

L'Union européenne comme modèle pour ses voisins

Du rêve au cauchemar ?

GEOFFREY HARRIS*

La mission de l'Europe : une force pour la paix ?

L'Union européenne (UE) se pose, à juste raison, en projet de pacification sans précédent à l'échelle mondiale de par son ampleur et sa réussite. C'est ainsi qu'elle est perçue à maints égards. Ses prémices apparaissent au lendemain d'une longue période de guerre et de génocide, ces mêmes circonstances qui ont inspiré la création de l'Organisation des Nations Unies (ONU) et la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH) en 1948. La DUDH est d'ailleurs adoptée l'année même où se déroule le Congrès d'Europe à La Haye.

Ce congrès adoptait un « Message aux Européens » déclarant que :

La vocation de l'Europe se définit clairement. Elle est d'unir ses peuples selon leur vrai génie, qui est celui de la diversité, et dans les conditions du vingtième siècle, qui sont celles de la communauté, afin d'ouvrir au monde la voie qu'il cherche, la voie des libertés organisées. Elle est de ranimer ses pouvoirs d'invention, pour la défense et pour l'illustration des droits et des devoirs de la personne humaine, dont, malgré toutes ses infidélités, l'Europe demeure aux yeux du monde le grand témoin. La conquête suprême de l'Europe s'appelle la dignité de l'homme, et sa vraie force est dans la liberté. Tel est l'enjeu de notre lutte.

*L'auteur vient d'achever une carrière de 40 années au Parlement européen. De 2012 à 2016, il était directeur du Bureau de liaison PE-Congrès américain à Washington. Jusqu'en juillet 2012, il était le chef de l'unité Actions droits de l'homme au sein du Secrétariat général du Parlement européen (Direction générale des politiques externes de l'Union).

Auparavant, Harris était chargé des relations interparlementaires pour l'Europe de 1992 à 2004. De 1989 à 1992, il était conseiller diplomatique du président du Parlement européen. De 1976 à 1989, il était représentant officiel du Groupe socialiste (centre gauche), où il a travaillé sur les affaires institutionnelles et budgétaires, sur la politique régionale et sur les questions relatives au racisme et à la xénophobie. Il a également écrit *The Dark Side Of Europe* (1993) sur la mouvance extrémiste de droite dans l'Europe contemporaine.

Diplômé de l'université de Manchester, Harris est en outre titulaire d'un Master du Collège d'Europe de Bruges, en Belgique.

***Les opinions exprimées dans cet article sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement celles du Parlement européen.*

C'est pour sauver nos libertés acquises, mais aussi pour en élargir le bénéfice à tous les hommes, que nous voulons l'union de notre continent. Sur cette union l'Europe joue son destin et celui de la paix du monde¹.

Quelque 70 années tard, l'UE affronte de toute évidence des défis internes : les crises économique et financière persistantes, une cohésion menacée et une base populaire ébranlée sapent son efficacité et sa légitimité. Dans le même temps, elle est cernée de régions ravagées par les conflits et la violence. Les valeurs fondamentales de liberté, de justice et d'état de droit, propres à toute démocratie libérale et qui sous-tendent la politique étrangère de l'UE sont malmenées, non seulement par le révisionnisme russe, mais aussi par certains dirigeants des 28.

En outre, les pays européens sont en butte à des menaces constantes d'attaques terroristes de la part d'individus rejetant explicitement les valeurs judéo-chrétiennes à la base des conceptions universelles des droits de l'homme. Ces attaques naissent également au sein même de l'UE, inspirées par un groupe terroriste, l'Organisation de l'État islamique (OEI), qui n'a eu de cesse de se renforcer depuis le mouvement des « printemps arabes » en 2011.

Faut-il mettre une sourdine aux valeurs européennes ?

En reconnaissant l'envergure de ces défis, le président de la Commission européenne Jean-Claude Juncker semblait signifier que l'UE devait réaffirmer son socle de valeurs. *The Guardian* rapporte que, lors de sa conférence de presse du 15 janvier 2016, Juncker brossait

... un tableau pessimiste du cortège de crises qu'affronte l'UE, comme le terrorisme, le futur de l'Ukraine et la capacité du continent à maîtriser l'afflux de réfugiés fuyant le chaos et la guerre en Moyen-Orient et en Afrique. L'Europe « risque de voir son image largement compromise aux yeux du monde entier » parce qu'elle n'a pas su faire face à la crise des migrants, dit-il. « Nous sommes le continent le plus riche... et maintenant nous passons pour des faibles ».

En ces termes, Juncker invitait l'UE à se montrer plus modeste à l'endroit des autres états dans ses leçons de gouvernance. « *Moins d'arrogance et plus de performance. Je crois que cela doit être notre mot d'ordre pour le futur* », affirmait-il². Cette déclaration sonne comme l'aveu d'une confiance effritée parmi les dirigeants européens. Dans les semaines qui suivaient, la situation en Syrie conduisait à une nouvelle vague de milliers de réfugiés en Europe. Ces événements ont mis en exergue les intrications entre la tragédie syrienne et l'affaiblissement de la stratégie européenne, voire occidentale pour certains. La Russie n'a pas seulement guetté ces développements. Bien plus, elle les a alimentés. Du reste, cette instabilité croissante s'accorde parfaitement avec les objectifs de Moscou qui, en quête d'une nouvelle influence, s'appuie sur les hésitations et les contradictions de ceux qu'elle considère comme ses adversaires.

Les événements en Syrie coïncident avec le processus de réexamen par l'UE des sanctions imposées à la Russie, à la suite de l'annexion par cette dernière de la Crimée et des actions incessantes de déstabilisation de l'Ukraine. Membre de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN), candidate à l'UE avec la plus longue procédure d'adhésion de l'histoire, la Turquie semblait à deux doigts du conflit avec la Russie et, dans le même temps, malmenait les principes démocratiques et les droits de l'homme.

L'Europe doit-elle être plus réaliste ?

Est-ce à dire que l'Union devrait moins s'attarder sur ses valeurs, tant dans sa politique étrangère que dans ses affaires intérieures ? C'est en tout cas l'opinion exprimée par Jan Techau du Carnegie Endowment for International Peace qui, invoquant un renouvellement du projet européen, expose sa vision en ces termes :

... l'UE sera bien plus guidée par la *realpolitik*... *Realpolitik*, cela signifie que l'UE se basera moins sur les valeurs et davantage sur les transactions politiques. Elle sera moins idéaliste et plus fonctionnelle... Ironie du sort, les Européens découvriront qu'en délaissant entre eux leur rhétorique de valeurs et en acceptant au sein de leur club intégré des points de vue plus variés, ils parviendront à mieux préserver leurs principes fondateurs à l'ère de la mondialisation politique. Ainsi je prédis une Europe dont les valeurs seront déterminées davantage par le plus petit dénominateur commun que par les nobles idéaux que l'Europe souhaite porter. Cela sera source de tension continue, mais s'avérera moins coûteux que des clivages autour de préceptes maximalistes qui feront de l'Union la grande perdante face à la dure réalité de la mondialisation politique³.

Début 2016, ce point de vue semblait largement partagé, quand le premier ministre hongrois Viktor Orban condamnait l'« *impérialisme moral* » de la chancelière allemande Angela Merkel⁴. Certes, Orban rejetait les critiques soulevées par ses méthodes autoritaires et sa politique anti-immigration. Mais, en retournant les arguments, il reprochait surtout à l'Allemagne de vouloir ouvrir en grand ses frontières et de plaider pour une solution humaine à la crise, toujours plus préoccupante, des réfugiés.

Une autre vision, celle de Poutine

Vladimir Poutine, président de la Fédération de Russie, semble ne pas s'émouvoir des doutes exprimés par le président Juncker. Malgré une crise économique intérieure et les résultats incertains de ses aventures militaires à l'étranger, il enjoint non seulement aux États-Unis de mettre fin à leurs prétentions exceptionnalistes, mais également, en incluant l'Europe, de cesser de croire que leurs valeurs et leur modèle de société valent pour les autres. De fait, Poutine voit les choses sous un autre angle et cela depuis fort longtemps. Lors de son allocution devant l'Assemblée générale de l'ONU le 29 septembre 2015, il lançait sans ambages un avertissement idéologique clair⁵.

Après un rappel de la situation dans les années 1940 et une évocation de la stabilité apportée par le système de Yalta, Poutine s'exprimait ainsi :

Nous savons tous qu'après la fin de la Guerre froide un centre de domination unique est apparu dans le monde. Ceux qui se trouvaient au sommet de cette pyramide ont cédé à la tentation de croire que s'ils étaient aussi forts et exceptionnels, cela signifiait qu'ils savaient tout mieux que tout le monde. Et, par conséquent, qu'ils n'avaient pas besoin de l'ONU, qui, souvent, au lieu d'approuver automatiquement une décision, de la rendre légitime, ne faisait que leur « mettre des bâtons dans les roues ». Nous estimons que les tentatives visant à saper l'autorité et la légitimité de l'ONU sont extrêmement dangereuses. Elles pourraient conduire à l'effondrement de toute l'architecture des relations internationales. Auquel cas ne subsisterait plus aucune règle, si ce n'est la loi du plus fort. Ce serait un monde dans lequel l'égoïsme primerait sur le travail collectif, un monde dans lequel il y aurait de plus en plus de diktats et de moins en moins d'égalité, de démocratie réelle et de liberté, un monde dans lequel le nombre de protectorats dirigés de l'extérieur se multiplierait au détriment d'états véritablement indépendants. Personne ne doit s'accommoder d'un modèle de développement unique reconnu une fois pour toutes par certains comme le seul acceptable.

Nous ne devons pas oublier le passé. En ce qui nous concerne par exemple, nous nous souvenons notamment de l'histoire de l'Union soviétique. L'exportation d'expériences sociales, les tentatives visant à provoquer des changements dans l'un ou l'autre pays en partant de ses propres orientations idéologiques, ont souvent eu des répercussions tragiques et ont été synonymes non de progrès, mais de dégradation.

Cependant, personne, semble-t-il, n'apprend des erreurs d'autrui, qui ne cessent d'être répétées. Et l'exportation de ce qu'on appelle désormais les révolutions « démocratiques » se poursuit. Il suffit d'examiner la situation au Proche-Orient et en Afrique du Nord, dont a parlé le précédent intervenant. Cela fait évidemment longtemps que les problèmes sociopolitiques couvaient dans cette région et que les populations aspiraient à des changements. Mais qu'ont-elles obtenu en réalité ? L'intervention extérieure agressive a entraîné, au lieu de réformes, la destruction pure et simple des institutions étatiques et du mode de vie lui-même. En lieu et place du triomphe de la démocratie et du progrès règnent la violence, la misère et les catastrophes sociales, tandis que les droits de l'homme, y compris le droit à la vie, ne sont appliqués nulle part.

J'aimerais demander aux responsables de cette situation : « Avez-vous au moins conscience de ce que vous avez fait ? » Mais je crains que cette question ne reste en suspens, parce que ces gens n'ont pas renoncé à leur politique basée sur une confiance exagérée en soi et la conviction de son exceptionnalité et de son impunité.

Il est intéressant de noter que le président Juncker semblait, du moins implicitement, accepter les accusations d'arrogance de l'occident portées par Poutine. À l'instar de son allié chinois, le président russe aime à rappeler que la souveraineté nationale est à la base de l'ordre international et de la stabilité. Or sa détermination à violer le droit international et la souveraineté nationale contredit sa rhétorique d'une ingérence de l'occident dans ses affaires transfrontalières. L'opération militaire russe en Géorgie en 2008 et les événements survenus en Ukraine en 2013 illustrent bien sa volonté de marquer son territoire.

Il apparaît clairement que les dirigeants européens n'ont pas pris la mesure des défis auxquels ils faisaient face. Aujourd'hui encore, certains préfèrent parlementer plutôt que

d'affronter les difficultés. Au cours des dix dernières années, les dirigeants européens n'ont pas su anticiper la réaction de Moscou face à leur effort de rapprochement avec les pays voisins de la Russie. Une erreur de jugement jugée inexplicable, voire catastrophique. Hormis les préoccupations exprimées publiquement par Moscou au sujet du partenariat oriental de l'UE, les événements de 2008 auraient dû servir d'avertissement. Le sommet de l'OTAN tenu à Bucarest au printemps de la même année portait notamment sur l'élargissement de l'Alliance à l'Ukraine et à la Géorgie. Moscou allait entrer en guerre contre Tbilissi quelques mois plus tard, en août. Les relations entre l'occident et la Russie étant plutôt bonnes à cette époque, le président Poutine a adressé une allocution au sommet de l'OTAN, expliquant qu'une adhésion de ces pays à l'alliance atlantique était incohérente avec les intérêts de son pays. Auparavant, lors de son discours à la Conférence sur la sécurité de Munich en 2007, où il pouvait se dispenser de toute formule de politesse, avait-il déclaré, il exposait les intrications entre les relations économiques, la stabilité politique et la nature provocante de l'élargissement de l'OTAN. Sa dénonciation du monde unipolaire à la fin de la présidence américaine de M. George W. Bush ne pouvait pas être plus claire⁶.

Certes, à Riga en mai 2015, l'UE et les membres du Partenariat oriental réaffirmaient leur vision selon laquelle la démocratie est essentielle à une synergie politique et économique. Mais si le cercle de pays amis (*ring of friends*), visé à l'origine par la Politique européenne de voisinage (PEV) a laissé place à un cercle de feu (*ring of fire*), une partie de l'explication repose dans la position de la Russie, voyant en la PEV une menace pour ses intérêts, voire pour le régime même de Poutine. C'est davantage la réaction russe que les efforts consentis par l'Europe pour promouvoir la démocratie qui explique la situation cauchemardesque actuelle de l'Ukraine. Et si l'UE est à blâmer, c'est pour avoir démontré son incapacité totale à anticiper le déroulement tragique des événements malgré des signes avant-coureurs évidents. Les résultats n'atteindront pas les ambitions affichées par l'Europe si cette dernière se contente de prendre ses désirs pour des réalités. Mais renoncer à ses ambitions ne calmera pas pour autant ses adversaires. Selon Nicolas Bouchet, du German Marshal Fund of the United States (GMF)⁷ :

... pour contrer les mesures antidémocratiques de la Russie, il faut mieux comprendre pourquoi et comment elle a réussi à contenir et à refouler les efforts des pays occidentaux de promotion de la démocratie. À cet égard, il convient de préciser trois points. Premièrement, les développements antidémocratiques et antilibéraux observés en Russie depuis les années 1990 se sont progressivement érigés en système normatif. Ils sont à deux doigts de constituer une idéologie, même si aucun n'a été formalisé ou exprimé en tant que tel. Deuxièmement, l'argument selon lequel les actions de la Russie sont purement géopolitiques, plutôt qu'idéologiques, est également erroné. Les normes intérieures de Moscou sont étroitement liées à la politique menée à l'égard des états postsoviétiques et au projet du président Vladimir Poutine de bâtir une union eurasiatique. Le gouvernement russe soutient et encourage ces normes hors de ses frontières, car il les considère comme essentielles à sa survie à l'échelle nationale, ainsi que pour refouler l'influence occidentale dans la région et pour doter la Russie d'une nouvelle sphère géopolitique. Troisièmement, la

somme des actions de Moscou à l'étranger, qu'elles soient réactives, improvisées ou tactiques prises séparément, est le signe d'une stratégie embryonnaire visant à soutenir et à promouvoir des normes antidémocratiques.

La Politique européenne de voisinage : de la naïveté à l'échec ?

Les événements survenus depuis le « printemps arabe » confirment que le révisionnisme russe n'explique pas à lui seul les conflits ravageant le voisinage de l'UE. En effet, lors de ses pourparlers avec ses voisins du sud, l'UE a été tancée jusqu'en 2011 sur son incapacité à ériger, de manière cohérente ou systématique, les droits de l'homme comme pilier de ses relations avec les pays concernés. Si le voisinage méridional de l'Europe n'a pas exprimé de profondes aspirations à adhérer à l'Union, cette dernière a pourtant adopté un paquet de mesures politiques fondées sur sa stratégie d'élargissement développée depuis le début des années 1990. Dans l'article 8 (1) du Traité sur l'Union européenne, les états membres déclarent que :

L'Union développe avec les pays de son voisinage des relations privilégiées, en vue d'établir un espace de prospérité et de bon voisinage, fondé sur les valeurs de l'Union et caractérisé par des relations étroites et pacifiques reposant sur la coopération.

En novembre 2015, l'UE présentait la revue de l'état d'avancement de son programme et soulignait les limites d'une politique conçue en des termes similaires pour des pays très différents⁸. On y voyait l'amorce d'une démarche plus « réaliste » où les intérêts priment sur les valeurs, au risque de laisser la PEV en état d'« animation suspendue » ou tout au plus une manière de dissimuler un sursaut de réalisme quant aux résultats possibles. Steven Blockmans, du Centre for European Policy Studies, disait à ce propos :

Économiquement forte et confiante quant au processus qui devait ancrer l'UE sur une base constitutionnelle solide et servir les deux moitiés réunies du continent, l'Union a adopté une politique destinée à « éviter la création de nouveaux clivages entre l'UE élargie et ses voisins ». Or, en l'absence d'un projet d'adhésion explicite pour les pays de la PEV, les exigences de l'UE et les méthodes prescriptives d'harmonisation des cadres juridiques et de réforme des institutions et des économies ont, dans une large mesure, échoué à inspirer les pays voisins, particulièrement ceux qui ne partagent pas les valeurs de l'Union⁹.

La PEV n'a pas su s'attaquer aux causes profondes, à savoir la pauvreté, un système éducatif insuffisant et le chômage, sous-tendant les conflits persistants dans la région (événements en Géorgie en 2008, soulèvements arabes en 2011, guerre en Syrie provoquant l'afflux massif de réfugiés, auraient été évité si elle avait offert une valeur réelle en termes de prévention des conflits ou de gestion des crises.

D'ailleurs, Michael Leigh, qui dirigeait la Direction générale pour l'élargissement, commentait en des termes durs le récent réexamen de la PEV par la commission :

Ce réexamen reconnaît effectivement que la PEV n'a pas su atteindre son objectif d'établir un cercle d'états bien gouvernés autour de l'UE. La plupart des pays concernés par la PEV sont plus instables aujourd'hui qu'il y a dix ans. La violence et l'instabilité ont tragiquement touché l'UE même, ce que la PEV avait justement pour mission d'empêcher. En outre, la PEV était le prétexte, sinon la cause, de l'impasse majeure dans laquelle se trouve la guerre menée par la Russie en Ukraine. Le surcroît d'influence qu'elle a offert à l'UE était faible, voire inexistant. Elle a du reste complexifié les efforts consentis en vue d'atteindre un nouvel équilibre stratégique en Europe.

La révision adoptée aujourd'hui reconnaît que les tentatives de l'UE d'exporter son modèle de société au Moyen-Orient et en Europe de l'Est par le biais de la PEV se sont effondrées¹⁰.

Certes, on peut difficilement le nier. Mais peut-on raisonnablement avancer que cette aspiration était, dès le départ, vouée à l'échec ? Selon Blockmans :

... les accords d'association (AA) et les accords de libre-échange complet et approfondi (ALECA), qui sont les instruments majeurs de l'UE concrétisant les relations contractuelles dans le cadre de la PEV, ont même suscité la violence, comme nous l'avons observé en Ukraine en 2013 après que le président Yanoukovitch a suspendu les négociations de l'ALECA/AA avec l'Ukraine. Malgré une vague révolutionnaire pro EU remarquable qui mit fin à l'ancien régime et grâce à laquelle le pays était majoritairement favorable à la signature de l'accord, la PEV et en particulier le partenariat oriental ont essuyé un sérieux revers en raison du manque de prévoyance stratégique de l'UE quant à la belligérance de la Russie en Crimée et dans le Donbass¹¹.

Nul doute qu'en négligeant de traiter la Russie comme un véritable partenaire à la fois de l'UE et de l'OTAN, l'UE et les États-Unis n'ont pas su anticiper la réaction de Moscou. Certes, tout optimisme envisageant la stabilisation rapide du voisinage de l'Europe serait difficile à justifier dans la situation actuelle. Or, blâmer l'UE pour les événements survenus dans tel ou tel pays ne semble pas être le fruit d'une lecture analytique et relève davantage du renoncement. La défaillance stratégique a indubitablement résulté d'un manque d'anticipation. Pour autant, la vision à l'origine de la PEV ne peut pas être purement et simplement abandonnée. Les principes fondamentaux du libre choix du gouvernement par le peuple, du respect des droits de l'homme, de l'aspiration au développement économique et de la cohabitation pacifique et sûre avec les pays limitrophes n'ont aucune raison d'être abandonnés, malgré le défi ouvertement lancé par la Russie et les contre-révolutions tragiques endurées par les nombreux pays du « printemps arabe ». Faire preuve de réalisme ne signifie pas qu'il faille abandonner les valeurs essentielles. Qui plus est, et c'est l'analyse de Leigh, l'Europe n'a pas besoin de se doter de nouvelles politiques (au pluriel) pour son voisinage, car :

... il n'y aura jamais de politique étrangère et de sécurité commune digne de ce nom, à moins que l'UE ne réussisse à agir efficacement dans la région du monde où son influence potentielle est la plus grande. Des politiques de voisinage bien pensées aideraient également à surveiller la radicalisation croissante des jeunes gens au sein même de l'Europe... L'Europe ne peut se permettre une quelconque inertie face à l'ampleur des défis déclen-

chés par exemple par les révolutions arabes ou par des transitions partielles ou manquées à l'Est. L'UE devrait abandonner ses stratégies grandiloquentes au profit d'initiatives précisément ciblées et véritablement efficaces¹².

Le succès relatif de la stratégie de l'UE à l'égard des Balkans confirme la nécessité de mettre en œuvre des initiatives bien ciblées. En 2016, la situation dans la région est bien différente comparée à celle que l'on connaissait il y a vingt ans. D'ailleurs, rien n'interdit de penser qu'une évolution dans le bon sens est possible, du moins dans le voisinage oriental. L'opposition aux pressions de la Russie en Serbie et dans d'autres pays était nécessaire, tout comme elle le sera dans le conflit ukrainien par exemple. La stratégie de l'UE à l'égard des Balkans reprend certains éléments de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, comme l'assistance financière et la coopération régionale. Le message européen de fond affirmant l'existence d'une autre voie que celle de la guerre est confirmée par les développements dans cette région où le soft power de l'UE s'est révélé efficace. Une vision parfaitement démontrée par Ivan Vejvoda, du German Marshall Fund¹³.

C'est le succès même de la stratégie d'élargissement de l'UE qui a conduit aux nombreuses difficultés qu'elle affronte aujourd'hui. Certes, les vingt-huit états se distinguant par une histoire et une géographie propres ont tous signé les mêmes traités. Mais ce ciment semble bien fragile pour une union politique aspirant clairement à un programme commun de sécurité. La réussite d'un élargissement pacifique ne peut pas se répliquer par le biais d'une politique de voisinage jetant les bases de relations avec des pays sans perspective d'adhésion à l'UE. Ceux qui ont cru en cette possibilité il y a dix ans ont été amèrement déçus. Toutefois, cela ne justifie pas de renoncer au message fondamental de l'Europe. Car tenter en vain de définir une stratégie unique de sécurité mondiale à ce prix serait particulièrement inadapté.

Les vues prospectives sur l'Est

De l'avis de S. Neil McFarlane et d'Anand Menon :

L'UE a surestimé l'importance de son pouvoir d'attraction auprès de ses voisins orientaux. Elle a ignoré le fait que ses prescriptions politiques et économiques interféraient avec les intérêts des principaux membres de l'élite politique en Ukraine et en Arménie. Elle s'est également privée d'un levier essentiel... la perspective claire de l'accession¹⁴.

Une politique de voisinage destinée aux pays sans perspective ni aspiration d'adhésion à l'UE n'était pas nécessairement vouée à l'échec : son succès dépendait en réalité des décisions des dirigeants politiques et des peuples eux-mêmes. Après 1989, les pays d'Europe centrale et orientale, de même que l'Espagne, la Grèce et le Portugal quelques années plus tôt, ont procédé à des remaniements radicaux en vue d'instaurer la démocratie et l'état de droit. Aujourd'hui encore, aucun des développements en Hongrie et en Pologne ne laisse augurer d'un retour à l'ère des goulags et des crimes de masse.

Les décideurs européens ont sans conteste sous-estimé la capacité et la volonté de Moscou à défendre l'espace entre la Fédération de Russie et l'Europe. La région est diverse et densément peuplée, et les préférences de l'UE ne coïncidaient pas nécessairement avec celles des chefs d'état correspondants. La corruption, les réseaux de l'ère soviétique et les questions ethniques ont été instrumentalisés pour contrer l'immense pouvoir d'attraction qu'exerçaient les membres de l'UE, du moins initialement. La Russie a sans aucun doute revendiqué ses liens historiques profonds avec de nombreux pays du Partenariat oriental. Elle jouissait en fait d'une bien plus grande capacité matérielle que l'UE à influencer les choix politiques de ces états. Or cette dernière a mésestimé voire ignoré l'éventualité que sa démarche attise la rivalité de Moscou, même après que le président Poutine a clairement exprimé ses vues. Il n'est toutefois pas convaincant de reprocher à l'UE d'avoir ignoré les signes avant-coureurs et, ce faisant, de lui imputer une part de responsabilité dans les répercussions violentes qui font rage depuis 2013. Selon l'ancien chancelier allemand Gerhard Schroeder, l'erreur fondamentale commise par l'UE est sa politique d'association par laquelle Bruxelles a « ignoré » le profond clivage culturel entre les régions traditionnellement pro européennes à l'ouest et les régions tournées vers la Russie à l'est¹⁵.

L'éventualité que la Russie use de son *soft power* et d'une force militaire écrasante n'a, semble-t-il, jamais effleuré les têtes pensantes de l'UE, ni même des États-Unis d'ailleurs. Il convient de rappeler le contexte du redémarrage (*reset*) des relations entre les États-Unis et la Russie évoqué avec optimisme par l'administration de Barack Obama. Si Bruxelles n'a pas su lire les signes, particulièrement sous la présidence de Medvedev, elle emboîtait le pas à Washington. Du reste, la super puissance mondiale considérait qu'une stabilité européenne servirait ses intérêts en termes de sécurité nationale.

Le « printemps arabe »

D'aucuns ont pu penser que les événements dans le monde arabe depuis le début des révolutions en 2011 s'apparentaient à ceux qui ont fait rage en Europe de l'est et en URSS en 1989 : une nouvelle victoire des droits de l'homme et de la démocratie et un cortège de défaites pour les régimes dictatoriaux. L'histoire révolutionnaire et contre-révolutionnaire de l'Europe a été ignorée. Le fait que la plupart des pays (exception faite de la Syrie) étaient associés à l'UE ne semblait pas faire de différence, car les institutions européennes ont approuvé le renversement des leaders avec lesquels elles avaient entretenu toute sorte de relations commerciales pendant plusieurs années. Les faits survenant juste après l'échec manifeste de l'invasion de l'Irak visant à y instaurer la démocratie avaient pris l'allure d'une avancée. L'idée d'une UE entourée d'un cercle d'amis semblait à portée de main. En l'occurrence, les différences culturelles, mais aussi géographiques et historiques n'ont pas été prises en compte. En 2011 déjà, Viilup et Soler décrivaient laconiquement la PEV comme une « réponse faible à des changements rapides¹⁶ ».

Pour les états d'Europe de l'Est, le modèle de l'Union, dont ils partagent l'histoire et les valeurs, était attrayant. Les peuples y sont majoritairement chrétiens. La culture occidentale et l'idée de liberté individuelle suscitaient généralement l'admiration et

n'étaient pas perçues comme une menace sauf par les régimes détenant le monopole du pouvoir. D'ailleurs, la plupart des dictateurs arabes s'affichent comme des modernisateurs occidentalisés, prêts à contribuer à la stabilité de leur région. En réalité, le contexte historique du « printemps arabe » était très différent. Une fois la boîte de Pandore ouverte, les observateurs extérieurs n'ont pas décelé les problèmes explosifs qui en émergeaient ni, dans un premier temps, les forces conduisant à des soulèvements inattendus.

Lors de son voyage au Caire en mars 2011, le président du Parlement européen Jerzy Buzek fut, sans surprise, profondément marqué. L'ancienne figure de proue du mouvement révolutionnaire polonais Solidarnosc ressentait au Caire une atmosphère étrangement familière. Après s'être entretenu avec les nouveaux dirigeants égyptiens, il déclarait :

Le chemin qui mène à la démocratie accomplie est long et difficile. Je le sais, car je l'ai vécu personnellement en Pologne, pays qui, il y a vingt-deux ans, a renversé le régime autocratique sous lequel il vivait. Les Égyptiens ont eu l'occasion, pour la première fois, lors du referendum organisé hier, de faire un choix en toute liberté, mais la réforme constitutionnelle ne doit pas s'arrêter là. Les aspirations de la population vont bien au-delà. La démocratie passe par des partis politiques forts, des médias indépendants et une société civile active. Elle exige des bases juridiques solides, le respect des minorités et une lutte sans relâche contre la corruption. L'Europe a la volonté d'être un partenaire de la transition démocratique. Le Parlement européen est prêt à offrir son savoir-faire. Il interviendra auprès des autres institutions pour qu'elles renforcent leur aide et proposent des projets concrets¹⁷.

Quelques semaines plus tôt, à l'occasion de la visite de représentants d'organisations non gouvernementales tunisiennes et égyptiennes, il exprimait le même optimisme sincère.

Dans le contexte de la rupture avec l'ancien régime, la lutte contre l'impunité revêt une importance cruciale. Les actes commis dans le passé et pendant la transition ne peuvent être oubliés. La justice ne saurait être négligée. Aujourd'hui, nous sommes à l'amorce d'un processus qui pourrait conduire à un partenariat rénové entre les rives nord et sud de la Méditerranée, un partenariat qui sera fondé sur des valeurs véritablement partagées : la justice et la paix, la démocratie et la liberté. Ce sera un partenariat entre les peuples, conduit par les peuples et pour les peuples¹⁸.

Les paroles de M. Buzek reflétaient l'optimisme de l'époque, mais la situation évoluant rapidement, des désaccords émergeaient, notamment sur la question d'une intervention militaire en Libye. Avant même la fin des hostilités sur le sol libyen, la France et l'Italie étaient aux prises avec un afflux de réfugiés et redoutaient de devoir affronter à nouveau un exode, ce qui s'est avéré par la suite. En avril 2011, l'on entrevoyait déjà la tournure que les événements allaient prendre. *The Guardian* rapporte qu'une initiative franco-italienne « invoquait des accords entre l'UE et les pays d'Afrique du Nord sur le retour des migrants, une politique qui déclencherait très certainement l'indignation des

groupes de défense des droits de l'homme, des acteurs plaidant pour l'accueil des réfugiés et des gouvernements plus libéraux de l'UE ».

Promettant un soutien massif aux révolutions démocratiques soufflant sur le Maghreb et le Moyen-Orient, Nicolas Sarkozy et Silvio Berlusconi ont ajouté : « En contrepartie, nous sommes en droit d'attendre des pays partenaires qu'ils s'engagent dans une coopération rapide et efficace avec l'Union européenne et ses états membres dans la lutte contre l'immigration illégale¹⁹ ».

Cinq ans plus tard, le rêve virait de toute évidence au cauchemar (selon les termes de l'ancien premier ministre italien Matteo Renzi). Le terrorisme n'était pas encore au cœur des préoccupations européennes, car le continent affrontait une vague d'immigration plus importante que prévue. L'UE peine encore aujourd'hui à enrayer la marée humaine déferlant sur l'Europe depuis les pays du « printemps arabe ». L'OEI, encore inconnue en 2011, contrôle actuellement quelque 300 kilomètres de côtes libyennes. Les réfugiés fuient l'horreur de la guerre en Syrie par centaines de milliers et l'UE a alloué trois milliards d'euros d'aide à Ankara pour contenir en Turquie l'afflux de réfugiés vers l'Europe. Or, le pays, de plus en plus instable, doit faire face à l'autoritarisme croissant de son homme fort et refuse d'ouvrir davantage ses frontières. Face à cette tragédie humaine doublée d'un cauchemar politique, l'UE tente de trouver des solutions pour enrayer la vague de réfugiés.

Au deuxième semestre de 2011, la Pologne assurait la présidence tournante de l'UE. Le pays avait connu dans les années 1980 sa propre révolution pacifique influencée par des dissidents prônant la démocratie. Le nouveau président de l'UE était naturellement ému par les récents événements du « printemps arabe ». L'analogie peut certes paraître exagérée, mais la Pologne livrait une analyse logique et cohérente. Le mouvement clandestin polonais Solidarnosc avait reçu un appui discret en faveur de l'instauration de la démocratie, notamment de la part des États-Unis. Tel était le contexte de la création en 2013 du Fonds européen pour la démocratie (FEDEM).

Dans son Rapport annuel 2014, le FEDEM rappelait ses objectifs, qui vont au-delà de la promotion de la démocratie, et expliquait que :

Malgré le resserrement des espaces de démocratie et de liberté, le programme de promotion de la démocratie a été remis en jeu sur l'échiquier géopolitique. Le FEDEM se concentre sur les besoins des groupes locaux de la société civile et apporte son soutien aux jeunes leaders indépendants luttant en faveur de la démocratie afin de rouvrir ces espaces de liberté.

Alors que l'organisme axait initialement sa politique sur les pays voisins, en 2015 il étendit son champ d'action à la Russie²⁰, puis à l'Asie centrale.

Le pragmatisme et la différenciation ne sont pas synonymes de capitulation

Les changements profonds font naître de grands espoirs, soit. Mais ils inspirent aussi des comparaisons hâtives, au mépris de profondes différences historiques, culturelles et géographiques. En bref, l'Égypte en 2011, n'était pas la Pologne en 1989. Une erreur de jugement qui, du rêve (les changements substantiels en Afrique du Nord et au Moyen-Orient en 2011) a conduit au véritable cauchemar de 2016. Face à cette réalité implacable, l'UE doit-elle tout simplement revoir ses ambitions à la baisse ? C'est du moins ce que la révision de la PEV lancée par Bruxelles en novembre 2015 laisse entendre.

Après 2011, l'UE nourrissait encore l'ambition de promouvoir la démocratie, l'état de droit et la bonne gouvernance. On pouvait y voir la raison d'être de la PEV. Il semblerait pourtant qu'elle ait quelque peu renoncé à ses prétentions et que les dirigeants européens n'aient pas saisi le lien étroit entre la concrétisation de ces aspirations et la mise en œuvre d'une politique sérieuse de sécurité et de défense. En juin 2015, Federica Mogherini annonçait un réexamen d'une année de la stratégie globale de l'UE, en vue de redéfinir la politique étrangère européenne. À ce propos, elle déclarait :

... il sera essentiel de collaborer plus étroitement tant au niveau européen qu'avec nos partenaires du monde entier : « l'Union européenne dispose de tous les moyens nécessaires pour se poser à l'avenir en acteur influent sur la scène internationale, si elle agit en concertation. Dans un monde fait de risques incalculables et d'opportunité, l'élaboration de réponses efficaces reposera sur la capacité de l'Union à s'adapter, à réagir et à innover dans le cadre de son partenariat avec les autres. Il faut doter l'Union européenne d'une stratégie globale commune, complète et cohérente²¹.

En s'attelant à cette revue de la PEV, Bruxelles a peut-être manqué l'occasion de développer une stratégie qui tient compte des questions de sécurité à l'échelle régionale *et* mondiale. De toute évidence, quand cette révision sera arrivée à son terme en juin 2016, les principales menaces pesant sur la sécurité européenne seront déjà aux portes de l'UE.

La fin d'une ambition ?

En janvier 2016, Tobias Schumacher souligne que :

... l'aspiration de l'UE à favoriser le développement de la démocratie, la bonne gouvernance, l'état de droit et le renforcement des droits de l'homme dans son voisinage Sud est devenue fondamentale. En fait, elle a constitué le fondement normatif des politiques de l'UE à l'égard de la périphérie sud de l'Europe.

La « nouvelle » PEV, présentée par Mme Federica Mogherini, haute représentante/vice-présidente, et par M. Johannes Hahn, commissaire responsable de la politique européenne de voisinage et des négociations d'élargissement, après une année de discussions et quatre mois de consultations publiques sans précédent, met brutalement fin à tout cela. Alors que de nombreux régimes arabes, après des années de suspicion ou de franc rejet des efforts européens en faveur de la démocratie, se félicitent majoritairement de ce déve-

loppement, c'est un coup terrible pour les acteurs de la réforme dans le voisinage Sud et pour tous ceux qui espéraient voir en l'approche normative de l'UE une démarche sérieuse. À proprement parler, la « nouvelle » PEV constitue un pas en arrière comparée aux deux versions précédentes, la PEV révisée de 2011 et la première PEV de 2003/2004, car elle conduit invariablement à la justification et donc au soutien de la règle autocratique dans le voisinage Sud de l'UE²².

Le renoncement à ses ambitions risque de priver l'Europe de son influence et d'affaiblir l'objectif essentiel de la PEV. Si les derniers espoirs de réforme dans la région sont anéantis, alors il en résultera inévitablement une migration de masse de peuples désespérés quittant leur pays en quête d'une vie meilleure.

Comme le souligne Michael Leigh, ancien représentant de l'UE :

La gravité de la situation devrait encourager les états membres à dépasser les références sans intérêt à la « différentiation » et à la « prise en charge locale » du réexamen de la PEV et à participer à des politiques plus en phase avec les réalités actuelles²³.

Le voisinage de l'UE est soumis à un certain nombre d'influences, notamment de la Russie, de l'Iran, de la Turquie, de la Chine et des pays du Golfe. L'UE avait au départ de bonnes raisons de penser que son processus pacifique d'élargissement lui permettrait d'étendre davantage l'espace de la démocratie et la stabilité sans contrecoup ou réaction brutale. De fait, l'intégralité du voisinage de l'Europe est maintenant le théâtre de rivalités entre *soft power* et *hard power*. Une fois de plus, le gouvernement russe ne mâche pas ses mots. M. Medvedev, avec qui pourtant le redémarrage a récemment pris forme, accuse maintenant l'occident de prendre la voie d'*une nouvelle guerre froide*²⁴.

La Russie a certainement pris la mesure de la nouvelle situation et cela n'est pas passé inaperçu à Washington. Comme l'a exprimé le sénateur américain John McCain, Moscou utilise sa campagne de bombardement pour grossir l'afflux de réfugiés du Moyen-Orient et accentuer ainsi les clivages en Europe. Selon McCain, la stratégie russe en Syrie vise à « exacerber la crise des migrants pour diviser l'alliance atlantique et miner le projet européen²⁵ ».

Le Conseil européen des relations internationales concluait également que :

Nous n'avons pas su nous rendre à l'évidence à temps, car nous nous imaginions que des conflits aussi complexes que la Syrie et la Libye se consumeraient d'eux-mêmes, sans nécessiter un surcroît d'*énergie diplomatique de la part des pays européens*. Cela peut signifier que les pays européens vont maintenant devoir composer avec des dirigeants comme Recep Tayyip Erdogan et Vladimir Poutine qui ont adopté une démarche plus réaliste (et largement complice) face à la tendance régionale à l'instabilité²⁶.

La stratégie de sécurité adoptée en 2003 par l'UE envisageait les Balkans plutôt qu'un voisinage plus large s'étendant au sud et à l'est. À la veille d'un élargissement majeur de l'Union, les objectifs ambitieux de la déclaration de 1948 cités plus haut semblaient avoir été atteints :

L'Europe n'a jamais été aussi prospère, aussi sûre, ni aussi libre. La violence de la première moitié du vingtième siècle a cédé la place à une période de paix et de stabilité sans précédent dans l'histoire européenne. La création de l'Union européenne a constitué le facteur essentiel de cette évolution. Elle a transformé les relations entre nos états, ainsi que la vie de nos citoyens. Les pays européens ont à cœur de traiter pacifiquement les différends et de coopérer par le biais d'institutions communes. Pendant cette période, l'extension progressive de l'état de droit et de la démocratie a transformé des régimes autoritaires en démocraties sûres, stables et dynamiques. Les élargissements successifs font du projet d'un continent uni et pacifique une réalité.

Cette stratégie reconnaissait également que :

Il est dans l'intérêt de l'Europe que les pays situés à ses frontières soient bien gouvernés. Les voisins engagés dans des conflits violents, les états faibles où la criminalité organisée se répand, les sociétés défailtantes ou la croissance démographique explosive aux frontières de l'Europe constituent pour elle autant de problèmes. Si elle accroît notre sécurité, l'intégration des états adhérents aura également pour effet de rapprocher l'UE des zones de troubles. Notre tâche doit être de promouvoir, à l'est de l'Union européenne et aux frontières du bassin méditerranéen, un ensemble de pays bien gouvernés avec lesquels nous pourrions avoir des relations étroites, fondées sur la coopération²⁷.

Outre l'évocation de la menace terroriste, émanant notamment des états défailtants, le rapport identifiait les principaux risques. L'ampleur qu'ils revêtent en 2016, de par leur immédiateté et leur proximité, était à peine concevable dans l'optimisme régnant 15 ans après la fin de la guerre froide. Cette stratégie comportait trop peu d'étapes concrètes et restait relativement floue quant à la nature des futures relations avec les pays concernés. De même, si la PEV s'est révélée correcte du point de vue de la procédure, en revanche elle péchait par son manque de substance. La crise des migrants en gestation avant 2011 est en partie due à cette conception minimaliste ambiguë.

Les facteurs externes d'une crise interne

Certes l'Europe poursuit son idéal d'exporter les valeurs européennes. Mais il y a fort à parier qu'elle aspire aussi à s'entourer d'états modernes et stables, ce qui permettrait d'infléchir les pressions de l'immigration illégale et légale préoccupant les décideurs politiques depuis le début du siècle. Or, en l'état actuel des choses, aucun de ces deux objectifs n'a été atteint, et les conséquences sur l'existence même de l'UE se font jour.

Roger Cohen écrivait en février 2016 dans les colonnes du *New York Times* :

L'idée de l'Europe n'a jamais été aussi faible que depuis les débuts de son cheminement vers l'unité dans les années 1950. L'Allemagne est submergée par une vague de sympathisants de Poutine, les *Putinvertesher*, comme Schröder, admirant le chef d'état russe pour défendre solidement les intérêts nationaux de son pays. Michael Neuman, ancien ministre de la Culture, m'a confessé : « Les États-Unis nous ont abandonnés, nous sommes les orphelins du terrain de jeu, et il y a un homme fort, Poutine. C'est aussi simple que cela²⁸ ».

Le cauchemar n'est pas prêt de s'arrêter et l'unité de l'Union européenne est, sans conteste, menacée. Les questions de fond, comme l'identité de l'Europe et ses frontières, sont encore et toujours évitées, précisément parce que si elles étaient abordées, elles créeraient des clivages. Le simple fait qu'au cours du même mois les dirigeants européens aient dû ajourner leurs discussions sur la crise des réfugiés pour plancher nuit et jour sur un arrangement cosmétique stérile avec le Royaume-Uni est un signe des temps.

Lors de la guerre froide, les questions existentielles de fond pouvaient être évitées. Après 1989, la ligne de conduite était simple : l'UE se définirait au fil des efforts consentis par les candidats. Au tournant du siècle, Poutine élaborait sa stratégie de réponse, décidé à contrecarrer sérieusement la vision que l'UE avait d'elle-même et de son rôle dans la région, à l'insu de Bruxelles vraisemblablement. Cette dernière n'ignore plus aujourd'hui que le président russe défie ouvertement les prétentions de l'Europe à répandre ses valeurs dans son voisinage, alors même que Moscou fait discrètement usage de son *soft power* à l'appui des forces politiques contribuant à affaiblir voire à éclater l'UE. Le BREXIT serait un bonus et s'il n'a pas lieu, le vote britannique favorable à la sortie de l'Union est à tout le moins un symptôme de plus de l'instabilité de l'UE.

Force est de constater que la crise des réfugiés a mis à mal l'ossature entière de l'UE. Or, si l'on peut attribuer la crise européenne à l'imprévoyance de ses dirigeants, l'impasse actuelle est dans une large mesure le résultat de différents acteurs externes (de Bachar-el-Assad entre autres dictateurs), des immenses pressions poussant les peuples à émigrer et du chaos qui ravage toute la région. La Russie et les États-Unis s'affrontent au Moyen-Orient et à l'Est. Les Américains ont décidé, en accord avec les états européens, de renoncer à leur *hard power* pour influencer les événements en Syrie alors que, dans le même temps, la Russie adopte une démarche inverse en assistant directement le régime d'Assad, ce qui intensifiera les pressions migratoires sur l'Europe. Bien plus, cela accentue les tensions dans les relations entre l'UE et la Turquie, à l'avantage de la Russie, qui met à profit chaque occasion de diviser les états européens. Du reste, souhaitant rompre avec l'interventionnisme de ses prédécesseurs, le président Barack Obama a choisi de ne pas exercer son leadership. Une aubaine pour la grande stratégie de Poutine, au moment où les États-Unis et l'Europe n'ont, eux, pas de stratégie du tout.

La situation en Libye confirme que les défis sécuritaires au Sud sont maintenant au cœur des préoccupations de l'OTAN. Ce qu'un expert du German Marshall Fund formule ainsi :

L'OTAN prend déjà cette direction au niveau politique et militaire. De part et d'autre de l'Atlantique, les têtes pensantes étudient un nécessaire rapprochement stratégique entre l'OTAN et l'UE. Il y a maintenant une volonté politique considérable dans ce sens, et une avancée rapide serait possible si les obstacles politiques majeurs, dont le conflit chypriote, étaient levés. La diversité des problèmes au Sud, allant de la défense du territoire aux questions de développement, de réforme et de sécurité humaine dans lesquelles les instruments de l'UE sont les plus appropriés, signifie qu'une coopération plus étroite entre ces deux grandes institutions est prioritaire dans le bassin méditerranéen. Une répartition

des tâches à cette fin est envisageable. Dans ce cas, l'opération navale de l'OTAN en mer Égée serait la première d'une série d'expériences²⁹.

Ce sentiment d'urgence, quoique relatif, peut se révéler difficile à défendre en cette période de fortes tensions avec la Turquie, à la fois candidate à l'UE et membre de l'OTAN à l'avant-poste de la crise des réfugiés et, qui plus est, à deux doigts d'entrer en conflit armé avec la Russie.

La stabilité régionale, pierre angulaire de la sécurité européenne

Anand Menon et S. Neil McFarlane résumant succinctement la dure réalité européenne :

L'UE telle qu'elle est conçue s'avère être une institution mal adaptée à la défense de ses intérêts dans l'arène géopolitique. À cela s'ajoutent des dissensions intestines et des intérêts divergents. Il en résulte une incapacité évidente à faire converger des perceptions différentes en une politique commune³⁰.

Dans cette union large et diversifiée d'états, chacun affiche des priorités qui lui sont propres. Il n'en reste pas moins qu'ils ont tous ratifié les mêmes textes, traités et politiques. Tous ont souscrit aux nobles objectifs du Traité de Lisbonne, s'engageant à coopérer pour faire prospérer la paix et les droits de l'homme ainsi que pour instaurer des relations étroites avec leurs voisins. L'article 7a énonce que :

L'Union développe avec les pays de son voisinage des relations privilégiées, en vue d'établir un espace de prospérité et de bon voisinage, fondé sur les valeurs de l'Union et caractérisé par des relations étroites et pacifiques reposant sur la coopération.

L'instabilité dans la région posant un défi majeur en matière de sécurité nationale, chaque état membre a opté pour une politique frontalière très différente face à l'évolution rapide et inattendue des événements. À ceci près que les quelques décisions prises n'ont pas été mises en œuvre. La France et l'Allemagne poursuivent des objectifs différents, tandis que le Royaume-Uni, mobilisé aux côtés d'autres états dans l'intervention militaire contre l'OEI, fait preuve d'introversion sur la question des réfugiés. Tous n'interprètent donc pas de manière identique leur responsabilité à l'endroit des demandeurs d'asile. Tous n'ont pas d'états d'âme à fournir leurs armes aux dictatures. Tous ne tiennent pas compte de la question religieuse lors de la définition de leur politique d'accueil des migrants et des réfugiés. Tous ne résistent pas au modèle russe de démocratie non libérale. Il n'en a pas toujours été ainsi : même en temps de guerre froide, la Communauté économique européenne a su ériger les droits de l'homme en clé de voûte du processus d'Helsinki.

En 2003, les divisions internes de l'Europe se faisaient jour sur l'échiquier mondial : le Royaume-Uni, l'Espagne et les États d'Europe centrale et de l'Est fraîchement intégrés à l'UE ne s'alignaient pas derrière le couple franco-allemand opposé à la décision des États-Unis et de leurs alliés d'envahir l'Irak sans mandat onusien. L'intervention militaire a fourni une toile de fond aux « printemps arabes », ce qui a engendré l'afflux déstabilis-

sateur de réfugiés en Europe. La même année, l'UE a tout de même adopté une nouvelle stratégie de sécurité prônant le *soft power* comme principal vecteur de démocratie, là où les États-Unis étaient partisans du *hard power*.

Ces perspectives différentes sous-tendent les attitudes des uns et des autres vis-à-vis de la Russie, avant même que Moscou n'intervienne militairement en Géorgie et en Ukraine. À ce sujet, Desmond Dinan rapporte que :

... ces nouveaux pays ont dans l'ensemble adopté une démarche plus dure envers la Russie et une démarche plus amicale envers les États-Unis³¹.

De fait, l'unité européenne autour de l'application des sanctions imposées à la Russie après son annexion de la Crimée est en soi un exploit. Si cette unité venait à se briser, cela ébranlerait à nouveau l'influence de l'Europe sur son voisinage. Le commentaire de Dinan est d'ores et déjà obsolète, la Russie étant parvenue à diviser les pays d'Europe centrale : elle entretient avec la Hongrie des relations amicales ; les pays baltes craignant d'être déstabilisés par des opérations russes se sentent directement menacés. La Pologne éprouve les mêmes inquiétudes, alors même que le régime adopte des mesures chères à Poutine, comme la restriction de la liberté des médias ou la réécriture d'événements historiques majeurs.

La politique européenne sur la Biélorussie a toujours fait l'objet de profonds clivages. La décision début 2016 de se rapprocher du régime de Minsk sera à n'en pas douter un test pour la nouvelle approche *réaliste*. Cela permettra au Parlement européen de nouer des contacts avec le parlement biélorusse et d'exposer les attentes européennes quant à la mise en œuvre d'élections législatives démocratique dans le pays à la fin de l'année. Par ce dialogue, l'Europe entend signifier à Monsieur Loukachenko qu'un processus électoral démocratique est une occasion pour la Biélorussie de se rapprocher de l'UE. Dans l'esprit du réexamen de la Politique européenne de voisinage, l'UE a souligné l'importance d'évaluer individuellement la situation de chaque pays et de faire preuve de flexibilité.

L'Europe comme puissance normative : la partie est-elle finie ?

Au début du siècle, quand l'UE élaborait sa stratégie de sécurité et s'apprêtait à s'élargir, les institutions, la société civile et les experts *étaient* optimistes quant au pouvoir civil et normatif de l'Union. Après l'échec retentissant de l'invasion de l'Irak en matière de promotion de la démocratie et de stabilisation, l'Europe était déterminée à se poser en nouvelle puissance mondiale. L'UE devrait à tout le moins être un modèle pour les autres états, surtout dans sa région. Ce qu'elle était pouvait primer en quelque sorte sur sa politique extérieure.

Les structures et la stratégie mises en place par la première haute représentante de l'UE, la baronne Catherine Ashton, rejoignaient cette analyse. Or, le chapelet de crises qui s'est produit depuis semble avoir affaibli ces convictions. J'ai déjà écrit par ailleurs qu'en ce qui concerne ses politiques actuelles de promotion des droits de l'homme et de la

démocratie, le message de l'UE est plutôt trouble³². Et cela peut avoir de profondes répercussions.

La « cité sur la colline » n'est plus

À partir de 1989, les États-Unis ont soutenu l'élargissement et le concept de partenariat régional, dans la mesure où ces processus incarnaient les aspirations américaines à voir l'UE tenir les rênes de la stabilisation de l'ancien espace soviétique. De même, après 2011, Washington a clairement décidé d'agir en sous-main au Moyen-Orient.

Avec la candidature d'un état au moins, l'existence de l'UE est remise en question. Les figures de proue ne cachent plus leurs préoccupations et Washington réagit à la menace d'une instabilité grandissante par une inquiétude palpable. Le sénateur démocrate Benjamin Cardin, membre éminent de la commission des Affaires étrangères, a écrit récemment que :

Alors que l'Union affronte des problèmes sans précédent menaçant collectivement l'avenir du projet européen, les États-Unis se doivent de se tenir aux côtés de leurs amis pour promouvoir nos principes communs : la démocratie et l'état de droit, le respect des droits de l'homme, la prospérité économique, la paix et la sécurité. Certes les pressions sur l'Union sont considérables, mais les États-Unis peuvent lui venir en aide en prenant des mesures... Une autre tendance menaçante émerge au sein de plusieurs pays de l'UE, il s'agit d'une vague de nationalisme exacerbé par la crise des migrants. Certains gouvernements se font le porte-drapeau de la « démocratie non libérale », ce qui remet en question les valeurs démocratiques mêmes de l'Union européenne. Nous assistons avec inquiétude à l'érosion de ses principes dans certaines zones de l'UE. Nous devons réaffirmer clairement notre soutien aux principes démocratiques de l'UE et notre opposition aux voix non libérales qui retentissent en Europe... La Russie a également cherché à saper le soutien aux institutions de l'UE en finançant des partis politiques anti-européens, des groupes d'experts, des ONG et des médias et en s'appuyant sur les forces mêmes des sociétés démocratiques d'Europe (presse libre, société civile et débats publics) contre cette dernière. L'UE et les États-Unis doivent ensemble affirmer clairement et sans équivoque nos valeurs communes³³.

En 2004, l'économiste américain Jeremy Rifkin était impressionné par l'UE à tel point qu'il en parlait comme de nouveaux États-Unis d'Amérique, soulignant par-là l'attractivité de son modèle aux yeux du monde.

L'Europe est la nouvelle « cité sur la colline ». Le monde a les yeux tournés vers cette nouvelle et grande expérience de la gouvernance transnationale, dans l'espoir qu'elle nous montre le chemin à l'ère de la mondialisation. En offrant un modèle de cohésion, de diversité, de qualité de vie, d'accomplissement personnel, de droits universels de l'homme, de droits de la nature et de paix, le rêve européen invite une génération soucieuse d'être connectée au monde, mais aussi ancrée dans son territoire³⁴.

Rifkin se demandait si les Européens étaient capables du même rêve et du même optimisme qui a inspiré et continue d'inspirer le rêve américain. Il relevait

... dans la personnalité européenne un trait profondément pessimiste... après tant d'expériences malencontreuses, tant de carnages au fil de longs siècles d'histoire. Les échecs peuvent anéantir les espoirs... aucun rêve, aussi attrayant soit-il, ne peut s'imposer dans une atmosphère assombrie par le pessimisme et le cynisme³⁵.

À quelques semaines d'un referendum sur le maintien du Royaume-Uni au sein de l'UE, alors que l'on ne parvient toujours pas à enrayer la crise des réfugiés ni à la gérer, les clivages et l'incertitude sont manifestes. Pour ceux qui, à l'intérieur comme à l'extérieur de l'UE, éprouvent de l'aversion ou se sentent menacés par sa propre existence, c'est une chance historique de détruire des décennies de progrès. Dans ces circonstances nouvelles et inattendues, les leçons de l'histoire qui sous-tendent le processus d'intégration européenne sont méprisées.

L'optimisme excessif des années 1990 laisse place au *déclinisme*, la nouvelle idéologie montante. Comme le note Martin Schulz, ancien président du Parlement européen, « *la nouvelle génération politique européenne risque de dilapider l'œuvre des pères fondateurs de l'Europe*³⁶ ».

Les circonstances actuelles pourraient conduire à revoir les objectifs à la baisse et à traiter en priorité la question des réfugiés. Ce type de crises s'accompagne de divergences internes défavorables à la définition et à la mise en œuvre d'une solide stratégie mondiale. Face à ce maelstrom de changements dangereux et majeurs, la priorité est à la stabilisation. La crise des réfugiés confirme cette réalité fondamentale et évidente. Le confinement, l'introversión, l'abandon des valeurs essentielles reviendraient à renoncer à l'identité de l'UE et probablement à sa raison d'être.

Notes

1. « *Message to Europeans: The Hague, 10 May 1948* », Digital European Integration Studies, consultation le 8 mars 2016, www.cvce.eu/en/obj/message_to_europeans_the_hague_10_may_1948-en-b14649e7-c8b1-46a9-a9a1-cdad800bccc8.html.

2. « Juncker 'Quite Sure' of February Deal on Britain's EU Membership », *The Guardian*, 15 janvier 2016, www.theguardian.com/politics/2016/jan/15/juncker-quite-sure-february-deal-britain-eu-membership-referendum.

3. « *Four Predictions on the Future of Europe* », Carnegie Europe, 12 janvier 2016, <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=62445>.

4. « *Hungary's Orban Criticizes Merkel's Moral Imperialism* », Deutsche Welle, 23 septembre 2015, www.dw.com/en/hungarys-orban-criticizes-merkels-moral-imperialism/a-18736240.

5. « *70th Session of the General Assembly* », président de la Russie, 28 septembre 2015, <http://en.kremlin.ru/events/president/news/50385>.

6. « *Putin's Prepared Remarks at 43rd Munich Conference on Security Policy* », *The Washington Post*, 12 février 2007, www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/02/12/AR2007021200555.html.

7. « *How to Counter Russia's Anti-Democratic Strategy* », The German Marshall Fund of the United States, 26 mai 2015, www.gmfus.org/blog/2015/05/26/how-counter-russia%E2%80%99s-anti-democratic-strategy.

8. Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, « *Review of the European Neighbourhood Policy* », JOIN(2015) 50 final, Bruxelles, 18 novembre 2015.

9. « *The 2015 ENP Review: A Policy in Suspended Animation* », CEPS Commentary, 1^{er} décembre 2015, <https://www.ceps.eu/system/files/SB%20ENP%20Review%20CEPS%20Commentary.pdf>.

10. « *EU Urgently Needs New Neighbourhood Policies* », EurActiv Network, 18 novembre 2015, www.euractiv.com/sections/global-europe/eu-urgently-needs-new-neighbourhood-policies-319568.

11. « *The 2015 ENP Review: A Policy in Suspended Animation* », CEPS Commentary, 1^{er} décembre 2015, <https://www.ceps.eu/system/files/SB%20ENP%20Review%20CEPS%20Commentary.pdf>.

12. « *EU Urgently Needs New Neighbourhood Policies* », EurActiv Network, 18 novembre 2015, www.euractiv.com/sections/global-europe/eu-urgently-needs-new-neighbourhood-policies-319568.

13. « *Europe's Soft-Power Pull is Still Working, If Unevenly, in the Western Balkans* », The German Marshall Fund of the United States, 3 septembre 2015, www.gmfus.org/blog/2015/09/03/europe%E2%80%99s-soft-power-pull-still-working-if-unevenly-western-balkans.

14. MCFARLANE, S. Neil et MENON, Anand, « *Of Wealth and Weakness* », *Survival: Global Politics and Strategy* 56, juin-juillet 2014, pp. 95–101.

15. « *EU Policy to Blame For Ukraine Crash-Ex-Chancellor Schroeder* », *RT News*, 12 mai 2015, <https://www.rt.com/news/158432-schroeder-russia-sanctions-eu/>.

16. « *Reviewing the European Neighborhood Policy: A Weak Response to Fast Changing Realities* », CIDOB, juin 2011, www.cidob.org/en/publications/publication_series/notes_internacionales/n1_36/reviewing_the_european_neighbourhood_policy_a_weak_response_to_fast_changing_realities.

17. « *Buzek on His Talks in Cairo* », The President of the European Parliament, 20 mars 2011, www.europarl.europa.eu/former_ep_presidents/president-buzek/en/press/press_release/2011/2011-March/press_release-2011-March-29.html.

18. « *Meeting with Human Rights Groups on Tunisia and Egypt* », The President of the European Parliament, 10 février 2011, www.europarl.europa.eu/former_ep_presidents/president-buzek/en/press/press_release/2011/2011-February/press_release-2011-February-12.html.

19. « *France and Italy in Call to Close EU Borders in Wake of Arab Protests* », *The Guardian*, 26 avril 2011, www.theguardian.com/world/2011/apr/26/eu-borders-arab-protests.

20. « *The European Endowment for Democracy Goes Russian* », Carnegie Europe, 16 mars 2015, <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=59377>.

21. « *Global Strategy to Steer EU External Action in an Increasingly Connected, Contested, and Complex World* », Union européenne, 30 juin 2015, www.eeas.europa.eu/top_stories/2015/150627_eu_global_strategy_en.htm.

22. SCHUMACHER, Tobias, *The European Neighborhood Policy*, College of Europe, Natolin, « *Back to the Future: The 'New' ENP Towards the Southern Neighbourhood and the End of Ambition* », *College of Europe Policy Brief* 1, no. 16, janvier 2016.

23. LEIGH, Sir Michael, « *Rethinking the European Union's Neighbourhood Policy* », chap. 6, 110 de « *Challenges to Democracy in the European Union and its Neighbours* », NOI et TOPERICH, Center for Transatlantic Relations, Johns Hopkins University, mars 2016.

24. MEDVEDEV, Dmitry, « *Speech by Dmitry Medvedev at MSC 2016* », (intervention, Conférence sur la sécurité de Munich, Allemagne, 13 février 2016.)

25. « *Russian Jets Pound Syria as Obama Urges Putin to Stop Violence* », *The Guardian*, 14 février 2016, www.theguardian.com/world/2016/feb/14/vladimir-putin-could-end-syrian-war-one-phone-call-philip-hammond?CMP=Share_iOSApp_Other.

26. « *Inward Looking EU 'in Hock' to Authoritarians* », Democracy Digest, 29 janvier 2016, www.demdigest.org/inward-looking-eu-in-hock-to-authoritarians/?utm_source=Democracy+Digest+RSS+Mailer&utm_campaign=907462dc9b-Democracy+Digest+Newsletter+E-mail&utm_medium=email&utm_term=0_513d53b18e-907462dc9b-88694217.

27. « *A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy* », European Council, 12 décembre 2003, www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf.

28. « *Will Merkel Pay for Doing the Right Thing?* », *The New York Times*, 14 février 2016, www.nytimes.com/2016/02/15/opinion/will-merkel-pay-for-doing-the-right-thing.html.

29. « *NATO Looks South* », The German Marshall Fund of the United States, 17 février 2016, www.gmfus.org/blog/2016/02/16/natos-aegean-deployment-shape-things-come#sthash.WCDNN9qV.dpuf.
30. MCFARLANE et MENON, citation optionnelle.
31. DINAN, Desmond, *Europe Recast : A History of European Union*, Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 2014, p. 318.
32. NOI, Aylin Ünver, TOPERICH, Sasha, ed., *Challenges of Democracy in the European Union and its Neighbors*, Washington, DC : Center for Transatlantic Relations, Johns Hopkins University, 2016, pp. 183-205.
33. « The United States Must Support the EU in These Trying Times », *The Guardian*, 3 février 2016.
34. RIFKIN, Jeremy, *The European Dream: How Europe's Vision of the Future is Quietly Eclipsing the American Dream*, New York : TarcherPerigree Publishers, 2004, p. 358.
35. RIFKIN, *The American Dream*, pp. 384-85.
36. « European Parliament Chief Calls for Flexibility on Migrant Quotas », *Financial Times*, 4 mars 2016.

Visitez notre site web

http://www.au.af.mil/au/afri/aspj/apjinternational/aspj_f/Index_F.asp