



LA NOUVELLE DONNE GEOPOLITIQUE DE L'EUROPE

De la chute du mur à l'Europe des vingt-cinq

*par Winfried VEIT
Paris, mars 2005*

Le nouvel échiquier géopolitique

Le 9 novembre 1989 et le 1^{er} mai 2004 marquent le début et la fin (provisoire) d'un parcours que la plupart des auteurs décrivent comme quasi incontournable : l'unification [/ la réunification] de l'Europe occidentale et de l'Europe orientale après plus de 50 ans de séparation par le rideau de fer. Les uns la considèrent comme une "nécessité historique", déjà ancrée dans la vision des pères de l'Europe Jean Monnet et Robert Schuman, les autres comme "la fin d'une fatalité géopolitique" qui condamnait depuis des siècles les Etats d'Europe centrale et orientale à faire office de "zone tampon" - d'abord entre l'Allemagne et la Russie puis, depuis 1945, entre l'Est et l'Ouest'. Entre ces deux dates se trouve le 11 septembre 2001 - cause en Europe également d'un bouleversement de l'échiquier géopolitique peut-être plus important encore que celui du à l'élargissement de l'Union.

L'extension du "modèle européen" de paix, de prospérité et de justice sociale entamée avec la chute du mur n'a pas fait que remettre ces postulats en question, de façon de plus en plus marquée, à l'intérieur des sociétés européennes (du fait essentiellement des contraintes liées à la mondialisation); on lui doit aussi le fait qu'après un demi-siècle de "guerre froide", l'Europe se trouve soudain confrontée à des "conflits brûlants" à ses frontières. Associée à la configuration explosive née après le 11 septembre, cette réalité place l'Union face à un défi extraordinaire que ses structures et mécanismes de décision actuels (remis en question par le projet de traité constitutionnel) ne permettent guère de relever.

Tout cela ramène les réflexions géopolitiques - et, par extension, géostratégiques - vers le devant de la scène, même si elles sont toujours frappées en Allemagne d'un soupçon général de proximité trop marquée avec l'impérialisme, le militarisme et le national-socialisme. A l'inverse, il existe dans les pays anglo-saxons et en France une tradition géopolitique qui s'est toujours maintenue et avec laquelle il est possible de renouer face aux nouveaux défis du moment. En effet, "l'espace, le pouvoir, la religion, l'histoire, la culture, l'économie et la croissance démographique sont les données pérennes universelles dont l'influence s'exerce aussi, avec une acuité et une constance inchangées, sur le troisième millénaire naissant"¹. La meilleure illustration en est le débat en cours autour des notions de démographie et de flux migratoires, inimaginable sous cette forme il y a encore quelques années, ou encore la renaissance du facteur religieux, qui atteint des sommets avec le terrorisme islamiste. Celui-ci souligne bien la nécessité, pour une géopolitique nouvelle soucieuse de faire face à l'importance croissante des acteurs non étatiques ou à un phénomène comme celui des "Etats déliquescents" (*failing states*), d'abandonner les considérations strictement nationales. Dans ces conditions, quels sont les changements intervenus au cours des quinze années écoulées entre 1989 et 2004, d'un point de vue géopolitique, pour l'Europe et le couple franco-allemand, son moteur ?

Pour le ministre allemand des Affaires étrangères Joschka Fischer, le 9/11 (89) et le 11/9 (01) ont fait de l'Europe un "projet stratégique", alors que les motivations de ses pères fondateurs étaient essentiellement liées au "pragmatisme et [à l']histoire" (Berliner Zeitung, 28/2/2004). Il en déduit la nécessité de doter l'Europe d'une "dimension stratégique" capable de rivaliser avec l'importance des Etats-Unis, de la Russie, de la Chine et de l'Inde. Mais il oublie au passage que toute extension menace la cohésion intérieure et rapproche l'Europe de régions en crise. La stratégie européenne de "stabilisation par l'adhésion" (Guérot/Witt) a déjà un prix élevé, trop élevé aux yeux de Stephan Collignon, pour qui l'Europe a atteint ses limites : "Elle fonctionnait difficilement à quinze ; à vingt-cinq, elle sera paralysée". La volonté des Européens de stabiliser l'Europe centrale entraînera selon lui une déstabilisation de l'Occident, qui se retrouvera avec des finances publiques en miettes, un chômage élevé et un recul de la démocratie³.

¹ Voir Stephan Martens, Das erweiterte Europa, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 17/2004, p. 3 et Christian Lequesne/Jacques Rupnik, L'Europe des Vingt-Cinq, Paris 2004, p. 71.

² Heinz Brill, Geopolitik in der Diskussion, in : Zeitschrift für Politik , N° 2/1998, p. 207 ; voir Ulrike Guérot/Andrea Witt, Europas neue Geostrategie , in : Aus Politik und Zeitgeschichte, N° 17/2004, p. 6 et suivantes.

³ Stephan Collignon, Vive la République Européenne !, Paris 2004, p. 121 et suivantes ; voir aussi Wolfgang Quaisser/Manfred Wegner, Welche Zukunft hat die UE ? , Europäische Politik, mai 2004, Fondation Friedrich Ebert Bonn, p. 12 : "L'élargissement à l'Est a été la première rupture avec le principe selon lequel tout élargissement doit aller de pair avec un approfondissement du processus d'intégration".

Il est malgré tout prévisible que cette stratégie continuera d'être suivie avec l'entrée dans l'Union de la Roumanie et de la Bulgarie (voire de la Croatie) prévue pour 2007 et le lancement de négociations d'adhésion avec la Turquie, ainsi qu'à propos de l'ouest des Balkans. C'est là le foyer de crise le plus proche de l'Europe, mais on peut déjà dire aujourd'hui qu'une ceinture d'Etats en crise entoure l'Union européenne et s'en rapproche à chaque élargissement : le Proche-orient, le Caucase, l'Iran, le Maghreb (et derrière lui l'Afrique, qui se rappelle régulièrement à notre souvenir par la violence). Tous ces pays, toutes ces régions sont pauvres, sous-développé(e)s et caractérisé(e)s par trois déficits : "Absence de liberté, d'égalité et de savoir"⁴. Ils ou elles recèlent en outre, à des degrés divers, une menace potentielle que la stratégie européenne de sécurité (SES) résume ainsi : "Il y a tout lieu de penser en additionnant ces différents éléments - terrorisme d'une violence sans retenue, possession d'armes de destruction massive, criminalité organisée, affaiblissement des systèmes étatiques et privatisation de la violence - qu'une menace très sérieuse est susceptible de peser sur l'Europe"⁵. On pourrait encore y ajouter la dimension en termes de sécurité et de stabilité des problèmes de migration, d'intégration et de démographie.

Les bouleversements géopolitiques peuvent donc donner lieu à un premier bilan plutôt paradoxal : l'Europe des 25 est certes le plus grand espace de paix qu'ait jamais connu l'histoire européenne, mais les risques se sont considérablement accrus à ses frontières. Même des voisins immédiats de l'UE comme la Bosnie et le Kosovo sont encore loin d'être définitivement stabilisés. Le fait de se rapprocher de zones à risques amène en outre l'Europe sur les chasses gardées des grandes puissances et de leurs intérêts : le Proche-Orient, l'Iran et l'Irak pour les Etats-Unis, le Caucase et les rives de la mer Noire pour la Russie. La défense des intérêts de l'Europe à ses portes dans des conditions vraiment difficiles n'exige pas seulement de la diplomatie : des instruments politiques et militaires plus "costauds" s'imposent aussi. Or la grande Europe souhaitée par Joschka Fischer n'est une grande puissance que par les chiffres : 450 millions d'habitants, un nombre "qui, à Bruxelles, fait briller les yeux de nombreux diplomates" (Frankfurter Allgemeine Zeitung FAZ) ; un quart du P.N.B. de la planète (mais toujours moins que celui des Etats-Unis) ; 168 milliards de dollars de dépenses militaires (contre 330 milliards pour les Etats-Unis). Ce dernier chiffre (qui ne représente en outre que la somme de 25 budgets nationaux de la défense, avec un faible degré de coordination) est celui qui souligne le mieux la faiblesse de l'Europe. S'ajoute à cela une "politique internationale avec 25 avis différents" (FAZ) et une capacité militaire rudimentaire, insuffisante pour toutes les régions en crise précédemment citées. Difficile, dans ces conditions, de traduire dans la pratique des ambitions géopolitiques visant à faire émerger sur tout le pourtour de l'Europe des zones de stabilité et de prospérité (après les zones d'influence du passé).

Nouveaux intérêts, nouvelles alliances

Où situer la France et l'Allemagne dans ce paysage ? Si l'on fixe comme prémisse du raisonnement géopolitique que l'espace, le pouvoir et les intérêts sont étroitement en rapport les uns avec les autres, un certain nombre de choses ont changé pour les deux pays. La France a quitté la confortable position qu'elle occupait au centre de "l'ancienne Europe (occidentale)" pour se retrouver plus en périphérie, ce qui explique les réserves françaises en matière d'élargissement à l'Est. Dans l'esprit des français, la Méditerranée s'est rapprochée avec le déplacement de la frontière orientale de l'Union, passée du centre de l'Allemagne à la frontière russo-polonaise. Or on mesure toute l'importance des facteurs psychologiques dans la vision des choses propre à chaque peuple et à chaque nation au vu par exemple des différentes réactions des Etats-Unis, de la Grande-Bretagne et de l'Europe après le 11 septembre : les Américains sont marqués par les notions de *frontier*, de frontière en mouvement, et de sécurité fondée sur des données spatiales, les Britanniques par leur situation insulaire - *splendid isolation* - et les Allemands par leur place au centre de l'Europe, sans frontières naturelles, mais entourés de nombreux voisins avec lesquels ils ont surtout vécu en conflit. Les Allemands et leurs voisins n'auront - paradoxalement - accédé à une relative sécurité qu'avec la guerre froide, qui a ancré chacune des parties de l'Allemagne dans une structure figée.

⁴ André Gärber, Für eine transatlantische Initiative gegenüber dem Nahen Osten, in : Winfried Veit/Jean-Pierre Maulny (éd.), Die transatlantischen Beziehungen und die Krise im Nahen Osten, Fondation Friedrich Ebert Paris, sept. 2004, p. 16.

⁵ Ein sicheres Europa in einer besseren Welt, Europäische Sicherheitsstrategie, Institut d'Etudes pour la Sécurité de l'Union européenne, Paris J.o., p. 11.

La réunification de l'Allemagne puis de l'Europe a rendu aux Allemands leur ancienne position centrale - avec de nombreux voisins, mais des frontières désormais ouvertes. C'est évidemment un plus : l'allemand est la deuxième langue étrangère en Europe centrale (après l'anglais), 25 % des échanges commerciaux des pays d'Europe centrale se font avec l'Allemagne (contre 6 % avec la France) et les investissements directs en dehors des frontières nationales y représentent 20 % pour l'Allemagne (contre 12 % pour la France et 10 pour les Etats-Unis). L'Allemagne exporte autant vers ces pays que vers les Etats-Unis. Certains experts estiment en outre que l'élargissement à l'Est génèrera 500 000 emplois en Allemagne dans les années à venir. "Le Figaro" (2/6/2004) énumère tous ces chiffres dans le détail.

Qu'en est-il, dans ce contexte, de la relation à part entre Français et Allemands ? On entend partout que l'unification entre l'Est et l'Ouest de l'Europe a fait perdre de son influence au couple franco-allemand - couramment qualifié jusqu'ici de moteur de l'unification européenne. Il lui sera sans doute plus difficile que par le passé de faire triompher ses intérêts dans une Europe à 25, avec un seul commissaire par pays, et en étant économiquement faible. Le multilatéralisme prôné par Français et Allemands en tant que fondement naturel de la politique internationale a fait place pendant la crise irakienne de 2003 à un "unilatéralisme bilatéral" de la France et de l'Allemagne pour lequel elles ont été immédiatement sanctionnées. La "lettre des huit" puis des dix autres Etats membres en réaction à la démarche franco-allemande a fait apparaître des amorces d'alliances nouvelles qui ont surtout mis en lumière une forte adhésion des pays d'Europe centrale et orientale au comportement des Etats-Unis. Ces pays - qu'ils soient ou non membres de l'UE - pensent que le meilleur garant de leur sécurité et de leur liberté nouvellement acquise est de se trouver au côté des Américains, dans l'OTAN. A propos de la Russie, leur histoire les conduit naturellement à une analyse de la menace différente de celle des Européens de l'Ouest. Leur méfiance à l'égard du couple franco-allemand s'est trouvée confortée par le "trilatéralisme" étroit qui se développe entre Paris, Berlin et Moscou et par l'arrogance avec laquelle les deux capitales occidentales prétendent parfois leur faire la leçon. Le triangle franco-germano-polonais "de Weimar" ne constitue en l'occurrence qu'un faible contre-poids, d'autant que l'idée d'une suprématie de la Pologne suscite la méfiance des petits pays. Or la Pologne et les Etats baltes (de même que la Bulgarie et la Roumanie, non encore membres de l'Union) sont justement les plus pro-américains, la Hongrie, la République tchèque et la Slovaquie ayant elles une position différente. On ne peut pas dire dans l'ensemble que les nouveaux Etats membres constituent un "bloc pro-américain".

Quelques auteurs accusent néanmoins les néoconservateurs américains et l'administration Bush, qu'ils dominent, d'utiliser les nouveaux Etats membres pour affaiblir et diviser l'Europe. Il s'agirait selon eux de profiter de l'élargissement pour éviter que l'Union ne fasse contre-poids aux Etats-Unis⁶ - renversement de l'idée de "dimension stratégique" de l'Europe par simple effet de taille chère à Joschka Fischer. La confirmation de cette analyse est à rechercher et est en partie donnée dans la "Stratégie de défense nationale" adoptée par les Etats-Unis en septembre 2002, où figure notamment la menace de démarches préventives isolées à l'encontre de terroristes et d'Etats-voyous et où l'Europe occupe une place relativement réduite⁷. D'aucuns y voient le risque d'une volonté d'hégémonie des Etats-Unis qui ne considèrerait plus l'Europe que comme une force d'appui potentielle et qui aurait brutalement anéanti l'idée d'un monde multilatéral "consensuel et post-tragique"⁸. Les bouleversements provoqués par la chute du mur n'ont ainsi pas seulement modifié le visage de l'Europe, ils ont aussi radicalement transformé son rôle sur la scène mondiale : malgré l'élargissement et le gonflement démographique et économique de l'Union, son importance relative a diminué. L'Amérique, seule super-puissance restante, s'active sans se laisser troubler ; cet unilatéralisme, associé aux divisions et à la faiblesse de l'Europe, a provoqué une grave crise dans les relations transatlantiques. Les profondes divergences d'intérêts, ainsi que ce qui se passe en Russie, pourraient cantonner la vision d'un axe eurasiatique (incluant Moscou et s'étendant éventuellement jusqu'à Tokyo) chère avant tout à Paris et Berlin dans un statut d'utopie. Il est en

⁶ Voir Thomas Schreiber, Le rêve américain de la "nouvelle Europe", in : Le Monde Diplomatique, mai 2004 et Lequesne/Rupnik, op. cit., p. 74.

⁷ The National Security Strategy of the United States of America, The White House Washington, sept. 2002.

⁸ Henri Nallet/Hubert Védrine, Multilatéralisme : une réforme possible, Les Notes de la Fondation Jean-Jaurès, N° 43, sept. 2004, p. 11.

autre difficilement imaginable que l'Europe actuelle puisse devenir un acteur mondial du monde de demain comparable à la Chine ou à l'Inde.

Jacques Attali, ex-enfant prodige du monde politique français, voit même l'Europe réduite au rôle de balle avec laquelle joueront les grandes puissances de demain. Il prédit pour le 21^{ème} siècle une lutte géopolitique féroce pour l'accès à la suprématie planétaire entre les sept grandes puissances - Etats-Unis, Europe, Chine, Japon, Inde, Russie et Brésil - les Etats-Unis possédant la puissance militaire et la technologie, l'Europe le marché et la compétence et les cinq autres la population, l'énergie, la créativité et la volonté. Jacques Attali voit venir une alliance entre ces cinq pays et les Etats-Unis aux dépens d'une Europe quasiment devenue une proie, alliance principalement menée pendant vingt ans par la Chine et les Etats-Unis avant qu'ils ne se battent pour la domination suprême [L'express, 20/09/2004].

On peut voir ce scénario comme le fruit d'une imagination débordante, trop marqué encore de surcroît par un raisonnement à l'ancienne fondé sur la notion d'Etats-nations et faisant abstraction de différences profondes entre les grandes puissances citées (en termes de démographie et d'économie par exemple, la situation du Japon ressemble à celle de l'Europe). Mais il est un diagnostic sur lequel Jacques Attali a vu juste : l'Europe ne pourra subsister dans le monde du 21^{ème} siècle sans politique industrielle commune, sans coordination des budgets publics, sans budget commun destiné à la défense et aux nouvelles technologies et sans harmonisation douanière et fiscale. On pourrait allonger la liste en y ajoutant une armée européenne, une diplomatie commune, une politique migratoire et une politique d'intégration uniformisée ainsi qu'un programme commun de lutte contre la criminalité. Par certains côtés, le traité constitutionnel adopté par la Conférence intergouvernementale en juin 2004 peut constituer un cadre dans lequel développer une telle politique. Ce projet de traité - désigné pour faire plus court par l'expression de "constitution européenne" - constitue ainsi le fondement indispensable à l'affirmation de l'Europe sur la scène politique mondiale et plus particulièrement face aux Etats-Unis.

Du projet pour la paix à la puissance civile

La constitution et la relation transatlantique jouent toutes les deux sur la vision qu'a l'Europe d'elle-même, de son identité (inexistante). Pratiquement personne ne parle ces derniers temps d'identité européenne sans les évoquer, soit en termes positifs (construction), soit en termes négatifs (isolement). Mais la première question à se poser est celle-ci : l'Europe a-t-elle besoin d'une *identité* ou, en termes métaphysiques, d'une âme ? Je pense que oui, car comme le montrent depuis quelques années les résultats des élections et les sondages, le sentiment d'identification des citoyens à l'Europe est en chute libre - à l'Ouest comme à l'Est, dans les anciens comme dans les nouveaux Etats membres. Or il ne peut y avoir d'action énergique ni d'intervention à l'unisson sur la scène internationale sans identification des citoyens, autrement dit sans identité. Toutes les grandes puissances concurrentes - citées par Jacques Attali - ont en effet une identité (l'Inde faisant partiellement exception) et même pour la plupart une mission politique de portée internationale. C'est certes aussi le cas en Europe (avec la "mission civilisatrice" de la France et la "pensée allemande" pour l'Allemagne), mais dans un contexte (dépassé) strictement national et historique.

En matière d'identité européenne, le diagnostic n'est pas réjouissant : l'Europe n'a pas d'âme, affirme l'ancien premier ministre français Michel Rocard, "c'est pour l'essentiel un espace de paix dominé par le droit" (Le Monde, 28/11/2003). L'ancien ministre polonais des Affaires étrangères, Bronislaw Geremek, constate que "nous avons l'Europe. Il nous faut maintenant des Européens" (FAZ, 10/9/2004). Mais où ceux-ci pourraient-ils trouver leur identité ? Les Etats ont certes du céder bien des compétences à Bruxelles, mais sont toujours en règle générale le cadre de référence du citoyen. Rien d'étonnant à cela puisque l'"idée européenne" s'est d'une part fondée sur la démarche volontairement "apolitique" de ses pères (comme Jean Monnet et Robert Schuman) toujours en vigueur à ce jour dans le processus de décision opaque associant Conseil européen, Commission, Parlement européen et Parlements nationaux et puisqu'étant un projet essentiellement économique et libéral d'ouverture des marchés, l'Europe ne peut guère être source d'identité politique. Tous les domaines dans lesquels cette identité pourrait se forger - questions

sociales, politique extérieure et politique environnementale - sont en effet soumis au processus extrêmement poussif et incompréhensible pour le citoyen de la recherche du consensus⁹.

Il y a deux façons de forger une identité : à travers une communauté du souvenir et à travers une communauté de la volonté. La communauté du souvenir correspond au projet "traditionnel" de l'unification européenne : il se fonde sur la conclusion tirée après la deuxième guerre mondiale selon laquelle après toutes les catastrophes et les ravages subis, l'Europe ne pourrait survivre que sous forme de communauté pacifiée d'anciens ennemis - c'est l'unification européenne en tant que projet pour la paix. La communauté du souvenir a elle des racines plus profondes, comme le souligne le premier ministre néerlandais Jan Balkenende : "Nous avons été forgés ensemble par les idées des Grecs et des Romains, de la chrétienté, du judaïsme, de l'humanisme et des Lumières" (Le Figaro, 9/9/2004). Tout cela est vrai et relève en même temps du mythe ; mais aucune nation n'a encore vu le jour sans mythe (ni symbole)¹⁰ - ni délimitation : l'idée du "nous et les autres" est un facteur d'identité qui resurgit en permanence du niveau le plus individuel (club sportif, association de quartier) jusqu'à la formation de la nation (qui exclue parfois de manière sanglante).

Trois mots reviennent dans pratiquement toute discussion relative à l'identité européenne : Islam, Turquie et Etats-Unis. Dans le cas de l'Islam et de la Turquie, les traces sont faciles à situer dans la mémoire collective des peuples européens en raison de la confrontation séculaire entre Orient et Occident. Terrorisme islamique et entrée de la Turquie dans l'Union européenne sont en ce moment les sons qui provoquent des réactions négatives sur la table d'harmonie de cette mémoire collective, comme le prouvent de nombreux sondages (tandis qu'un débat totalement hypocrite se déroule à propos de l'entrée de la Turquie dans l'Union, personne - à l'exception de l'extrême-droite - n'osant donner la vraie raison du refus). Il est plus facile dans ces conditions - et moins dangereux par les temps qui courent - d'essayer de se forger une identité européenne en se distinguant des Etats-Unis même si cela équivaut à un parricide, l'Amérique ayant sauvé le vieux continent à deux reprises - en sacrifiant des centaines de milliers de jeunes vies - d'abord de la ruine complète (1^{ère} guerre mondiale) puis de la barbarie totale (2^{ème} guerre mondiale). Il existe enfin toujours une "parenté de nature des deux démocraties, américaine et européenne, qui dépasse toutes les différences [...] dès l'instant où elles sont confrontées à de vraies alternatives - fascisme et communisme au vingtième siècle, fondamentalisme politico-religieux en ce début de 21^{ème} siècle"¹¹. Rien ne s'oppose toutefois à une délimitation positive : une Europe sociale qui se différencie nettement du modèle libéral anglo-saxon et une Europe avant tout civile qui s'efforce dans un premier temps de régler les conflits de façon pacifique mais ne renonce pas à l'emploi de moyens militaires.

Pour les tenants de l'idée de communauté de volonté, les notions de mythe et de délimitation ne sont pas des éléments identitaires. Mais qu'est-ce qu'une communauté de volonté ? Dans son célèbre discours de 1882 "Qu'est-ce qu'une nation ?", Ernest Renan l'a définie comme une "volonté de vivre ensemble". Et d'où vient cette volonté ? Dans le cas de l'Europe, très certainement de la prise de conscience du fait qu'après deux guerres mondiales, les choses ne pouvaient pas continuer ainsi. Mais une fois passé le temps du "projet pour la paix", il faut se doter d'un projet politique d'une plus grande actualité, d'un "projet identitaire" qui repose selon Thomas Meyer sur trois piliers : "Une Europe qui soit une démocratie *participative* régionale dans laquelle des citoyens informés participent activement aux processus de décision à l'intérieur de la société civile et des partis ; une Europe qui soit une *région sociale* dans laquelle les droits sociaux fondamentaux sont garantis partout et où les marchés ont leur place à l'intérieur d'un vaste Etat providence ; une Europe qui soit une puissance mondiale *civile* pour laquelle la prévention des crises et les formes civiles de résolution des conflits passent avant l'usage de la force militaire"¹².

Stephan Collignon fait un pas de plus lorsqu'il réclame la création d'une véritable "république européenne" dans laquelle les citoyens seraient d'abord Européens et ensuite seulement Français, Allemands ou autres et où avec le temps une authentique participation des citoyens à la vie

⁹ Voir Thomas Meyer, Die Identität Europas, Frankfurt 2004, p. 43 et suivantes.

¹⁰ Voir les contributions de Herwig Wolfram, Michael Lützel et Rainer Bauböck, in : Monika Mokre/Gilbert Weiss/Rainer Bauböck (éd.), Europas Identitäten, Mythen - Konflikte - Konstruktionen, Frankfurt/New York, 2003 et Armin von Bogdansky, Wir Europäer dans le quotidien Frankfurter Allgemeine Zeitung du 27.4.2004.

¹¹ Meyer, op. cit., p. 145.

¹² ibidem, p. 188

politique européenne ferait automatiquement naître un sentiment d'identité européenne - comme la république française fut à l'origine d'une identité française collective auparavant inconnue. Il existe entre cette vision d'apparence (encore) utopique et les propositions modestes et pragmatiques de Meyer différentes nuances qui tournent dans l'ensemble autour de l'idée de "patriotisme constitutionnel" défendue par Habermas et d'autres. Ce patriotisme dispose d'un fondement sur lequel s'appuyer car le "traité relatif à une constitution européenne" n'est certes pas un texte constitutionnel au sens strict du terme, mais est tout de même une constitution au sens concret, avec un corpus de droits fondamentaux et procédures de décisions. Elle est cependant tout juste suffisante pour l'Europe des 25 ; or "si l'UE veut jouer un rôle à long terme sur la scène politique mondiale, une réforme de sa structure institutionnelle est inévitable"¹³.

L'Europe, une puissance mondiale civile

L'une des principales réformes à réaliser de ce point de vue concerne sans aucun doute la politique extérieure et de sécurité commune. C'est là que les avis divergent quant au rôle à jouer par l'UE en matière de politique internationale. Pour les uns, l'Europe doit sortir de sa "niche de puissance civile" pour devenir un acteur conscient du jeu des grandes puissances. La *stratégie européenne de sécurité (SES)* constitue à leurs yeux "le fondement d'une géostratégie européenne au sein de laquelle sont regroupées les capacités militaires, économiques et institutionnelles"¹⁴. Pour les autres, l'Europe demeure avant tout une "puissance civile", en dépit de la *stratégie européenne de sécurité*, car le multilatéralisme et la primauté des solutions non militaires y sont inscrites¹⁵. Mais l'écart entre ces deux positions n'est pas si important que cela : du point de vue du principe, elles s'accordent sur le fait qu'en cas de conflit, l'UE tente certes dans tous les cas de jouer un rôle de médiateur et d'éviter par un "engagement préventif" (SSE) que la violence n'éclate, mais qu'un arsenal militaire peut aussi être déployé si nécessaire.

Des situations de ce type existent déjà : les missions "Artémis" au Congo et "Concordia" en Macédoine étaient des opérations relativement "simples" ; l'accès des Européens aux responsabilités en Bosnie-Herzégovine est déjà une affaire d'un autre calibre. Jusqu'ici, l'Europe est plus une puissance civile qu'une puissance mondiale civile. Elle n'a pas les capacités requises pour des interventions militaires de grande ampleur : moyens de transport appropriés, armes de précision et instruments de renseignement essentiellement. A cela s'ajoute le fait qu'à part celles de la Grande-Bretagne et de la France, aucune armée européenne n'est en mesure d'intervenir à l'étranger de façon autonome comme l'ont fait la France en Côte d'Ivoire et la Grande-Bretagne au Sierra Leone - sans même parler d'opérations comme celles qui ont eu lieu en Irak. Il n'en est pas moins vrai que la coopération intra-européenne en matière de sécurité avance, entre le sommet franco-britannique de St Malo (décembre 1998) et l'accord trilatéral (franco-germano-britannique) de Berlin (novembre 2003) qui, sur quatre points importants, ont anticipé sur le traité constitutionnel européen : clause d'assistance mutuelle, possibilité de "coopération structurée" en matière de politique de sécurité, création d'une Agence européenne de l'Armement et mise en place d'une "cellule de planification" militaire appelée à constituer "un embryon de quartier général".

D'une façon générale, le monde a considérablement changé depuis la chute du mur et l'effondrement de l'Union soviétique, et avec lui la nature des conflits armés. La confrontation bipolaire du passé a fait place à une situation nouvelle caractérisée par la confusion et l'existence d'une multitude de foyers de crise et de conflits que le 11 septembre 2001 n'a fait que multiplier. A défaut d'être devenues une évidence, les interventions internationales de prévention des crises, de construction et de maintien de la paix, de défense des droits de l'homme et du droit international, mais aussi de protection ou de reconstruction des structures étatiques, ainsi que d'éloignement de menaces pour la communauté internationale, sont dans l'ensemble devenues acceptables. Les interventions (militaires) internationales se sont succédé en chaîne, avec en général un ou plusieurs de ces objectifs, de la deuxième guerre du Golfe, en 1990, à la guerre d'Irak de 2003 en passant par les missions en Somalie, en Bosnie, au Kosovo, en Macédoine et en Afghanistan. La nouvelle

¹³ Sigfried Schieder, In guter Verfaßtheit ?, Nutzen und Nachteil eines europäischen Verfassungsvertrages , in : Aus Politik und Zeitgeschichte, N° 17/2004, p. 17.

¹⁴ Guérot/Witt, op. cit., p. 10.

¹⁵ Stefanie Flechtner/Marika Lerch, Mit Sicherheit in eine bessere Welt , in : Frieden und Sicherheit , Fondation Friedrich Ebert Bonn, avril 2004, p. 6.

configuration planétaire, caractérisée d'une part par un unilatéralisme croissant de la part des Etats-Unis et d'autre part un multilatéralisme de plus en plus marqué des crises, exige aussi de l'Europe de nouvelles réponses - surtout après le dernier élargissement. L'Europe ne pourra aborder les conflits sans harmonisation des doctrines nationales et des capacités de planification militaire des Etats membres, dont l'impact se ferait également sentir favorablement sur les nouveaux membres et leur attitude vis-à-vis d'une politique de sécurité et de défense européenne commune¹⁶.

Le principal défi à relever par la puissance mondiale civile "Europe" est, outre la prise de relais de l'OTAN en Bosnie, la situation au Moyen-Orient et en Afrique du Nord : cette immense région, où vivent entre 300 et 550 millions de personnes (suivant que l'on y inclut ou non la Turquie, le Pakistan et l'Afghanistan), en majorité de culture arabo-islamique, constitue aujourd'hui le foyer de crise le plus dangereux que l'Europe ait à sa porte et la principale menace pour sa sécurité. Le terrorisme islamiste a montré à Madrid le 11 mars 2004 que l'Europe peut à tout moment être la cible d'attentats ; la prolifération d'armes de destruction massive est un danger réel (au Pakistan, en Iran, en Israël, en Syrie, en Libye jusqu'à une période récente et auparavant en Irak). Etant donnée l'évolution démographique et le niveau du chômage, la pression migratoire ira en augmentant et le trafic de drogue international profite de l'instabilité croissante aux frontières de l'Europe pour s'ouvrir de nouvelles routes. D'après le dernier rapport sur le développement humain des Nations unies, le Proche Orient et l'Afrique du Nord sont - malgré une richesse colossale en ressources naturelles - l'une des régions les plus en retard, l'une des plus sous-développées et l'une des moins "mondialisées" de la planète. Le projet américain de "Grand Moyen-Orient" vise à faire changer cette situation et à établir dans la région une stabilité, une prospérité et une démocratie fermement enracinées. Les Etats-Unis ont demandé aux Européens de les y aider. Après ce qui s'est passé pendant la crise irakienne et les événements qui ont secoué le pays depuis, ils ont réagi - en Allemagne et en France surtout - avec un scepticisme que l'on peut comprendre. Plusieurs experts et hommes politiques français et allemands ont toutefois estimé à l'occasion d'une rencontre que l'initiative américaine ne devait pas être rejetée en bloc mais, dans la mesure du possible, transformée en initiative transatlantique conjointe s'inspirant principalement de l'expérience (toutefois peu encourageante) acquise dans le cadre du processus de Barcelone¹⁷.

Le conflit du Moyen Orient montre à quel point l'Europe civile est encore loin d'être une véritable puissance mondiale. Les Européens y ont quasiment perdu toute influence en tant que médiateurs ou même garants d'une solution de paix, car les parties en conflit savent que si les choses tournent mal (autrement dit : en cas d'intervention militaire) l'Europe n'aura rien à proposer. Israël surtout, dont l'existence même pourrait être menacée, ne s'en remettrait jamais aux Européens pour garantir sa sécurité, non seulement parce qu'ils sont soupçonnés de penchants pro-arabes - les Français surtout - mais aussi parce qu'ils seraient tout à fait incapables de l'assurer.

Le noyau dur européen - point central de la nouvelle donne géopolitique

Comment venir à bout de cette faiblesse et faire de l'Europe une réelle puissance mondiale civile ? Certainement pas avec des élargissements permanents tels que nous les avons connus. Le Président de la Commission, Romano Prodi, a déclaré à Bruxelles en décembre 2002 devant la 6^{ème} conférence EC-SA-World que "Nous ne pouvons pas étendre sans limite, avec le seul instrument de l'élargissement, le champ de la sécurité, de la stabilité et de la prospérité. Nous n'avons pas le droit d'édulcorer le projet d'une Europe politique et de transformer l'Union en zone de libre-échange étendue à l'ensemble du continent". Ainsi s'est exprimé un Président sous l'égide duquel l'Union européenne a connu un élargissement sans précédent et dont pratiquement le dernier geste officiel à cette fonction aura été de préparer le terrain à un élargissement qui devrait s'étendre au-delà du *continent* (le lancement des négociations d'adhésion avec la Turquie).

¹⁶ Voir Winfried Veit/Jean-Pierre Maulny, Sécurité Européenne et Interventions Extérieures, Le couple franco-allemand dans l'Union élargie, Fondation Friedrich-Ebert Paris, 2003, p. 11.

¹⁷ Voir Winfried Veit/Jean-Pierre Maulny, Les relations transatlantiques et la crise au Proche Orient, Fondation Friedrich-Ebert Paris, sept. 2004, p. 7.

Ce qui s'est dessiné avec le dernier élargissement le 1^{er} mai 2004 pourrait bien devenir une certitude avec les prochains (Roumanie, Bulgarie et peut-être Croatie en 2007, Turquie en 2015 ?) : l'Europe n'est pas capable d'agir et elle l'est surtout pas en matière de politique internationale. Le projet politique qu'évoque Romano Prodi est depuis longtemps édulcoré, le train est bel et bien lancé sur la voie de la construction d'une vaste zone de libre-échange - même si l'on suppose que les 25 ratifieront tous la constitution européenne, par voie référendaire ou parlementaire. C'est en quelque sorte la victoire de la ligne défendue par la Grande-Bretagne, consistant, en matière européenne, à suivre "un principe : n'accepter que ce que l'on ne peut empêcher" (Le Nouvel Observateur, 13-19/05/2004). Cette stratégie d'obstruction se fonde sur trois prémisses : la souveraineté du parlement britannique, la relation à part avec les Etats-Unis et un libéralisme économique profondément ancré. Celui-ci se trouve conforté par l'évolution de l'UE en direction d'un vaste espace économique et d'une immense zone de paix dépourvus de politique budgétaire et fiscale commune et peu intégrés politiquement.

Une Europe forte, intégrée politiquement, une *Europe puissance*, "capable de jouer un rôle politique autonome sur la scène internationale" (pour reprendre les termes du député européen français Henri Weber) ne pourra paradoxalement naître que d'un rétrécissement, de ce processus que les économistes appellent "assainissement par dégraissage". Il s'agit, sans remettre en question le cadre existant ni les progrès incontestables accomplis, de créer une "Europe dans l'Europe" au sein de laquelle les Etats membres qui le souhaitent feront avancer l'intégration sans en être empêchés par les autres. Le projet de constitution, comme le Traité de Nice, le permettent. Deux voies sont possibles :

- une intégration à orientation thématique, telle qu'on l'a connue avec la zone euro, les accords de Schengen et telle qu'elle se dessine en matière de défense avec la "cellule de planification" ;
- une "refondation" de l'Union avec un noyau dur d'Etats clairement axés sur la construction d'un Etat fédéral européen.

L'expression "noyau dur" européen correspond pour moi à ce deuxième scénario, car le premier ne s'applique qu'à certains domaines, sans recoupement complet ; il serait de plus ennuyeux, étant donné la façon dont évolue la politique internationale, de devoir attendre le jour où toutes ces démarches convergeront pour donner une Europe forte et capable d'agir. Il n'y a pas là de contradiction avec la "dimension stratégique" souhaitée par Joschka Fischer, car un noyau dur européen continuerait à "reposer" dans la masse géographique et démographique de l'Union en perpétuel élargissement et pourrait tout à fait mettre ses talents en valeur (dans son célèbre discours de décembre 2000 à l'Université Humboldt, Joschka Fischer plaidait d'ailleurs encore vivement en faveur d'un noyau dur européen). Stephan Collignon a inventé à ce sujet la jolie expression de la maison avec jardin, le jardin étant l'Union et la maison le noyau dur (pour lui, la République européenne). Serait ainsi (pratiquement) réglée par la même occasion la bataille autour d'une éventuelle adhésion de la Turquie et d'autres candidats potentiels à l'Union, car la Turquie pourrait trouver sa place sans problème dans ce schéma (et n'aurait pas à craindre de devoir abandonner une trop grande part de sa souveraineté nationale et de son identité culturelle - point de convergence avec la Grande-Bretagne).

Mais qui doit faire partie de ce noyau dur européen ? Pratiquement tout le monde s'entend à dire que la France et l'Allemagne constituent "le noyau du noyau européen". Les deux commissaires européens Günter Verheugen et Pascal Lamy ont plaidé dans un premier temps - pour lancer le processus - en faveur d'une union franco-allemande autour de laquelle un noyau dur européen pourrait ensuite se former (Libération et Süddeutsche Zeitung, 21.1.2003). Martin Koopmann et Hans Stark font la même analyse : les partenariats peuvent varier en fonction des sujets, mais la France et l'Allemagne doivent dans tous les cas être de la partie¹⁸. Ils mettent en outre l'accent sur un autre point souvent menacé d'oubli face à l'euphorie que suscite (en Allemagne) l'idée de puissance civile européenne : la France est tout à fait prête à intervenir (militairement) dans le monde et déplore le comportement hésitant (et l'inertie des procédures de décision) de l'Allemagne dans ce genre de circonstances ; elle reconnaît toutefois que de ce point de vue, des progrès

¹⁸ Martin Koopmann/Hans Stark, Quel avenir? Relations franco-allemandes et PESD, DGAP-Analysen n°27, janvier 2004, p. 13.

considérables ont été réalisés sous le Gouvernement Schröder avec les engagements de l'Allemagne en Bosnie, au Kosovo et en Afghanistan.

Qui seraient les autres partenaires du projet de noyau dur européen ? Stephan Collignon défend l'idée d'une sélection naturelle démocratique : avec des référendums sur la constitution d'une république européenne, le bon grain se séparerait de l'ivraie. L'instrument du référendum est certes démocratique, mais il est à double tranchant, comme de nombreux hommes politiques en ont fait l'amère expérience, car les citoyens ne répondent souvent pas à la question posée mais s'expriment sur des questions de politique intérieure (avec des taux de participation qui peuvent mettre en doute la légitimité démocratique). Il se pourrait par conséquent qu'en cas de référendum, la Grèce entre dans le noyau dur européen, mais pas la Pologne ; l'Estonie oui, mais pas l'Italie, etc.. On risquerait alors de se retrouver avec une configuration "impossible" en termes de géopolitique, une sorte de pieuvre dont les bras ne souligneraient que la vulnérabilité et non la force (sans parler du fait qu'un tel cheminement est - malheureusement - encore à classer au chapitre des utopies).

Reste donc la méthode intergouvernementale, si vertement critiquée par Stephan Collignon et d'autres, mais qui n'est finalement pas si mauvaise. Après tout, la "méthode Monnet" et sa démarche technocratique ont amené l'Europe plus loin qu'elle n'était jamais allée au cours de son histoire. Cela ne signifie pas qu'il faille poursuivre sur cette voie les yeux fermés ; mais les "pères fondateurs" n'étaient pas que des technocrates : ils étaient guidés par un idéal politique qui, dans le contexte de l'époque, ne pouvait être atteint que par la voie relativement apolitique de l'unification économique. Cette méthode a aujourd'hui atteint ses limites. L'idéal doit être alimenté par un contenu psychologique et émotionnel, en deux mots : une identité. La recherche de racines est un phénomène psychologique tant individuel que collectif. Le dénigrer en le qualifiant d'archaïque - Thomas Meyer parle d'"archéologie de la transmission culturelle" pourrait être dangereux, comme le montrent les succès électoraux des partis populistes d'extrême droite tant dans les anciens Etats membres (de l'Ouest) que dans les nouveaux (de l'Est). Confier le projet de l'époque moderne à un *dêmos* européen encore inexistant est une affaire risquée : qui connaît en effet l'idéal kantien de la paix éternelle, qui d'après l'ouvrage à succès de Robert Kagan nous distingue, nous autres Européens, de l'image du combat permanent évoquée par Hobbes¹⁹ ?

Dans le contexte actuel, le noyau dur européen ne peut naître que d'un mélange de "méthode Monnet", de participation citoyenne et d'héritage culturel. De même que l'idée européenne a été promue après la deuxième guerre mondiale par une poignée d'hommes de conviction qui avaient une vision mais aussi une perception réaliste de ce qui était faisable (et auxquels une partie de l'opinion et des partis politiques ont apporté un soutien de plus en plus marqué), c'est de visions créatives, capables de rallier des majorités, que l'Europe a besoin face à la crise évidente de cette même idée. Ainsi la proposition Lamy/Verheugen d'union franco-allemande précédemment évoquée, les réflexions, quelques années auparavant, de Karl Lamers et Wolfgang Schäuble à propos d'un noyau dur européen et les "50 propositions pour l'Europe de demain" récemment rendues publiques par Dominique Strauss-Kahn²⁰. Celles-ci se fondent sur l'idée de l'existence d'une société européenne qui a connu des époques d'unité "impériale" (sont citées la civilisation grecque, l'empire romain, Charlemagne, Charles Quint, Napoléon) et culturelle (la chrétienté, les Lumières). Dominique Strauss-Kahn défend par ailleurs la thèse des "cercles concentriques", le plus grand étant à ses yeux un espace euro-méditerranéen et le plus petit (le plus au centre) l'"union politique". S'y ajoutent d'autres arguments et réflexions qui viennent compléter l'image du noyau dur européen : le fait indéniable que la Grande-Bretagne et les pays scandinaves soient entrés dans l'Union pour des raisons avant tout économiques et ne soient guère partisans d'une union politique²¹ ; l'émergence de groupes sous-régionaux au sein et aux frontières de l'UE (Europe centrale, Balkans, zone d'influence russe) ; le fait qu'avec une perspective d'élargissement à la Roumanie, à la Bulgarie, aux autres Etats des Balkans et à la Turquie, "l'UE franchit une fois pour toutes les barrières culturelles de la tradition orthodoxe et de la tradition islamique"²² ; enfin, le "cercle d'amis" allant du Maroc à la Russie évoqué par Romano Prodi dans son discours de Bruxelles en décembre 2002.

¹⁹ Robert Kagan, *Macht und Ohnmacht, Amerika und Europa in der neuen Weltordnung*, Munich 2004.

²⁰ Dominique Strauss-Kahn, *Construire l'Europe politique, 50 propositions pour l'Europe de demain*, Paris, avril 2004.

²¹ Quaisser/Wegner, op. cit., p. 11

²² Joscha Schmierer, *Suche nach Wegen im Dickicht : Nationale Interessen zwischen Staatenwelt und Weltgesellschaft*, in : *Internationale Politik und Gesellschaft*, 1/2004, p.71.

Tout cela donne une image du noyau dur européen, des "Etats-Unis d'Europe" et de l'Union européenne qui les entourerait, qui pourrait être la suivante : devraient absolument faire partie du noyau dur l'alliance franco-allemande et les autres Etats fondateurs (Italie et Bénélux) ; s'y ajouteraient - pour des raisons historiques et culturelles telles qu'évoquées par Dominique Strauss-Kahn - les Etats d'Europe centrale (Autriche, Pologne, République tchèque, Slovaquie, Hongrie, Slovénie et Croatie), suivis dans un certain temps par la Suisse. L'appartenance de l'Espagne et du Portugal à ce noyau dur ou à un groupe sous-régional constitué dans le cadre de l'UE serait déterminée par référendum. Un Etat fédéral européen nécessiterait en effet une véritable constitution, qui générerait une identité européenne et un *démos* européen - fondés sur les points communs historiques et culturels précédemment évoqués. Faire partie des Etat membre ne serait dès lors plus une affaire relativement peu contraignante, car régie par des accords intergouvernementaux ; les possibilités de mener des politiques d'obstruction "de l'intérieur" (comparables par exemple à l'instrumentalisation de la 2^{ème} chambre du Parlement allemand, le *Bundesrat*, dans le système institutionnel de l'Allemagne) seraient par ailleurs considérablement réduites.

Se grouperaient autour de ce noyau dur européen d'autres blocs sous-régionaux - dans le cadre d'une Union européenne s'en tenant à l'état de vaste espace de paix et de libre-échange : la Grande-Bretagne et l'Irlande, la Scandinavie et les pays baltes, les Balkans et les Etats de l'Est de la Méditerranée (avec la Grèce, la Turquie et éventuellement Israël). Cette Union élargie aurait à ses frontières deux régions ou deux blocs puissants - le monde arabo-islamique et la zone d'influence russe englobant le Caucase, l'Ukraine et le Bélarus - caractérisés par des turbulences très fortes qui font de l'expression "cercle d'amis" un euphémisme. Toute politique de voisinage réaliste doit très modestement commencer par viser la stabilisation de ces zones, car elles exercent une influence directe sur la sécurité de l'Europe. Un noyau dur européen agissant en symbiose pourrait de ce point de vue obtenir davantage qu'une UE certes plus étendue mais plus dispersée, avec des intérêts divergents. Cela vaut également pour la façon de traiter les questions sensibles comme le conflit tchétchène, la situation en Géorgie et les relations avec Israël et, sujet tout à fait central, dans la relation avec les Etats-Unis. Face à l'incertitude qui domine le monde et à l'émergence de puissances nouvelles, cette relation devrait être placée sous un mot d'ordre : l'Europe doit devenir un "partenaire stratégique des Etats-Unis et non un adversaire "multipolaire"²³.

On peut reprocher au modèle de noyau dur européen d'être utopique et politiquement irréalisable. Mais c'est exactement comme cela qu'est née après la seconde guerre mondiale l'idée européenne, qui a abouti à une réussite incontestable. Comme en 1945, l'Europe est à la veille d'une césure. Elle est étroitement liée à la chute du mur et à l'élargissement à l'Est qui l'a suivie. Mais c'est le 11 septembre 2001 qui a le plus nettement mis en lumière la nécessité de construire, dans un "monde menaçant" (Michael Dauderstädt), une Europe agissant avec détermination et à l'unisson.

Winfried Veit est docteur en sciences politiques. Il dirige le bureau parisien de la Fondation Friedrich Ebert depuis juillet 2003.

²³ Guérot/Witt, op. cit., p. 6 ; cf. SES : "Les relations transatlantiques sont irremplaçables".