vitesses, appuyés en cela par la Grande-Bretagne. Et, de l'autre, à cause des menaces implicites de l'Allemagne et de la France, qui leur rétorquent : *"Attention, si vous continuez comme ça, nous allons faire une avant-garde !"*"

"Transformer ainsi ce qui est un problème de fond, vital pour l'avenir de l'Europe, en querelle tactique du moment, c'est dégrader et même condamner des idées qui ont permis à l'Europe d'avancer. ..."

"L'UE comptera bientôt vingt-sept membres et même plus... Si, en 2020-2025, ces pays ont consolidé la paix entre eux..., s'ils ont fait de l'Union Européenne un cadre pour un développement durable et solidaire... et si, enfin, ils ont brillamment entretenu leur diversité culturelle, je pense que les historiens diront que l'Europe a réussi son pari."

"Quant à l'Union économique et monétaire, à la politique étrangère, à la politique de défense, laissons ça à ceux qui peuvent et veulent le faire. ... Je devrais dire qui veulent le faire et qui peuvent le faire. Même si défendre une idée comme celle-là, aujourd'hui, ... c'est être suspecté d'arrière-pensées et de vouloir une Europe à deux vitesses."<sup>45</sup>

Bref, il faut faire l'Europe à deux vitesses pour avoir l'Europe-puissance, mais sans le dire trop fort pour ne pas vexer ceux qui ne peuvent ou ne veulent pas -ou vice-versa- le faire, et en leur laissant la porte ouverte pour qu'ils intègrent une maison rénovée.

En fait, le débat sur la nature incertaine et fluctuante de la puissance à laquelle aspirait l'Europe<sup>46</sup> serait déjà dépassé selon la directrice de l'Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union Européenne, le think tank de Javier Solana.<sup>47</sup> "L'Europe comme pure puissance civile est morte. ... Toutefois, c'est un modèle de puissance *sui generis* que propose l'Union Européenne. Il existe en effet un consensus européen manifeste pour considérer la puissance militaire comme l'un des éléments, parmi d'autres, de l'action internationale des Etats, et ni le seul ni le premier."<sup>48</sup> Ainsi, ce sont les positions modérées de la France et de l'Allemagne sur une doctrine "préventive" d'engagement des forces et non la doctrine britannique "pré-emptive" -qui suggère une préemption forcée à

---

<sup>45</sup> DELORS, Jacques, "Points de vue sur l'Europe", cycle organisé par l'Académie des Sciences morales et politiques et partiellement repris dans *Le Figaro*, n° du 7 janvier 2004. Voir aussi la position de Romano Prodi, qui reprit l'expression de Jacques Chirac face à un Bertie Ahern -le Premier ministre irlandais, président pour six mois l'UE- réticent : "l'Europe ne peut pas toujours marcher au pas du plus lent". (BOUILHET, Alexandrine, "Dublin inflexible face à "l'Europe à deux vitesses"", dans *Le Figaro* du 7 janvier 2004)

<sup>46</sup> Pour une synthèse sur ce débat, et notamment sur l'opposition supposée entre "high politics" et engagement multiforme de la puissance "à l'européenne", voir PETITEVILLE, Franck, "L'Union Européenne, acteur international "global" ? Un agenda de recherche", dans *La Revue internationale et stratégique*, n°47, automne 2002, pp.145-157.

<sup>47</sup> GNESOTTO, Nicole, "L'Europe entre Mars et Vénus", dans *Libération* du 23 décembre 2003, consultable sur le site de l'IES : [www.iss-eu.org](http://www.iss-eu.org)

<sup>48</sup> *Ibid.*

l'"américaine"- qui l'ont emporté en décembre à Bruxelles.<sup>49</sup> Sans contradiction aucune, la même personne avait pourtant résumé les conclusions du groupe de travail dans une note de circulation plus restreinte en mettant en garde Monsieur PESC sur la "cohérence et les capacités" de sa politique extérieure, insistant sur l'indispensable corrélation entre moyens et principes et entre principes et actions.<sup>50</sup> L'Europe ne peut se permettre de buter ni sur les moyens -sous peine de retour en arrière et de s'exposer aux critiques des "réalistes", tenants de la force dans l'analyse des rapports internationaux, sur le "capabilities gap", l'écart des capacités entre les deux rives de l'Atlantique-, ni sur les principes -sous peine d'être accusée de brutalité unilatérale, que même l'Amérique ne peut pas se permettre totalement-, ni sur l'action -sous peine de revenir à une diplomatie purement déclamatoire et bureaucratique caractéristique de la décennie précédente.

Revenons donc à notre point de départ et à l'évaluation américaine de la puissance européenne. Deux conseillers néo-conservateurs proches de George Bush Jr., Richard Perle et David Frum, publient en janvier 2004 un livre intitulé *An End to Evil* (une fin au mal), dans lequel ils estiment que "Jacques Chirac s'est affiché comme le protecteur et l'allié le plus important de Saddam Hussein" et que les Etats-Unis devraient "contraindre les gouvernements européens à choisir entre Paris et Washington"; ils pensent réussir, car "plus l'Union Européenne s'élargit, moins il sera aisé pour Paris de rallier les autres Etats à ses aspirations".<sup>51</sup> Si Bush Jr. emporte les élections de novembre 2004, et s'il continue à écouter ce genre de conseillers<sup>52</sup>, la réponse implicite à la question du

---

<sup>49</sup> ZECCHINI, Laurent, "L'UE va adopter une version moins guerrière de sa "stratégie de sécurité"", dans *Le Monde* du 9 décembre 2003. Voir la discussion et l'élaboration de modifications au texte originel du 20 juin de J. Solana par l'IES lors de son séminaire de Paris sur *Les objectifs stratégiques... op. cit.* : l'UE rejète les actions militaires préventives en raison de son manque de moyens, du risque de créer un précédent international et du contre-exemple irakien. Pour une consultation commode de la *National Security Strategy of the United States of America* de septembre 2002, voir les extraits traduits et publiés dans *Le Monde* du 24 septembre 2002.

<sup>50</sup> GNESOTTO, Nicole, "The European Union Security Strategy : Coherence and Capabilities", Compte rendu du séminaire de Stockholm sur les moyens, 22 octobre 2003, [www.iss-eu.org](http://www.iss-eu.org)

<sup>51</sup> "Des conseillers de Bush préconisent l'isolement de la France", dans *Le Figaro* du 13 janvier 2004. Stanley HOFFMANN relève également cette tendance parmi les néo-conservateurs à prendre au sérieux la concurrence européenne : "...to let the European Union know in no uncertain terms what limits it must not overstep and, even better, to exploit the numerous divisions among Europeans to halt any further integration, any enlargement that goes against Washington's interests and possibly, something that is often talked of these days, to "disaggregate" the Union." (*op. cit.*, p.19)

<sup>52</sup> Bush Jr. se serait irrité de la liste excluant les pays hostiles à la guerre des contrats de reconstruction en Irak; en tout cas, il a rapporté cette décision pour une seconde tranche d'appels d'offre, afin de ne pas alourdir les relations avec le Canada lors d'un sommet des Amériques déjà chargé (*Le Monde* en ligne du 13 janvier 2004), tant il est vrai que le "big stick" que les Etats-Unis proposent au monde fonctionne mal à leur propre porte.

think tank de Javier Solana à la question "shift or rift ? assessing US-EU relations after Iraq"<sup>53</sup> (évolution ou faille ? évaluer les relations EU-UE après l'Irak) risque d'être "shift, thus rift" (évolution, donc faille), tant la marge de liberté que les néo-conservateurs pensent laisser à l'Europe sur la scène internationale semble faible. Nous n'aurons plus alors le choix entre vouloir ou ne pas vouloir la puissance, et ce sera un service que M. Bush aura rendu à l'Europe.

---

<sup>53</sup> LINDSTROM, *op. cit.*.

