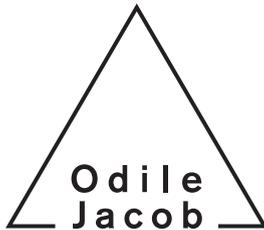


MICHEL FOUCHER

L'EUROPE
ET L'AVENIR
DU MONDE



« PENSER LA SOCIÉTÉ »

Collection dirigée par Luc Ferry, président délégué du Conseil d'analyse de la société.

« Penser la société » publie les essais et rapports écrits par des membres du Conseil d'analyse de la société ou par des auteurs qu'il a sollicités sur les questions de société de toute nature qui font aujourd'hui débat : des transformations de la famille moderne aux enjeux bioéthiques, en passant par les défis du développement durable, de l'éducation ou de la mondialisation... Les ouvrages de la collection s'attachent à présenter des synthèses originales, claires et approfondies, associées à des propositions de réformes ou d'initiatives politiques concrètes.

Le Conseil d'analyse de la société a pour mission d'éclairer les choix et les décisions du gouvernement dans tout ce qui touche les faits de société. Il est composé de trente-deux membres, universitaires, chercheurs, artistes, représentants de la société civile de toutes sensibilités politiques, dans les domaines des sciences humaines.

© ODILE JACOB, MAI 2009
15, RUE SOUFFLOT, 75005 PARIS

www.odilejacob.fr

ISBN : 978-2-7381-2281-0

Le Code de la propriété intellectuelle n'autorisant, aux termes de l'article L. 122-5, 2° et 3°a, d'une part, que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective » et, d'autre part, que les analyses et les courtes citations dans un but d'exemple et d'illustration, « toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite » (art. L. 122-4). Cette représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit, constituerait donc une contrefaçon sanctionnée par les articles L. 335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle.

Pour Velga.

Introduction

VINGT ANS PLUS TARD, L'EUROPE HORS LES MURS

Les Européens, le monde. Comme les cartographes des temps anciens l'avaient compris et dessiné, l'Europe se définit dès l'origine en tant que province du monde connu, *Europa pars*¹. Elle n'en a toujours été qu'une partie et n'a jamais fait sens autrement que dans son inscription sur le globe terrestre. Mais à l'âge classique de la construction européenne, le succès du triptyque fondateur – paix/démocratie/prospérité – a conduit les Européens à ne s'attacher qu'à eux-mêmes, en négligeant trop longtemps ce qui se jouait alentour. Après 1989, ils ont admis que leur réussite avait le plus grand attrait sur leurs périphéries, pressées de rallier le centre. D'où cette extension qui paraît sans fin du territoire

1. La première mappemonde, de conception occidentale, du monde connu fut dessinée en 623 par Isidore de Séville dans ses *Étymologies* et imprimée, sous forme de carte en T, en 1472 dans un atelier d'humaniste d'Augsbourg.

de l'Europe instituée et qui interpelle les citoyens : il est plus aisé de se situer dans la saga temporelle balisée de l'aventure européenne que dans son espace flou. Ils redécouvrent aujourd'hui qu'ils baignent dans un univers dur et en mouvement rapide, perçu comme menaçant dès lors que l'ère de la domination et de la centralité européennes a vécu, tandis que le grand référent américain est devenu l'épicentre d'une perte de confiance généralisée dans les vertus de l'économie ouverte : le garant de la sécurité en dernier recours est-il devenu un risque majeur ? Mutation d'époque, donc changement d'échelle et nouveau paradigme à énoncer. Il nous faudra pourtant interroger les nouvelles représentations du monde qui se sont imposées, largement produites par quelques banques d'affaires et des cabinets d'audit, et dont la reprise sans évaluation critique aboutit à entretenir un climat de sous-estimation de soi et de découragement en Europe même.

On se souvient qu'en 1989, hors de ce continent qui captait nos attentions, une série d'événements s'étaient produits, dont certains débouchèrent sur des situations restées sans solution vingt ans plus tard. À la mi-février de cette année-là, les troupes soviétiques avaient achevé de quitter l'Afghanistan sur décision de Gorbatchev ; les forces adverses, puissamment assistées par les États-Unis, le Pakistan et l'Arabie Saoudite, se lancèrent en deux ans à l'assaut de Kaboul. Les fameux talibans restent un pouvoir de substitution à un État absent et avec lequel il faudra bien finir par négocier, dès que possible ; des troupes européennes y sont présentes, sans vision claire de l'objectif : réduire un sanc-

tuaire djihadiste, démocratiser une société rétive, ne pas perdre la face ? En juin, les chars de l'armée populaire chinoise écrasèrent les manifestants du printemps de Pékin sur la place Tienanmen ; le parti communiste décida ensuite de diluer la contestation politique urbaine en favorisant un modèle de croissance économique accélérée privilégiant les métropoles de l'Est chinois, facteur de graves déséquilibres que la crise actuelle commande de corriger. Cet alliage de réussite économique et de régime autoritaire ne manque pas d'attrait pour les autocrates de l'ancien tiers-monde, et les investisseurs européens et américains ; la Chine est devenue un protagoniste difficile pour tous, le seul qui ose s'interroger à haute voix sur la solidité du système économique américain¹. En septembre, Frederik Willem de Klerk, à peine élu à la présidence de l'Afrique du Sud, annonçait l'abolition du système d'apartheid, réalisée deux ans plus tard ; le pays réel, incarné par Mandela, prince Xhosa et résistant inflexible, l'emporta sur le pays légal, réservé aux Blancs ; ceux-ci ont dû accepter un mode de partage du pouvoir qui a perduré. Ce succès démocratique n'a pas fait précédent ailleurs sur le continent, mais il a contribué à modifier positivement l'image de l'Afrique que les héritiers de Mandela représentent désormais dans les grandes réunions internationales. Enfin, dès mars 1989, le chercheur Timothy Berners-

1. Le Premier ministre Wen Jiabao s'est déclaré « préoccupé » de la sécurité des placements financiers chinois aux États-Unis, tout en passant sous silence le rôle de ces achats de bons du Trésor dans une croissance américaine fondée sur l'endettement et pourvoyeuse de débouchés aux exportations chinoises (*New York Times*, 14 mars 2009).

Lee avait lancé l'idée « vague mais prometteuse » de la toile mondiale¹, présentée au CERN l'année suivante, point de départ d'une transformation radicale de l'économie mondiale, une nouvelle technologie offrant aux entreprises l'option d'agir à l'échelle du globe en temps réel et aux individus de « réagir » à tout, en se croyant libres et souverains. Une invention révolutionnaire, aussi structurante que celle de la machine à vapeur. Tout cela, bien sûr, n'est pas sans effet sur la marche des affaires européennes.

1989-2009, deux décennies hors du commun du point de vue géopolitique pour une Europe qui, « c'est évident, ne sera plus celle que nous connaissons depuis un demi-siècle. Hier dépendante des deux superpuissances, elle va, comme on entre chez soi, rentrer dans son histoire et sa géographie² ». La communauté européenne a changé de nature : elle a dû se restructurer – mission largement accomplie vingt ans plus tard – et continue de s'étendre dans une

1. Il fut le co-inventeur, avec Robert Cailliau, du World Wide Web et conçut le protocole http et le langage HTML. Il travaille aujourd'hui sur une nouvelle version du site internet de la famille royale britannique.

2. François Mitterrand, allocution des vœux le 31 décembre 1989. « Il lance l'idée d'une Confédération européenne qui permettrait de rétablir la continuité de l'espace européen au sein d'une institution de dialogue et de coopération réunissant, autour du noyau communautaire, toutes les nations démocratiques du continent. Il y voit le plus sûr moyen pour l'Europe de se prémunir contre la résurgence qu'il sent monter, dans les Balkans en particulier, d'un nationalisme agressif sur les décombres de l'Empire soviétique. Faute d'avoir donné suite à ce projet, l'Union sera confrontée, sans s'y être préparée, au douloureux problème de l'éclatement non contrôlé de la Yougoslavie », rappelle Jean Musitelli dans un point de vue publié sur le site de l'Institut François-Mitterrand, le 2 juin 2004.

inconscience territoriale qui est un premier facteur d'incertitude politique. Elle peine à redéfinir son interaction avec une Russie résurgente, tâche inachevée, et améliorer sa coopération avec les États-Unis sur les dossiers communs, travail en cours. Elle est également secouée par le rééquilibrage en cours entre les deux grands fondateurs, la France et l'Allemagne, dont la réunification à partir de novembre 1990 a créé une onde de choc sur un équilibre européen jusque-là favorable à la France. « Le lancinant problème de l'équilibre entre la France et l'Allemagne constitue à mes yeux la question centrale de la construction européenne depuis son origine », écrit Jean François-Poncet¹, inquiet d'un creusement d'un « fossé de vitalité économique, de stabilité sociale et de santé financière » entre une France peinant à se réformer et à reprendre confiance en elle, et une Allemagne émancipée et sortie de sa culture de la retenue. La parité asymétrique a cessé, dit-on, de jouer en faveur de la France. Ceci complique, on le voit tous les jours, l'élaboration des positions communes qu'impose le traitement des défis mondiaux, nouvel horizon de la démarche européenne, et la rend donc plus impérative encore. Aucun État européen ne peut réussir seul dans le maniement des affaires globales.

Cet essai veut rétablir le lien vital entre le passé et l'avenir de nous autres, pauvres Européens si inquiets de l'avenir, et de ce que nous réserve ce monde qui a l'inconvénient d'être, alors que tant de grandes choses ont été accom-

1. 37, *Quai d'Orsay*, Odile Jacob, 2008.

plies sur notre continent depuis vingt ans qui devraient nous inspirer confiance et certitudes – à condition de nous en souvenir. Il ne s'agit en rien ici de sacrifier aux rites commémoratifs et mémoriels, mais de réhabiliter la conscience historique, le travail de longue haleine, le sens du cheminement collectif et du projet politique. Et, sur cette assise, concevoir notre destinée comme communauté de nations pesant sur la marche du monde. Il est vrai que nous sommes en porte-à-faux face à un univers régi surtout par les rapports de force brutaux animant les acteurs d'une *arène*, lieu de rivalités et de combats, alors que notre mode de fonctionnement en Europe est le *forum*, lieu du débat ouvert et de l'engagement contractuel. Nous avons enfin réussi, sur une grande partie de l'espace européen, à bâtir nos relations de voisinage sur la réflexion et la confrontation démocratiques. C'est un acquis précieux, et ceux qui n'en retiennent que les dissonances n'ont pas saisi la ligne générale. Mais notre expérience démocratique des relations entre nations européennes nous empêche souvent d'admettre que le monde ne fonctionne pas selon les mêmes codes. Sans y renoncer, il nous faut pourtant bien accepter de descendre dans l'arène. C'est également ce que je veux explorer : comment préserver cette figure du forum, lieu de délibération entre des intérêts légitimes et de décisions prises de préférence en commun, dans un monde régi par des règles d'une géopolitique plus classique ? Sans doute en promouvant à l'échelle du globe et entre les grands acteurs les instances de débat et de la décision collective, dans des négociations continuelles, selon la méthode de gouvernement inaugurée

et théorisée par Richelieu : « Celuy qui négocie trouve toujours un instant propre pour venir à ses fins, et quand mesme il ne le trouverait pas, au moins est il vray qu'il ne peut rien perdre et que, par le moyen de ses négociations, il est averty de ce qui se passe dans le monde, ce qui n'est pas de petite conséquence pour le bien des Estats... Les négociations sont des remèdes innocens qui ne font jamais de mal. Il faut agir partout, prez et loin et surtout à Rome¹. »

La nouvelle demande d'Europe ne peut pas se réduire à celle d'une protection et de la constitution d'un ensemble fermé. Comment faire place au « dehors » pour faire vivre le « dedans » comme société ouverte ? Comment agir dans un monde mû par de puissants intérêts géopolitiques nationaux particuliers quand on n'est ni un État ni une nation, comme c'est le cas de l'Union européenne ? Comment peser sur des acteurs plus enclins aux rapports de force qu'aux compromis ? Comment prendre en compte, dans nos réponses et notre insistance sur les valeurs, la part de ressentiment et la mémoire longue des peuples qui sont entrés dans le jeu ? Bref, comment influencer sans dominer ? Sans doute par la diffusion vertueuse des règles négociées de la part d'une puissance se voulant civile et normative. Ou encore, dans les interventions préventives, par des actions autant civiles et politiques que militaires. Ou par une générosité dont l'efficacité serait moins proportionnelle à son montant qu'aux modalités conjointes de décision de son affectation en direction des sociétés en développement.

1. Chapitre VI du *Testament politique*.

Face aux analyses qui confondent monde et mondialisation pour ne considérer que la dimension économique des choses en niant l'histoire et la géographie, l'union politique européenne, par sa culture du compromis entre des visions nationales spontanément divergentes et sa pratique avérée de la codécision, préfigure un modèle coopératif qui peut être attractif et contribuera à peser sur le cours de l'histoire. C'est précisément ce que les citoyens européens attendent de l'Union. À condition de s'accorder, de manière réaliste et durable, sur un corpus d'intérêts européens partagés, clairement explicités et présentés ici en manière de recommandations. On ne pourra pas faire prospérer l'art de vivre européen sans une forte dose de lucidité sur le cours du monde et une volonté d'y agir.

Dans cet esprit, quatre questions seront tour à tour examinées : les fondements de l'idée européenne aujourd'hui et demain, la géographie souhaitable d'une Union durablement viable et capable de leadership, ses horizons d'influence dans l'arène mondiale telle qu'elle est, enfin les conditions d'existence d'une entité porteuse de sens pour ses concitoyens. Ces quatre interrogations sont liées entre elles : la définition d'un périmètre stabilisé pour l'Union dépend de son projet – son identité politique ; son rôle dans le monde – son identité géopolitique – est lié en partie à son assise spatiale ; sa signification pour ses citoyens repose sur la clarté du projet, la lisibilité de son assise et sa capacité d'action et d'influence sur un monde dur.

La mesure des changements, progrès et régress, lors de ces deux décennies historiques est indispensable pour songer

à l'avenir, au temps qui vient. Surtout dans les périodes de doute sur soi et d'interrogations sur les coups de boutoir du vaste monde. La construction européenne et la réorganisation géopolitique du continent et de ses confins sont des affaires de longue durée, une trajectoire collective associant des nations anciennes et des États qui résistent à l'érosion du temps. La géopolitique est une histoire en train de se faire, dans des lieux concrets. Loin d'être un handicap, l'histoire longue, animée par les intérêts plus ou moins coopératifs des nations, et la géographie, sous forme d'un jeu d'échelles, du voisinage au global, sont des ressources, mieux des fondamentaux.

Je voudrais soutenir ici que l'avenir politique de l'Union est d'agir comme une communauté géopolitique consciente et comme un centre de pouvoir avancé et innovant du monde polycentrique qui advient. Sans peur des risques et sans reproche d'inaction. Le monde, dit-on parfois, a besoin d'un nouveau rêve américain. N'est-il pas temps pour les Européens d'assumer leur histoire récente sans introspection permanente, de se convaincre de la validité de leur singularité et de leur modèle, bref de se penser par eux-mêmes et de dessiner une représentation lucide du monde et qui leur soit propre ?

UNE GÉOGRAPHIE ACTIVE

Depuis 1989, je suis devenu un arpenteur de l'Europe. En 1988 encore, les terrains des pays dits du tiers-monde m'étaient bien plus familiers que ceux des parties centrale et orientale du continent, malgré quelques colloques réunis dans les points de contact, Vienne ou Helsinki, et en terre alors inconnue, à Moscou, sous Gorbatchev, pour dissenter sur la « maison commune » avec les diplomates du bureau de la prospective. Autant que la « chute du Mur » que je pus commenter en direct de Check Point Charlie pour les auditeurs d'Antenne 2, la participation aux Assises de la confédération européenne à Prague en juin 1991, les voyages suivis de chroniques pour la presse écrite le long de l'Oder-Neisse et sur la place Rouge et les reportages pour *Résistances* puis *Géopolis* et Arte, une visite polonaise, il y a vingt ans, a marqué une bifurcation dans mes travaux et mes engagements.

Le 1^{er} mai 1989, je me trouvais à Gdansk pour un entretien avec Lech Walesa, dans la perspective de la visite prochaine du président François Mitterrand en Pologne. Démarche d'éclaireur pour préparer, en ménageant une ambassade très prudente, la partie non officielle d'un voyage programmé pour l'entre-deux-tours des élections à la Diète. À l'extérieur, lors de ce premier 1^{er} mai de liberté d'expression encore surveillée, se faisaient face les partisans de Solidarité et les jeunes militants communistes arborant le dra-

peau rouge du parti ouvrier unifié polonais, dans les rues d'une ville où l'on se rendait moins pour ses atours hanséatiques que pour voir de ses yeux l'entrée animée du chantier naval, creuset du syndicat dissident et majoritaire. Pas d'incidents ce jour-là. Dans la salle à manger du curé de l'église Sainte-Brigitte, Walesa concluait sur toutes les questions délicates à trancher, notamment celles relatives au protocole, par un : « Voyez avec Geremek. » Quelles dispositions adopter pour que le président français puisse s'entretenir directement avec le dirigeant syndical dans son fief et témoigner ainsi du choix de la France en faveur d'une transition démocratique, sans décourager le général Jaruzelski dans sa politique d'ouverture contrôlée ? Puisque le président français avait décidé de se rendre à Gdansk, sans négliger un arrêt devant le monument des Trois Croix édifié en hommage aux ouvriers tués en 1970, son homologue polonais viendrait lui aussi, pour une cérémonie de dépôt de gerbe sur la presqu'île de Westerplatte, en référence au premier acte de guerre de l'Allemagne nazie. Cette convergence entre les deux dirigeants sur les leçons de l'histoire et le rôle central des nations a permis de sauver la face de l'hôte contraint et au visiteur d'apporter tout le poids de son soutien au mouvement social à l'œuvre. Avec sa victoire au second tour des élections, le 14 juin 1989, le syndicat Solidarité et, derrière lui, la Pologne catholique, nouvelle fille aînée de l'Église, accéléraient l'échec de la mondialisation communiste, ouvrant la voie à une nouvelle phase d'occidentalisation du continent.

Vingt ans plus tard, la Pologne est devenue un partenaire exigeant de l'Union européenne, aux accents nationaux parfois messianiques et les vingt-six autres États membres doivent négocier avec elle sur tous les sujets : nombre de voix au Conseil européen, climat et énergie, Russie et Ukraine, défense, Alliance atlantique et relations avec les États-Unis. Sa capacité de blocage, si elle n'est pas consultée à son rang, est devenue une constante. Mais l'Union repose sur un compromis permanent entre des intérêts nationaux légitimes.

Bronislaw Geremek, avec qui je n'ai cessé, comme d'autres, de dialoguer¹ et avec qui j'ai partagé de 1994 à 2002 la vie pionnière des séminaires du collège d'Europe de Natolin, lui sur l'histoire européenne, moi sur la géopolitique éponyme, tous deux en langue française, n'est plus. Notre ami Broniek est mort sur une route de Pologne occidentale à la mi-2008 sans avoir pu rédiger ses mémoires et témoigner de sa vie de rescapé du ghetto de Varsovie puis de jeune militant communiste. Épisode politique que le pouvoir polonais d'alors, tenu par les frères jumeaux Lech et Jaroslaw Kaczynski, lui reprochait tant, au point d'avoir tenté de briser son mandat de parlementaire européen, en 2007. Il en était très affecté. Revanche d'un Lech Kaczynski qui conseilla le comité de grève du chantier naval avant de devenir vice-président du syndicat. Le curé de Sainte-Brigitte, aumônier de Solidarité, confesseur influent de Walesa

1. « Dialogue sur les frontières de l'Europe », Varsovie, 5 mai 1992, publié dans la revue *Politiques*, avril 1992.

et à ce titre écouté des diplomates, grand amateur de vin blanc, a été démis de ses fonctions en 2004 pour insubordination, soutien à un mouvement populiste et diatribes récurrentes contre ceux qu'il nommait les « judéo-communistes », sans doute en songeant à Geremek.

Walesa a insisté pour rejoindre le groupe de réflexion sur l'avenir de l'Europe voulu par l'actuel président français Nicolas Sarkozy et dirigé par Felipe Gonzalez. L'électricien de Gdansk a-t-il voulu laver l'affront fait à un jeune compatriote mythique, devenu célèbre malgré lui en 2005 et plombier de son état ? La capacité des opinions ouest-européennes à passer en quelques années d'un romantisme sincèrement solidaire à une vision misérabiliste doublée d'un regard méprisant sur ces petits pays d'Europe centrale et baltique est devenue légendaire, faute d'un travail d'énonciation de la part des plus hauts dirigeants politiques sur la portée historique de certaines décisions légitimes. Il n'y a pas de commerce social sans mise en scène, pas de société hors de l'enclos institué du langage, nous avertit Pierre Legendre.

Le vieux général Wojciech Jaruzelski ne quitte sa maison varsoivienne de Mokotov que pour se rendre au tribunal affronter un second procès ouvert en septembre 2008 sur l'accusation d'avoir dirigé une association criminelle à caractère armé, à savoir le Comité de salut national institué lors de l'instauration de la loi martiale le 13 décembre 1981. Sa défense – avoir agi en patriote pour éviter une intervention soviétique et garantir l'intégrité territoriale de la Pologne – ne convainc pas le pouvoir actuel et son président réaction-

naire, même si Walesa lui-même reconnaît qu'il a su nouer un accord avec Solidarité au terme des négociations de la Table ronde avec l'opposition, utile forum de discussion qui a désamorcé la crise et évité la violence. Comme dans nombre d'États européens en 1945, la réconciliation polonaise s'était fondée sur l'oubli, accepté par le Premier ministre de 1990, Tadeusz Mazowiecki. Pourquoi condamner un dirigeant qui a accepté de rendre le pouvoir de son plein gré ?

Enfin, les services de la Commission européenne ont exigé un plan convaincant de restructuration du fameux chantier naval, aux activités déjà réduites de moitié et dont l'avenir reste menacé au nom d'une interprétation rigoriste du principe de concurrence libre et non faussée. Il est vrai que les chantiers avaient bénéficié des fonds structurels et d'investissements japonais, au nom du principe de cohésion territoriale, vecteur de solidarité géographique entre États membres.

Le continent européen est devenu un formidable terrain de recherches et d'enquêtes cartographiques sur des territoires en pleine mutation. Comme m'en avait averti Julien Gracq, la cartographie recèle une force de projection et d'anticipation. Pour penser politiquement les transitions et recompositions en marche, le travail de géographe – dans sa tâche de descripteur du monde – est efficace ; pour en faire la pédagogie, les analyses du chroniqueur et de l'expert ont une utilité sociale ; pour se sentir partie prenante de cet après-1989, il fallait être un observateur engagé, position qui, à partir de 1998, s'est muée en celle d'acteur placé au cœur des turbulences

diplomatiques¹. Avec un fil rouge : comment devient-on européen ? Comment agit-on en Européen ? Questions adressées aux individus comme aux nations et aux États. Pour y répondre, il ne suffit pas de sonder l'histoire du continent ; il convient également de prendre du champ, à la fois pour bâtir une grille de lecture réaliste mais endogène de l'état du monde et tenter de comprendre comment cette entreprise singulière est perçue dans les étrangers lointains. Être européen, c'est ne pas cesser d'arpenter et d'interpeller le vaste monde et, avec la mémoire de la tâche commune déjà accomplie, ne pas craindre d'être du bon côté de l'histoire.

1. Comme directeur du Centre d'analyse et de prévision du ministère des Affaires étrangères et conseiller au cabinet d'Hubert Védrine, en charge des affaires politico-stratégiques.

CHAPITRE PREMIER

Comment devient-on européen ?

« Nul ne rêve à la place d'un autre. »

Pierre LEGENDRE,

Ce que l'Occident ne voit pas de l'Occident,

Conférences au Japon, 2004.

Samedi 1^{er} mai 2004, place du Dôme, la cathédrale luthérienne de Riga, cérémonie d'entrée dans l'Union européenne. À midi précis, le drapeau bleu étoilé est hissé. Émotion dans la foule. Applaudissements nourris. Quelques officiels ont la larme à l'œil. La présidente de la République de Lettonie, Vaira Vike-Freiberga, descend de la tribune, salue les représentants des États accrédités et, rompant avec la retenue protocolaire, donne une accolade affectueuse à l'ambassadeur de France que je suis alors, en gratitude pour notre soutien politique et diplomatique tout au long de la

négociation¹. La portée historique de cette adhésion n'échappe à personne, chez ce peuple complexe et malmené par l'histoire, mais qui sait, ce jour-là, qu'il est lui aussi – une fois n'est pas coutume – passé du bon côté. Sur le stand du conseil régional de Provence-Alpes-Côte d'Azur est servie une gigantesque paella qui provoque une grande affluence. À Riga, l'Union nouvelle est une porte ouverte vers le Sud, le soleil et la couleur. L'Europe polychrome succède enfin à la grise uniformité. L'Europe a goût et saveur, elle se mange enfin, en une sorte de communion. En fin d'après-midi, Richard Galliano et son septet rendent hommage à Astor Piazzola. Une musique inouïe, venue de l'extrême Sud, s'engouffre dans la maison d'opéra de Riga bercée par les sons de l'accordéon et du bandonéon Victoria.

De retour à l'ambassade, j'appelai Paris pour m'enquérir de l'atmosphère et pour tenter, sans trop d'illusion, de dissiper mes appréhensions. L'historicité de ce qui se jouait dans dix pays d'Europe centrale et baltique n'y était visiblement pas perçue avec le même enthousiasme. Je pensai à Péguy relatant avec passion l'affaire Dreyfus à un jeune disciple qui lui répondit poliment mais de manière détachée : « Oui, monsieur. » Le drame vécu par l'un n'était pour l'autre que du passé. Dans son appel du même jour, le syn-

1. L'ambassadeur de Pologne à Riga n'était autre que l'ancien premier secrétaire du comité de voïvodie du parti communiste polonais à Gdansk dans les années 1980, Tadeusz Fiszbach, partisan d'un « dialogue responsable » prenant en compte l'opinion de la population et pas seulement la doctrine du parti. Il joua un rôle modérateur reconnu.

dicat CGT avait dénoncé la guerre en Irak et « l'Europe libérale de Chirac-Blair-Schröder ». Pourquoi la gauche est-elle incapable de parler de la construction européenne comme d'un processus historique et géopolitique ? Pourquoi la majorité des médias, à de rares exceptions près, a-t-elle jugé, à la place de ses lecteurs et auditeurs, que cette bifurcation était un non-événement ? Le président français avait prononcé ce matin-là son allocution rituelle à l'occasion de la présentation du muguet par la société gérant le marché de Rungis. Sa conférence de presse du jeudi précédent avait pourtant bien pointé la transition en cours sur le continent et rappelé que l'intérêt français était de garder toute sa place dans cette « fédération d'États-nations », concept repris à Jacques Delors, pour y promouvoir une communauté de valeurs, de principes et d'intérêts. L'essentiel était dit, mais sans la solennité pédagogique d'une adresse directe aux Français. Et les échéances prochaines du mois de juin 2004 – élections au Parlement européen, sort du Traité constitutionnel sous présidence irlandaise, option référendaire en France et au Royaume-Uni sur ce projet de traité, candidature de la Turquie, enfin tension entre deux conceptions de la construction européenne, « sociale » ou « libérale » – firent l'essentiel des questions des journalistes présents à l'Élysée. Le message présidentiel a été exprimé ; le *verbatim* en témoigne, mais il manquait sans doute le ton de la conviction, la capacité de transposer le message sur la scène historique, comme le montrera l'échec de l'épreuve référendaire, l'année suivante. Comme si cette affaire de transition géopolitique dans la moitié orientale du continent

n'était pas la nôtre et que nous n'y avons pas pris part. « *No comment.* » Excès d'histoire à l'Est, déficit d'histoire à l'Ouest ? Propension des uns à nous rappeler sans cesse Munich en 1938 ou le funeste pacte d'août 1939, et tentation des autres à substituer la mémoire à l'histoire, en oubliant ce qui unit les Européens depuis si longtemps et qui, précisément, fait sens. Peut-on reprendre confiance en soi dans le monde dur qui est là sans croyance en un destin collectif, sans conscience historique de ce qui a été accompli et surtout réussi ? Dans des régimes démocratiques saturés de communication, la reconquête d'une telle certitude passe probablement par la qualité du « leadership » politique et le retour de l'esprit public : on y reviendra. S'il y avait une tâche première pour un président stable du Conseil européen, ce ne serait pas d'abord de représenter l'Union à l'extérieur, mais d'incarner sa « représentation » à l'intérieur : sa parole devrait rendre les citoyens européens conscients et fiers du développement du processus européen à l'attention des citoyens de l'Union. Il ne s'agirait pas tant de mise en récit, de *story telling* ou de raconter des histoires, que de mise en perspective, de présentation des enjeux et des options et du cheminement souhaitable d'une histoire en train de se faire, la nôtre. Pas un rhéteur, mais un pédagogue politique et polyglotte, un personnage tirant son autorité de la qualité de sa mise en perspective. Toute communauté a besoin d'une référence totémique et de mise en scène.

L'IDÉE EUROPÉENNE VUE DU DEDANS

Si l'Europe, comme catégorie sur la longue durée, est le produit d'une histoire qui la différencie des autres parties du monde et s'est inscrite dans un espace non défini d'emblée, le sentiment d'appartenance à une communauté politique, l'Europe instituée, qualifiée d'Union en 1992, résulte d'une lente prise de conscience, d'un travail sur soi que l'on peut nommer « européanisation ». L'idée européenne contemporaine fait écho à un processus, un devenir ; elle est le fruit d'une décision collective volontaire d'associer des pays de régime démocratique exerçant en commun quelques compétences régaliennes pour être plus efficaces et gérer leurs rivalités d'intérêts ou de cultures politiques sur un mode civilisé. La démocratie n'est pas le consensus, mais l'art de gérer les différends sans conflit et de manière civilisée, nous rappelle Vladimir Jankélévitch¹. Nul n'est contraint d'y adhérer et pourtant le pouvoir d'attraction de cet ensemble singulier reste vif, entraînant les nouveaux membres du club dans ce mouvement d'européanisation fondé sur des règles contractuelles et de nouvelles libertés. Pour ces derniers, les mutations géopolitiques amorcées à partir de 1989-1992 ont été vécues comme un « retour à l'Europe » et gérées en un processus d'auto-européanisation par coupure avec l'ancienne Union soviéti-

1. *Traité des vertus*, 1949.

que et son avatar idéologique, lui-même d'origine européenne, le marxisme élevé en doctrine d'État. La séparation, illustrée et rendue possible par la fin d'une rupture, le mur de Berlin, précède le rapprochement avec l'Occident européen organisé en communauté à partir de 1957, sous la pression du contexte géopolitique d'alors.

Jusqu'à cette bifurcation géopolitique, les vecteurs d'eupéanisation sont, à l'intérieur, les valeurs de la paix, de la démocratie et de la prospérité économique, qui faisaient contraste avec la situation perçue de l'Est européen.

Mais à cette première strate de portée quasi morale, il convient d'ajouter le jeu des visées nationales singulières : rédemption pour l'Allemagne, *via* la parité dans la prise de décision avec la France, elle-même en voie de résurrection après l'effondrement de 1940 ; renaissance en Italie, extension du modèle Benelux pour les trois autres États fondateurs de 1957.

L'adhésion européenne est à l'évidence aussi la poursuite des intérêts nationaux par des moyens inédits d'association. Dans le forum européen, chacun s'exprime d'abord au nom de sa nation. L'Irlande a trouvé à Bruxelles les voies et les moyens de sortir d'un face-à-face obsédant avec Londres et a obtenu un droit de regard sur les affaires d'Irlande du Nord. Espagne, Grèce et Portugal ont pu consolider leur transition démocratique. Le Royaume-Uni, que sa position unique en Europe de vainqueur de la Seconde Guerre mondiale n'incitait pas à rechercher dans le projet européen un levier de relèvement national, a fini par se joindre au mouvement général une fois qu'il a fait ses preuves, avec des

dérogrations mais une réelle capacité d'influence interne sur les décideurs et leurs problématiques. Les États neutres n'ont eu d'autre choix que de s'adapter à la fin de la guerre froide.

Après 1989, les valeurs fondatrices restent des référents importants pour les opinions qui les considèrent certes comme des acquis, susceptibles d'être remis en cause par les menaces terroristes, le manque de lisibilité des décisions et des institutions et les risques de régressions économiques et sociales. Selon le sondage Eurobaromètre de décembre 2008, les deux tiers des Européens (65 %) jugent que la chute du mur de Berlin avait bénéficié à l'Union européenne et un peu plus de la moitié (52 %) à leur pays, mais seulement un quart (26 %) « à soi personnellement » (contre 63 % répondant à « pas du tout » ou « pas vraiment »). Ces deux derniers chiffres manifestent un décalage entre la portée historique de l'événement et le degré de conscience partagée dont les variations sont généralement attribuées à l'âge de fin d'études, mais qui pourraient également être liées au déficit de mise en scène politique, pas médiatique, par nos dirigeants à des moments cruciaux. Les Européens ne paraissent pas comprendre les formidables mutations géopolitiques entreprises sur leur sol depuis la fin des années 1980. Ils semblent n'en retenir que les angoisses associées à l'élargissement de l'Union : délocalisations, qui n'ont pesé que sur 4 à 5 % des pertes totales d'emplois dues aux restructurations industrielles ; immigration et concurrence de nouveaux travailleurs, avec des réactions xénophobes comme en Irlande à l'encontre des Polonais ou en Italie

contre les Roumains ; paralysie institutionnelle et incapacité de décisions alors qu'elles ne sont pas avérées par les analyses et les bilans.

Les Européens de l'ancien bloc soviétique se montrent plus convaincus des bénéfices engrangés (63 %) que ceux des quinze « anciens » membres (49 %). Au total, 48 % des Européens pensent que l'élargissement de l'Union qui s'en est suivi l'a renforcée, avec, là encore, de fortes nuances (59 % chez les nouveaux membres, 44 % seulement chez les anciens, avec 40 % d'avis contraires). La persistance d'un clivage marque les limites du sentiment d'appartenance à un ensemble élargi. Ces intrus semblent déranger parce que dans le même temps s'est opéré un changement d'échelle dans le jeu économique où agissait le marché unique européen. Et la nouvelle justification de l'Union européenne est d'aider les États membres et les entreprises nationales à relever les défis de son insertion dans l'économie globalisée (41 % des sondés associent la mondialisation aux délocalisations d'entreprises¹). Quarante-huit pour cent des sondés reconnaissent que l'Union européenne peut permettre à ses citoyens de tirer profit de la mondialisation et 44 % de les protéger de ses effets négatifs. Enfin, l'économie européenne est perçue comme soutenant la comparaison avec le reste du monde (seuls le Japon et la Chine sont jugés plus performants que l'économie européenne, 38 % et 41 % « plus » ou « aussi performante » contre 42 % et 39 % « moins » performante). Dans la présente conjoncture économique et

1. Les résultats qui suivent sont tirés des Eurobaromètres 69 et 70.

financière, l'objectif principal de la construction européenne est de développer l'économie (23 %) et la croissance (18 %), devant la préservation de la paix et de la stabilité (16 %). L'ouverture a débouché sur une demande de protection, de sorte que le soutien à l'Union européenne reste majoritaire (53 %), de même que le sentiment d'un bénéfice de cette appartenance (56 %).

L'adhésion renouvelée à la construction européenne est à la mesure de la capacité collective des États membres de l'Union européenne d'offrir une garantie de réassurance, pour reprendre un terme de la diplomatie classique, face à la réorganisation économique du monde, et de s'y affirmer comme un pôle capable de peser sur la reformulation des règles du jeu économique. L'autre priorité donnée par l'opinion à la protection de l'environnement est un vecteur supplémentaire d'européanisation. Bref, une sorte de triangulation Union/État national/monde s'est installée dans laquelle fait toutefois défaut la perception d'un ensemble ayant une signification politique puisque l'Union se présente plus comme un grand marché que comme un ensemble politique. L'Europe instituée demeure fondamentalement une association d'États-nations, avec quelques compétences fédérales (monnaie, politiques communautaires) et des marges réelles pour coordonner des politiques nationales et des positions communes. L'action se prouve par le mouvement et l'initiative.

L'IDÉE EUROPÉENNE VUE DU DEHORS

L'existence d'une « identité » politique européenne ne fait pas de doute quand elle est observée de loin. En Inde ou en Chine, l'Europe instituée comme Union incarne l'« Europe », au sens d'aire de civilisation séculaire et aux contours variables, un ensemble culturel issu de la combinaison du christianisme et des Lumières. Vue d'Asie, l'Union européenne est la forme politique collective et contemporaine de l'« Europe », et un modèle d'intégration économique régionale avancée, permettant de dépasser les animosités politiques. Mais il lui manque une identité géopolitique de puissance, face aux États-Unis et aux deux États cités, même si l'élargissement de l'Union est porté à son crédit. Ni la Turquie ni la Russie n'y sont perçues comme relevant de l'Europe.

Qu'enseigne-t-on sur l'Europe à l'Institut des affaires étrangères du peuple chinois de Pékin¹ ? Tout exposé commence par un rappel de l'effondrement chinois de 1840 à 1949 sous les coups des interventions impérialistes, puis de la guerre japonaise et de la sortie de l'isolement depuis 1978. La perception chinoise de l'Europe distingue le passé

1. L'intérêt chinois pour les affaires européennes est ancien et ne se dément pas. La Société chinoise pour les études européennes fut fondée en 1984 par le Pr Dai Bingran, qui dirige le Centre d'études européennes de l'Université Fudan de Shanghai. On compte d'autres centres majeurs à Pékin, Tianjin, Wuhan, Chengdu, et deux plus modestes à Kunming et Guanzhou.

du présent. L'Europe d'hier est décrite comme le continent le plus avancé en réalisations scientifiques, en modernité culturelle et en invention d'idées et de doctrines, mais aussi comme un champ de batailles livrées au nom d'une philosophie de la rivalité opposée à celle de l'harmonie, et la base de pouvoirs impérialistes d'ambition globale. Dans la perception contemporaine se détachent une force majeure dans le système international de pouvoir, une communauté de sécurité et de prospérité, une union animée par le *soft power* (paix, maturité des institutions, attention aux enjeux globaux), un partenaire commercial de premier plan et un acteur stratégique facilitant l'évolution vers un ordre mondial « multipolaire et multiple ». Bref, un ensemble culturel et politique, aux institutions stables et matures, au marché intérieur intégré avec lequel la Chine peut travailler, malgré une posture européenne jugée idéologiquement agressive (embargo, Tibet, statut d'économie de marché, droits de l'homme¹). La netteté de la perception chinoise participe de la capacité des élites à construire leur propre représentation de l'état du monde, sur la base d'une analyse lucide des rapports de force, d'une stratégie visant à situer la construction européenne comme levier d'évolution d'un système mondial encore dominé par les États-Unis. L'adjectif « multipolaire » convient à la Chine en exprimant l'objectif d'un monde « plus équilibré, plus juste, plus démocratique » ; prononcé

1. Entretien avec le Pr Qin Yaqing, de l'Institut de diplomatie de Pékin, qui se présente comme un « internationaliste coopératif », à la différence de l'école « conservatrice nationaliste » (19 novembre 2008).

avec un inimitable accent presque tonique sur la dernière syllabe, il acquiert chez Wu Jianmin, ancien ambassadeur à Paris, la force d'un concept qui va de soi¹. Néanmoins, le rappel historique sur deux siècles des politiques européennes en Chine vise à relativiser toute prétention à la supériorité morale européenne et légitimer la politique d'ascension pacifique. Aucune référence à un quelconque ensemble occidental. Vue de Chine donc, l'Europe n'est pas perçue comme décadente mais comme une réussite (euro, modèle de coopération régionale, élargissement, attachement à la diversité culturelle). Le ministère des Affaires étrangères distingue dans son organisation interne le département traitant de l'Europe comme Union de celui en charge de l'Europe-Asie centrale (Russie, Ukraine, Moldavie, Belarus, Caucase et Asie centrale), soit l'ex-URSS moins les trois États baltes. L'Union est encore perçue comme une idée, dont le ferment unitaire doit se confirmer, plus que comme une puissance dotée d'une vision stratégique ; l'européanité de la Russie est questionnée. La réconciliation franco-allemande est parfois citée en pensant au Japon. C'est enfin la seule civilisation qu'elle reconnaisse comme comparable à la sienne. Au plan pratique, si les États-Unis restent un objet de fascination, une puissance rivale et un lieu d'apprentissage, l'Union à 27 est analysée dans son fonctionnement interne comme expérience de coordination entre États, utile référence pour créer en Chine même un marché intérieur

1. Colloque international sur les relations franco-chinoises et sino-européennes, Pékin (3 novembre 2003).

dont la réalisation se heurte au protectionnisme et au cloisonnement des provinces et à la variété des langues parlées, comme dans la France de l'Ancien Régime et l'Europe occidentale d'avant le traité de Rome¹. Comme en Europe, l'objectif premier de l'unification est, pour les élites chinoises, aussi vieux que l'histoire.

La vision indienne de l'Europe instituée est jugée source d'inspiration dans le domaine de l'intégration économique régionale pour l'Asie du Sud et de l'Est, et dans celui de la monnaie commune que devrait adopter le Royaume-Uni. La formation d'un marché intérieur sert de référence pour une Union indienne qui n'est pas à ce point unifiée. L'adhésion de nouveaux membres donne à l'Europe une configuration proche (27 États, 24 langues officielles) d'une Union indienne très diversifiée. La Russie, vue comme puissance asiatique, n'y a pas sa place, pas plus que la Turquie, même si le devenir de leurs relations avec l'Union est observé. Les éléments de proximité sont mis en avant : démocratie, laïcité, liberté des médias, rôle de la société civile, pluralisme, multiculturalisme effectif comme caractéristique de la mondialisation². L'Union y est décrite comme la seconde démocratie du monde, après l'Inde elle-même. Les progrès européens dans l'égalité des sexes et le refus des inégalités sont admirés et jugés très progressistes. Le rôle

1. Cette utilité de la référence européenne est analysée au chapitre 3. Les interlocuteurs chinois sont également curieux de la gestion des affaires européennes par les partis sociaux-démocrates, dont ils se veulent proches, tout en faisant l'impasse sur le pluralisme politique qui en est la condition première.

2. Manmohan Singh, Discours à l'Université d'Oxford (8 juillet 2005).

européen dans le monde est de favoriser le pluralisme culturel, en continuant de combiner le christianisme et les Lumières. Mais la perception s'est installée chez plusieurs intellectuels indiens, qui le déplorent, d'un sentiment d'insécurité des Européens modernes (affaire Mittal Steel) suggérant « un déficit culturel car l'Europe n'accepte pas l'Inde » et que « la réussite de l'Inde symbolise de plus en plus le monde moderne avec lequel l'Europe ne peut rivaliser ». On en vient à regretter que les Européens ne soient plus enthousiastes pour leurs propres rêves¹. L'attente indienne à l'égard de l'Europe est d'accompagner sa quête de reconnaissance internationale et d'œuvrer à un nouvel équilibre des puissances où des pays émergents auraient leur place. L'Europe est perçue comme un *soft power*, adepte du *statu quo*, alors qu'elle pourrait contribuer à un rééquilibre par rapport aux États-Unis dans une constellation multipolaire, même si son protectionnisme culturel et social la rend moins attrayante que ceux-ci. Tout en cherchant à s'affirmer comme puissance classique à forte assise militaire et nucléaire, l'Inde ne rejette pas la dimension de « puissance douce », comme l'Europe, dont l'insertion globale permet de peser sur les débats (Amartya Sen), la prospective (R. K. Pachauri et le GIEC), la création artistique. L'idéalisme nehruvien – démocratie parlementaire et gestion pragmatique de l'unité et de la diversité linguistique et religieuse interne – et la Realpolitik, dans une volonté d'insertion

1. *L'Europe vue d'Inde, regards contemporains*, Karine Lisbonne-de-Vergeron, Chatham House et Fondation Robert-Schuman, 2006.

dans le jeu mondial, au-delà des contraintes sud-asiatiques, redéfinissent la géopolitique indienne¹. On relève ainsi, avec surprise, bien des interrogations communes entre les deux ensembles², d'autant qu'il arrive que certains dirigeants indiens portent en public une appréciation positive des apports britanniques et de l'Europe des Lumières, comme le fit Manmohan Singh à l'Université d'Oxford en juillet 2005 à propos des éléments positifs du legs colonial³.

Ces deux perceptions d'origine externe, issues de deux pays immenses, ont le mérite pour un Européen d'inviter à prendre en compte la longue durée historique et les faits de culture, de peser les mots et de choisir les concepts, enfin de marquer l'attente d'un engagement mondial plus affirmé de l'Europe instituée. Un Indien s'étonnera d'un manque de confiance en soi des Européens, à rebours du sien ; pour Manmohan Singh : « *This new optimism gives us, Indians, a new sense of self-confidence and it shapes our world view today.* » Aux interrogations européennes, une réponse indienne ?

1. Jean-Luc Racine, « Géopolitique de l'Inde émergente », in *Géopolitique du monde contemporain*, Nathan, 2008.

2. Christophe Jaffrelot (dir.), *New Delhi et le monde. Une puissance émergente entre realpolitik et soft power*, Autrement, 2008.

3. « *Today, with the balance and perspective offered by the passage of time and the benefit of hindsight, it is possible for an Indian Prime Minister to assert that India's experience with Britain had its beneficial consequences too. Our notions of the rule of law, of a Constitutional government, of a free press, of a professional civil service, of modern universities and research laboratories have all been fashioned in the crucible where an age old civilization met the dominant Empire of the day. These are all elements which we still value and cherish. Our judiciary, our legal system, our bureaucracy and our police are all great institutions, derived from British-Indian administration and they have served the country well.* »

E PLURIBUS UNUM ?

Sachons gré aux Chinois et aux Indiens d'être plus à l'aise que nous pour aborder les valeurs, connaître leurs trajectoires et admettre les murs de l'altérité. Il est vrai que le continent européen est le seul qui ait été à ce point transformé dans les deux dernières décennies au plan géopolitique. La diversité s'est accrue avec la multiplication du nombre des États. Les frontières terrestres actuelles des 47 États membres du Conseil de l'Europe comptent environ 38 000 kilomètres. Selon mes calculs, 72 % de ce kilométrage a été produit au XX^e siècle et au début du XXI^e siècle (19 % dans la période 1945-1950 contre 26 % à la suite des guerres balkaniques et des traités de la conférence de la paix entre 1919 et 1923). Seuls 13 % des longueurs des frontières actuelles datent d'avant le congrès de Vienne, et 15 % lors du XIX^e siècle. L'Europe est donc bien le plus neuf des continents, même s'il fut le lieu d'invention de l'idée nationale et de sa traduction politique en États-nations. Aucun autre continent n'est sujet à de telles reconfigurations. Vingt-sept pour cent du kilométrage actuel date d'après 1991 : il aura donc été tracé au moins autant de nouvelles frontières entre 1991 et 2008 qu'entre 1905 et 1923. Que penserait-on si des dirigeants africains renonçaient à la charte du Caire de 1964 qui fossilisait les frontières issues de la colonisation et suivaient le précédent européen illustré par la rupture avec les principes de la charte d'Helsinki de 1975 et les résolutions des Nations unies sur l'inviolabilité des frontières ?

La ligne de pente de la géopolitique européenne est, depuis plus de deux siècles, l'aspiration des peuples se pensant comme des nations à disposer des attributs d'un État reconnu, qui peut être satisfaite lorsque les centres impériaux s'affaiblissent et que de puissants alliés favorisent cette autodétermination. Il est notable que cette nouvelle phase de démontage des anciens ensembles multiethniques en Europe centrale, baltique et balkanique soit synchrone de l'extension spatiale de la construction européenne. La garantie préalable d'adhésion a encouragé les forces nationales à faire sécession, le dernier exemple en date étant celui du Kosovo, selon les précédents slovène et croate. Six des dix nations ayant adhéré en 2004 n'avaient pas d'existence étatique avant 1991 ; l'adhésion a eu le mérite de les réassurer sur leur souveraineté inchoative. À l'inverse, les institutions européennes (Union européenne et Conseil) ont contribué à stabiliser les frontières en Europe centrale puisque des accords bilatéraux reconnaissant les tracés hérités et offrant des garanties aux minorités nationales ont été signés avant l'adhésion, notamment entre la Hongrie, la Slovaquie et la Roumanie. L'unification allemande s'est accompagnée de l'intégration immédiate des cinq nouveaux Länder dans l'Union européenne, garantie de stabilité géopolitique.

Le prochain défi se posera lorsque des nations-régions des anciens États membres de l'Union tenteront de relativiser leur stratégie d'accès à l'indépendance en marquant qu'elle se situe dans son cadre. Celle-ci imposera-t-elle une renégociation aux États successeurs ? Sera-ce une arme assez dissuasive pour borner l'expression excessive du narcissisme

des petites différences ? Une Europe instituée aussi composite est-elle viable ? Il est certes possible d'argumenter que l'identité européenne tient « à la gestion judicieuse de sa pluralité¹ ». Depuis vingt ans, l'Europe est devenue plus polychrome et différenciée, déroutante et plus exotique aussi. Cela incite à la découverte, à la curiosité, à la mobilité.

L'un des acquis les plus populaires est en effet la possibilité de libre circulation, qui compense la fragmentation croissante, faisant du continent un espace vécu. Mais les communautés humaines territorialisées restent structurées par un double impératif contradictoire : la recherche de la sécurité, d'une part, qui dicte les modes d'organisation de l'espace et pousse à la fermeture, à l'instauration de cloisons, l'exploitation des « opportunités », d'autre part, qui induit l'expansion, l'exploitation des potentiels et incite à l'ouverture et à la circulation. Le continent est marqué par cette dialectique entre phénomènes d'ouverture et nouvelles formes de cloisonnement. Tous les États ne participent pas de la même manière aux dispositifs de Schengen ou de l'euro. Les différences fiscales et de droit du travail demeurent. Les écarts de niveau de vie se sont considérablement accrus avec l'extension de l'Union. Mais ces configurations ne sont pas figées et les dynamiques de convergence existent. Il reste que, face à la déconstruction des coïncidences entre marché, aire de sécurité, État et nation, le risque de repli sur des identités culturelles, à base linguistique, est réel. Les aires linguistiques sont des bassins d'interprétation. On le voit en

1. Tzvetan Todorov, in *Les Arpenteurs de l'Europe*, Actes Sud, 2008.

Belgique où la rigueur croissante de la frontière linguistique institutionnalisée en 1963 est à l'origine de la crise actuelle, faite d'une scission du dernier arrondissement bilingue autour de Bruxelles : crise de communication, d'interprétation et de coexistence. Cette Union élargie depuis deux décennies reste travaillée par des forces centrifuges persévérantes et sera de plus en plus différenciée. Avec le risque de l'esprit nationaliste dont Isaiah Berlin disait : « Ce n'est pas avoir conscience de la réalité d'un caractère national, ni tirer fierté de celui-ci ; c'est croire en la mission particulière d'une nation, perçue comme intrinsèquement supérieure aux buts et aux attributs de tout ce qui lui est étranger¹. » Son identité plurielle peut devenir sa principale faiblesse dans l'exercice d'un rôle politique plus actif à l'échelle du monde. Depuis vingt ans, le temps est à l'hospitalité car la diversité, comme l'union, pourrait faire la force. Mais dans le champ concret de l'action politique, la conséquence durable de ce nouveau printemps des peuples qui a éclos à partir de 1989-1992 est de renforcer de fait dans la direction de l'Union le rôle des grands États dans un Saint Empire bienveillant.

Que déduire de ces constats ? La réalité primaire du continent européen et, en son sein, de l'Union, est celle d'une mosaïque de nations, autant de fragments d'Europe disposant chacun des attributs des États et étant le cadre de la vie politique. Comme me le rappelait Geremek en 1995,

1. « L'unité européenne et ses vicissitudes », in *Le Bois tordu de l'humanité. Romantisme, nationalisme, totalitarisme*, Albin Michel, 1992.

c'est l'État-nation qui a formé la démocratie : « Sans référence au sentiment national, il n'y aurait jamais eu cette merveilleuse évolution vers la démocratie et l'État de droit. La nation, comme voie de dépassement de l'individualisme et de l'intérêt particulier, est finalement la manière de considérer l'homme dans la société civile. Comment inclure le national dans la construction européenne, c'est la grande question du débat européen. »

La nouvelle phase de la construction européenne n'est pas de viser à un projet postnational qui serait atteint à marche forcée par l'extension du domaine de l'intégration ; les Européens n'en veulent pas. Et comme le rappelait Jacques Delors : « Il est erroné scientifiquement de faire peser sur l'Europe le désenchantement démocratique et la crise du politique. Ce sont des facteurs qui travaillent dans nos nations mêmes et on ne peut pas demander à l'Europe de tirer le remède miracle¹. » Dans cet esprit, une perspective plus réaliste et plus conforme à notre histoire récente se dessine dans la capacité de ces États-nations de régime démocratique à travailler ensemble, à coopérer dans des politiques et des actions communes. Parmi les champs d'action, citons : des réponses coordonnées aux défis économiques et financiers pour convaincre les États-Unis de l'impératif régulateur, la mise en œuvre de l'engagement sur les normes environnementales et un effort de conviction des grands États pollueurs sur la planète, la promotion d'une politique industrielle européenne sur la base de la coordina-

1. 17 novembre 2004.

tion des politiques économiques, de l'innovation et de la recherche, l'harmonisation des politiques migratoires et du droit d'asile, des opérations concertées dans la gestion des crises sur les confins... Une position « européenne » ne peut résulter que de la convergence entre des positions nationales. C'est ce qui en fait la force et c'est pourquoi le diviser pour régner est parfois recherché par les États extérieurs¹. L'Union à 27 ne présentera jamais l'unité accomplie de lieu, de décision et d'action que peuvent manifester des États-nations classiques. Mais une position prise en commun est d'autant plus audible et crédible qu'elle se bâtit dans un forum de délibérations.

VALEURS EUROPÉENNES, AMÉRICAINES, OCCIDENTALES ?

L'originalité des valeurs du modèle européen peut se décliner en ingrédients que Tzvetan Todorov nomme sans hésiter : rationalité, justice, démocratie, liberté individuelle, laïcité, tolérance. Ajoutons-y la place de la pensée critique et

1. Ainsi de l'administration Bush lorsqu'elle s'attachait à la distinction imbécile entre nouvelle et vieille Europe, de la Russie lorsqu'elle manifeste une préférence ostensible envers certains grands États et son mépris pour les autres, sur fond d'incompréhension structurelle devant la réalité de la réconciliation franco-allemande et la capacité des États de l'Union à coopérer ou de la Chine qui veut imposer des rituels différenciés dans le traitement diplomatique des dirigeants européens malgré leur convergence sur les questions qui fâchent, droits de l'homme ou Tibet.

le doute, vertu philosophique qui rend les Européens toujours insatisfaits de l'état des choses, à la différence des Américains. Le questionnement est permanent, comme l'autocritique, qui empêche parfois de choisir de quel côté de l'histoire se situer. Cette identité de l'Union est mouvante car en construction ; elle s'est renouvelée dans les deux dernières décennies, dans le sens d'une bien plus grande diversité : nouveaux peuples, nouvelles langues¹, mémoires et passés différents. L'enjeu est donc dans l'ouverture aux autres. Il n'y a pas de construction européenne qui vaille pour les citoyens sans un effort de connaissance de l'histoire et de la culture des autres. L'Autre de l'Europe a longtemps été son passé ou plus exactement une interprétation de ses épisodes les plus sombres, contre lesquels il fallait bâtir autre chose, en contenant « les particularismes et l'ortie des caractéristiques nationales² ».

À la recherche de lieux et de nœuds de mémoire européens, Pierre Nora établit sept catégories : historiographiques (Mémorial de Caen), fondateurs (du droit romain aux Lumières, de la Révolution à l'impérialisme ; on pourrait

1. Comme le continent européen où se parlent 43 langues, écrites en trois alphabets, l'Union européenne est polyglotte. Avec les vingt langues officielles des 27 États membres, 506 combinaisons linguistiques sont possibles. Quarante-huit pour cent des sites internet de l'Union européenne sont en anglais. En 1986, 58 % des textes étaient d'abord rédigés en français. Aujourd'hui, 72 % des textes sont rédigés en anglais. Et de larges pans de l'information européenne ne sont jamais traduits en langues nationales. Enfin, la connaissance de la langue du voisin diminue au profit de l'anglais, que ce soit entre Français et Allemands ou à l'intérieur des États multilingues.

2. Julien Benda, *Discours à la nation européenne*, 1933.

ajouter le marxisme), cruciaux (militaires et diplomatiques), géographiques (le Rhin), culturels et économiques (la Hanse et la City), créatifs, symboliques (Saint-Jacques-de-Compostelle et ses chemins, la Déclaration des droits de l'homme, Auschwitz¹). À moins que le lieu primaire de la mémoire européenne ne soit ses multiples et instables frontières, lignes de front, mais d'où provinrent ensuite plusieurs des initiateurs de sa configuration démocratique actuelle. Aujourd'hui, l'Autre est tantôt le voisin, d'où les interrogations que nourrissent les extensions successives de l'Union, tantôt les pays émergents et concurrents.

Les sondages récents indiquent que les Européens distinguent un ensemble de valeurs européennes communes (61 %) par rapport à d'autres continents ; mais au regard de valeurs définies comme occidentales, seul un tiers soutient une spécificité européenne contre 44 % estimant qu'il n'y a pas de valeurs européennes communes, mais des valeurs occidentales globales². Jugement partagé par une majorité de Français (52 %), comme par les Néerlandais, les Belges, les Suédois ou les Allemands ! Alors que les nouveaux États membres réputés proches des États-Unis restent les plus attachés à la spécificité des valeurs européennes, la perception prévaut d'une « proximité » entre Européens au plan des valeurs.

D'un point de vue nord-américain, le doute subsiste sur la spécificité de valeurs européennes qui sont plutôt

1. *Les Arpenteurs de l'Europe, op. cit.*

2. Eurobaromètre EB 68.

décrites comme partagées avec les sociétés d'Amérique du Nord et comme purement occidentales, notamment dans le champ politique (démocratie à étendre, droits de l'homme à promouvoir, leadership à exercer dans une division préétablie du travail). Et la réussite des mutations géopolitiques depuis 1989 en Europe a d'abord été attribuée dans les pays bénéficiaires et leurs relais diasporiques à l'action des États-Unis, l'Union étant perçue comme l'autre face d'une médaille dont la première est l'Alliance atlantique, assurance-vie de dernier ressort. L'élargissement a accentué cette dévaluation du rôle moteur de l'Europe instituée dans la stabilisation et l'eupéanisation réussie d'une large partie du continent depuis 1989. Peut-on pourtant croire que les dirigeants de l'URSS auraient accepté la réunification allemande sans la perspective d'un ancrage de la nouvelle Allemagne dans la construction européenne ?

La définition d'une identité politique européenne moderne se heurte, depuis l'origine et à chaque bifurcation et crise majeures, à la difficulté de se situer par rapport aux États-Unis. Ce problème est encore plus net depuis l'élection du nouveau président américain, où l'heure est au rapprochement transatlantique, sans réserve. Il est récurrent. La référence obligée à l'allié américain semble être une constante de l'attitude européenne¹. Elle s'exprime à chaque étape importante jusque dans la sémantique. Le concept de

1. Au point que c'est Barack Obama lui-même qui déclare, à Strasbourg, le 3 avril 2009 : « Nous ne cherchons pas à être les patrons de l'Europe, nous cherchons à être des partenaires de l'Europe », avant d'appeler à un effort substantiel en matière de défense.

pères fondateurs est directement inspiré de l'expérience de la formation des États-Unis. L'objectif d'« union toujours plus étroite » fait écho à celui de « nous, le peuple, en vue de former une union plus parfaite » des délégués de la Convention de Philadelphie du printemps 1787. Le terme de convention a été retenu en 2003 pour moderniser les institutions européennes et son président, lecteur assidu des *Federalist Papers*, avait à l'esprit la rédaction d'une Constitution, réplique de celle de 1787. Même inspiration lorsque l'on évoque le profil du futur et premier président stable de l'Union, puisque aussitôt la figure de George Washington est évoquée. Lorsqu'il s'agit de fixer des objectifs d'amélioration de la compétitivité sous la forme de la stratégie de Lisbonne, le point de comparaison est situé outre-Atlantique. Le terme même d'union employé depuis 1992, à la place de celui de communauté, renvoie lui aussi aux États-Unis comme si l'on pouvait réduire les vieux États-nations du continent européen aux entités administratives constitutives des États-Unis¹. Quant à l'élargissement territorial de l'Union, il obéit pour l'essentiel, on le verra au chapitre suivant, à une vision stratégique mise en place à Washington.

L'Union à 27 se construit à l'ombre portée du grand allié qui exerce une pression permanente, la moindre n'étant pas de présenter chaque nouvelle mission (stabiliser les Balkans ou le Caucase, assurer la sécurité énergétique, intégrer la Turquie et l'Ukraine...) comme un test de la crédibilité

1. C'est la thèse de Guy Verhofstadt dans son manifeste intitulé *Les États-Unis d'Europe*, Luc Pire, 2005.

européenne. Et si elle n'agit pas assez vite, les velléités d'extension de l'Alliance atlantique sur les confins de la Russie servent à rappeler les priorités. Enfin, l'OTAN en extension n'incarne-t-elle pas une nouvelle *pax americana* ? Cette stratégie d'influence a de légitimes fondements et se situe dans le droit fil de l'engagement des États-Unis dans la libération et la réorganisation du continent depuis plus de soixante ans, dans le contexte de la guerre froide d'abord puis après l'échec politique et géopolitique de l'Union soviétique ; et les forces politiques les plus fédéralistes furent également les plus atlantistes. Le rapport des Européens à leur histoire est également souvent convoqué, notamment dans les pays ayant adhéré en 2004, pour valoriser l'apport américain, face aux menaces perçues de la Russie, comme contrepoids à la puissance allemande retrouvée ou en raison d'une méfiance à l'égard des ambitions européennes de la France ou d'un directoire des grands États.

Le rêve européen ne serait-il voué qu'à demeurer un rêve américain ? Du passé européen, faisons table rase ? L'Autre du projet européen a été sa propre histoire, en rupture avec elle, on l'a écrit. Cette histoire européenne est évidemment présente dans la formation des États-Unis, qui en sont issus et ont voulu y échapper dès avant 1776¹. Et les schémas récents de grand marché transatlantique et d'« union occidentale » visent à réactualiser la référence

1. « Ces fermiers et ces savants, ces hommes politiques et ces patriotes qui avaient traversé l'océan pour fuir la tyrannie et les persécutions », Barack Obama, *De la race en Amérique*, Philadelphie, 18 mars 2008.

américaine, qui fut essentielle en son temps mais ôte toute autonomie au projet européen, parce qu'ils dispensent les Européens de s'atteler à la construction d'une communauté géopolitique. Si les Européens savent s'affranchir de la comparaison récurrente avec l'allié américain et si son organisation originale fondée sur le droit et le compromis lui permet de mieux expliciter ses intérêts communs propres, alors l'Union européenne peut agir dans le monde comme puissance civile et normative et, en s'engageant à l'extérieur, peser sur les rapports de force internationaux¹.

Vu des États-Unis, le postulat de départ est que les nations européennes et la nation américaine partagent une même vision de l'homme et de sa relation à la société et à l'État. Ce constat a évidemment une portée pratique, en légitimant et en suscitant la collaboration des nations situées sur chaque rive de l'Atlantique. La proximité sociétale est ainsi le fondement d'un partenariat incontournable et d'une alliance forte. Cependant, l'originalité, la singularité et la portée de l'expérience européenne est de mieux en mieux perçue par les réalistes éclairés, qui l'analysent comme une démarche fortement institutionnalisée pour transcender les souverainetés nationales. C'est une « réussite remarquable » pour Zbigniew Brzezinski, soulignant que l'association d'une multitude de nations, chacune avec sa langue, est un

1. « D'abord, la mondialisation n'oblige nullement l'Europe à imiter les États-Unis. Sur le plan politique, par exemple, je ne crois absolument pas à un fédéralisme outrancier, qui transformerait l'Union européenne en États-Unis d'Europe, en un super-État-nation », Bronislaw Geremek, *L'Historien et le Politique*, 1999.

phénomène unique dans l'histoire¹, mais qui reste inachevée tant que ne sera pas instituée une autorité politique supranationale. C'est la première fois que la création d'une grande puissance résulte d'un acte délibéré, note Brent Scowcroft, qui ajoute « même si les États-Unis font souvent figure de modèle (en incarnant l'espoir d'une vie meilleure), l'Union européenne a ouvert une nouvelle voie² ». Cette voie de transcendance, « attitude nouvelle et unique à bien des égards », fait que dans son organisation l'Union européenne diffère fondamentalement des États-Unis, même si le chantier reste encore inachevé et si l'objectif final n'est pas tranché : ambivalence américaine sur l'Europe unifiée, objectif d'union à l'américaine en Europe ou confédération. Hillary Clinton n'hésite pas à qualifier l'Europe actuelle de « miracle », à la suite d'un « effort international extraordinaire³ » avant d'appeler à un *coleadership* pour conduire le monde hors de la crise. Il est intéressant que l'existence d'une « voie européenne » soit ainsi reconnue par les réalistes éclairés ; c'est nouveau, même si toutes les conséquences n'en sont pas tirées au plan géopolitique dès lors que l'organisation propre à l'Union pourrait servir de référence à celle d'autres parties du monde. L'intérêt américain le plus souvent admis face à l'Union est que celle-ci adopte un statut

1. Zbigniew Brzezinski et Brent Scowcroft, *L'Amérique face au monde. Quelle politique étrangère pour les États-Unis ?*, entretiens dirigés par David Ignatius, préface de Pascal Boniface, Pearson Education France, novembre 2008.

2. *Ibid.*

3. « La nouvelle génération prend la parole », rencontre privée à Bruxelles avec de jeunes employés et stagiaires des institutions européennes, 6 mars 2009.

politique clair, qu'elle ait une armée propre, qu'elle continue de s'élargir et qu'elle maintienne son alliance avec les États-Unis.

Est-il opportun de convoquer à nouveau la référence occidentale pour justifier une relation améliorée et normalisée entre les grands États européens et l'administration américaine, comme on le fait avec insistance en France (la « famille occidentale »), avant et après le sommet de l'OTAN de Strasbourg-Kehl, alors même que les dirigeants américains n'en parlent plus¹ ? Doit-on chercher à institutionnaliser la relation transatlantique en une sorte d'Union élargie² alors que Washington ne le demande pas dès lors que son interaction avec l'Union européenne ne pose pas de problème et que ses priorités sont ailleurs ? Le risque de déclarations à contretemps est réel puisque les priorités des États-Unis sont de « se saisir des sujets globaux³ » (environnement et changement climatique, sécurités alimentaire, hydraulique et énergétique, prolifération, commerce, développement, fondamentalisme radical) et qu'ils sont désormais convaincus que, pour ce faire, ils doivent travailler avec d'autres pour retrouver un rôle de leadership. Enfin, ce recours à la référence occidentale est, dans l'esprit de ses promoteurs, une réponse, clairement défensive, à un constat

1. Dans son premier discours de politique étrangère, le vice-président Joe Biden parle des Américains et des Européens, pas de l'Ouest ou de l'Occident, 45^e conférence sur la sécurité, Wehrkunde, Munich, 7 février 2009.

2. Édouard Balladur, *Pour une Union occidentale entre l'Europe et les États-Unis*, Fayard, 2007.

3. Joseph Nye, *Wehrkunde*, Munich, 7 février 2009.

présenté comme inéluctable, le « déplacement du centre de gravité du monde vers l'Asie », alors que cette perspective est d'abord une représentation, une image souffrant de deux défauts. Elle néglige le fait que la configuration du monde devient lentement mais sûrement polycentrique comme on le verra dans le chapitre 3. Et que la notion d'« Asie » ne fait guère sens au plan géopolitique si on présuppose une sorte d'équivalence avec l'Union européenne, alors qu'on n'y trouve ni unité ni organisation commune instituée de ce vaste continent si divers¹.

Après avoir bâti les principes d'une réorganisation géopolitique pacifique du continent européen depuis 1989, les Européens doivent repenser leur projet commun en changeant d'échelle, pour se situer dans le monde réel. Comment le faire sans une assise géographique claire, sans limite fixée entre le dedans et le dehors ?

1. Michel Foucher (dir.), *Asies nouvelles*, Belin, 2002.

CHAPITRE 2

La limite et la borne

« On estimait, du reste, en ces années-là, que le tracé des frontières n'avait aucune importance : encore un petit peu, et toutes les nations se fonderaient en une seule.

Le très perspicace Ilitch premier [Lénine] disait que la question des frontières était “même de dixième ordre”. »

Alexandre SOLJENITSYNE,

Comment réaménager notre Russie ?

Réflexions à la mesure des mes forces, 1990.

À Washington, le 30 juin 2005, dans l'immeuble du German Marshall Fund près de Dupont Circle, se tenait la troisième réunion des think tanks sur la géostratégie transatlantique, quelques semaines après le double non français et néerlandais lors du référendum sur le projet de traité constitutionnel. J'y avais invité les experts américains à prendre en compte les contraintes politiques sérieuses que les Européens éprouvaient à propos de la poursuite de l'extension

continue de l'Union. Ceci me valut une vive réplique de Bruce Pitcairn Jackson¹, avocat fervent du refoulement de la Russie par l'extension continue de l'OTAN vers l'est et de l'adhésion rapide de la Turquie, de l'Ukraine et des pays du Caucase dans l'Union européenne, lobbyiste très écouté au parti républicain et dans nombre de pays européens, y compris en France : « Si vous ne savez pas où sont vos intérêts, la discussion est inutile ! » Les intérêts de qui ? L'élargissement illimité de l'Union était pour lui l'un des vecteurs de réalisation d'un grand dessein américain de l'Atlantique à la mer Caspienne et sa légitimité ne souffrait aucun débat. Je m'interrogeais sur les limites, on me rétorqua avec un projet de bornage.

La distinction théorique entre la borne (*die Schränke*) et la limite (*die Grenze*) en mathématique et en science de la nature fut introduite par Emmanuel Kant² : « Les limites supposent toujours un espace qui se trouve à l'extérieur d'un endroit déterminé et qui enclot cet endroit ; les bornes n'exigent rien de tel : ce sont seulement des négations. » En s'inspirant de cette différence pour l'appliquer au territoire, il sera question de rechercher des « frontières » collectives de l'Europe

1. Président du Project on Transitional Democracies, qui a succédé au Comité américain pour l'OTAN, rédacteur du texte du Groupe des 10 de Vilnius soutenant l'intervention américaine en Irak, inspirateur de la notion de « nouvelle Europe » et écouté à la Maison Blanche jusqu'en octobre 2008. Après le refus d'intégrer l'Ukraine et la Géorgie dans l'OTAN lors du sommet de Bucarest et la crise géorgienne, il a proposé à plusieurs pays, dont la France, une nouvelle formule d'association de ces deux pays à l'OTAN, sur le modèle des accords d'association de l'Union européenne (6 octobre 2008).

2. *Prolégomènes à toute métaphysique future qui pourra se présenter comme science*, Vrin, 2001.

institué conçues moins comme des bornes, des clôtures telles qu'envisagées dans l'approche stratégique citée plus haut, que comme des limites. À partir desquelles il faut bien gérer les interactions que toute délimitation produit. Autrement dit, que tel État soit inclus ou non dans l'Union, sa seule présence implique de bâtir une interaction négociée et graduée.

Pour se sentir membres d'une communauté politique, les citoyen(ne)s ont besoin d'évaluer les résultats concrets de l'action commune, de se reconnaître dans des symboles et de pouvoir débattre des options engageant leur avenir. Ils doivent également disposer de repères dans le temps et dans l'espace. Dans l'espace, afin que cette communauté ait une assise territoriale claire et reconnue, qui soit également le lieu d'où l'on parle et l'on agit en politique extérieure. Dans le temps, car la connaissance de la saga européenne depuis 1957 s'est diffusée, mais celle des histoires nationales singulières ne fait que commencer. Invitée à Riga en juillet 2005 par la présidente lettonne pour accompagner le travail de retour sur le passé complexe de ses compatriotes en les amenant à comprendre que leur mémoire de la Shoah était partie intégrante de leur identité nationale et non concurrente de leur mémoire du communisme¹, Simone Veil expliqua

1. Dans « Les Juifs de Lettonie, de l'oubli à la mémoire », *Courrier des pays de l'Est*, mars 2007, Luc Lévy montre que « depuis le recouvrement de l'indépendance, en 1991, la communauté juive a retrouvé un certain poids au sein de la société civile, alors que le pays était confronté, sans y être vraiment préparé, à de nouveaux défis et enjeux, liés en particulier à sa réinsertion en Europe : ceux relatifs à des mémoires historiques discordantes à l'Est et à l'Ouest, traitant avec des approches différentes le martyrologe du communisme et les crimes du nazisme, et qu'à cet égard, l'ex-présidente Vaira Vike-Freiberga a joué un rôle essentiel ».

que la construction européenne était impossible sans la connaissance de l'histoire des autres. Il a fallu soixante ans pour que soit publié le premier manuel franco-allemand d'histoire qui porte sur la période postérieure à 1945¹, qui n'a d'ailleurs pas posé de problème d'interprétation aux deux équipes d'historiens sauf en ce qui concernait l'appréciation du rôle des États-Unis, jugé plus positivement du côté allemand ; un second manuel a été publié en 2008 et traite des années 1815-1945. D'autres États sont intéressés par cette démarche conjointe, comme la Hongrie et la Slovaquie. Cette double exigence de repères géographiques et historiques conduit à réfléchir aux frontières souhaitables et possibles de l'« Europe instituée » et à leurs fonctions.

UNE EXTENSION TERRITORIALE ILLIMITÉE ?

L'Union européenne est, avec l'Alliance atlantique, la seule organisation interétatique en extension territoriale continue : soit par intégration directe, pleine et entière de nouveaux États, soit par inclusion partielle et progressive d'États contigus dans sa sphère d'influence politique et d'intérêts économiques. Sur la lancée, l'Union en viendra à coïncider, vers 2020-2025, avec l'aire actuelle du Conseil de

1. *Histoire/Geschichte, Manuel franco-allemand*, Terminale, Nathan/Klett (2006) et Première (2008).

l'Europe¹, à l'exception notable de la Fédération de Russie, soit 47 États au moins, sans doute plus car d'ici là des régions-nations auront conquis leurs attributs étatiques. Dans ce scénario en cours de réalisation, l'« Union instituée », association volontaire d'États-nations de régime démocratique exerçant en commun certaines compétences régaliennes, incarne l'« Europe », au sens d'aire de civilisation séculaire et aux contours variables.

Si l'influence de l'Union continue de s'affirmer sur ses rivages et ses confins par le biais de divers modes d'association (Ukraine, Moldavie, etc.) et de statuts avancés taillés sur mesure (Maroc, Israël), se dessinera à brève échéance un second ensemble, étendu de l'Atlantique à la mer Noire et à la mer Caspienne, composé d'États intégrés au système géoéconomique et géopolitique européen de manière différenciée et sur un mode négocié et formalisé selon des accords évalués et révisables. À cet égard, la politique de l'Union semble obéir à sa « géographie » dès lors que tout élargissement en appelle un autre, par un chaînage territorial continu qui joue presque partout, sauf pour la Russie. La notion géographique de « voisinage » induit une démar-

1. Le Conseil de l'Europe avait choisi en 1994 d'être plus explicite en marquant dans la résolution 1247 de son Assemblée parlementaire que ne peuvent en principe devenir membres du Conseil de l'Europe que les États dont le territoire national est situé en totalité ou en partie sur le continent européen et dont la culture est étroitement liée à la culture européenne. Ceci inclut donc 47 membres, dont la Turquie, membre dès l'origine, en 1949, l'Ukraine en 1995, la Russie depuis 1996, mais aussi les trois pays du Caucase méridional (1996-2001), sur la base de leur volonté de rapprochement avec les valeurs européennes, ainsi que les pays des Balkans (1993-2007).

che d'association des périphéries proches sans inclusion immédiate ; la proximité est présumée vertueuse. Cette dynamique territoriale procède, dans les régimes démocratiques, des éléments suivants : la modernité (État de droit, respect des contrats, liberté d'expression et d'action) se diffuse selon une logique spatiale de proximité qui est également celle du marché ; la familiarité linguistique et historique facilite les transferts de nouvelles pratiques, comme le font les réseaux migratoires. En outre, l'extension de l'Union correspond à un dessein proprement géostratégique conçu par les administrations américaines successives. Celles-ci sont les seules à avoir depuis longtemps une vision claire des limites ultimes de l'Europe instituée : rassembler, à terme, dans les « structures euro-atlantiques », tous les pays du Conseil de l'Europe sauf la Russie parce qu'il s'agit d'achever le travail commencé le 6 juin 1944, relancé après 1989 – celui d'une pacification du continent confortée par l'établissement d'une aire gouvernée par des régimes démocratiques dont la défense est assurée pour l'essentiel par l'Alliance atlantique, c'est-à-dire les États-Unis. Cette vision est actualisée par la localisation des crises où les États-Unis sont directement impliqués, notamment au Proche et au Moyen-Orient, prisme à travers lequel est ouvertement soutenue la candidature de la Turquie, voisine de l'Irak à stabiliser, de l'Iran à contenir et de la Syrie à normaliser. À Prague, lors du sommet entre l'Union à 27 et les États-Unis, le 5 avril 2009, Barack Obama a rappelé la position constante des États-Unis sur l'adhésion turque : « Évoluer vers l'adhésion de la Turquie à l'Union européenne consti-

tuerait un signal important de votre engagement dans ce sens et assurerait que nous continuons à ancrer fermement la Turquie en Europe. »

N'étant ni un État ni une nation, l'Union se comporte comme une organisation ouverte pouvant théoriquement s'accommoder de frontières indéfinies. Le débat sur les frontières ultimes est donc forclos dès lors que l'on a adopté une conception de la frontière familière à l'histoire américaine, « *the frontier* », ligne de départ d'une avancée et de projection d'une influence. Il s'agit ici d'une conquête de l'Est à la faveur de révolutions démocratiques successives : c'est le projet central. À la Commission européenne comme dans la majorité des États, y compris les plus eurosceptiques, la doxa s'énonce ainsi : « Nous connaissons les limites de l'Union européenne lorsque nous les aurons atteintes. » De fait, la carte mentale finale tracée plus haut est déjà en place. Les seules réserves à ce grand scénario sont émises, à propos de la Turquie, par des députés issus des États membres les plus anciens et de la mouvance du parti populaire européen, au nom d'un projet fondé d'abord sur des valeurs culturelles, par les dirigeants qui en sont proches, actuellement au pouvoir à Berlin et à Paris, ainsi que par les opinions publiques de plusieurs pays, en France, en Allemagne, en Autriche, aux Pays-Bas ou en Irlande. Partout ailleurs – Royaume-Uni, Italie, Europe du Nord et nouveaux États membres, Pologne et États baltes en tête –, tous sont en faveur de la poursuite de l'extension. Le parti socialiste européen, pour sa part, récuse des critères de type géographique et culturel, et met l'accent sur les dynamiques politiques et démocratiques,

tandis que les députés du groupe des libéraux et démocrates plaident pour une stratégie intermédiaire d'États associés.

La position de la Commission, formulée lors du Conseil européen de 1992 et rappelée en 2007, est de différer tout jugement dès lors que, selon elle, le terme « européen » associe des éléments géographiques, historiques et culturels qui, tous, contribuent à l'identité européenne, un tel partage d'idées, de valeurs et de liens historiques ne pouvant être condensé en une seule formule définitive et étant, au contraire, redéfini par chaque génération successive. De même, la définition formulée par le Conseil de l'Europe est une aubaine pour les tenants d'une extension continue ; ils jugent que l'Union commettrait une erreur stratégique en inventant maintenant sur la carte une nouvelle ligne de fracture irréversible entre « l'Europe réelle et l'Europe imaginée (non civilisée) au-delà ».

L'élargissement résulte ainsi de la représentation que l'Union a d'elle-même : une puissance civile et normative ayant pour intérêt d'élargir l'aire de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit, ainsi que les bénéfices du libre marché, en favorisant les transitions politiques et en prévenant l'irruption de crises d'origine nationaliste. La perspective d'adhésion est un levier efficace des réformes internes chez les impétrants et des changements souhaités sur les confins. Pour les uns et les autres, la recherche de sécurité est une motivation forte : chaque État membre veut intégrer son voisin dans le même système interétatique. C'est la démarche de la Grèce avec la Turquie depuis 1999, de la Pologne pour l'Ukraine et, le moment venu, pour le Belarus. À l'initiative

de la Suède et de la Pologne, animées du souci historique de contenir la Russie, les États d'Europe orientale se voient proposer depuis 2009 un partenariat oriental qui est un substitut à l'intégration rapide dans l'Alliance atlantique dont les deux tiers des citoyens ukrainiens ne veulent pas. À la faveur de la crise géorgienne, l'Ukraine s'est vu reconnaître, à Paris en septembre 2008, un statut de « pays européen partageant avec les pays de l'Union une histoire et des valeurs communes », ce qui débouche sur un accord d'association négocié en 2009¹. Enfin, la version territoriale la plus ambitieuse a été exposée par David Miliband qui conçoit la politique de voisinage comme l'antichambre de l'adhésion de toutes les périphéries².

En fond de décor demeurent intacts les rêves millénariste et fédéraliste. Le premier date du Moyen Âge ; l'unification de l'Europe en une *respublica christiana*, nostalgique de la *pax romana*, impliquait de reculer les frontières jusqu'aux limites du monde connu pour permettre l'avène-

1. Sommet de Prague pour le Partenariat oriental réunissant les 27 États membres et les 6 États concernés (Ukraine, Belarus, Moldavie et les trois États du Caucase), mai 2009.

2. « *We should take the European Neighbourhood Policy a step further. We must state clearly that participation is not an alternative to membership, or a waiting room. And we must offer access to the full benefits of the single market. The first step would be the accession of neighboring countries – especially Russia and the Ukraine – to the WTO. Then we must build on this with comprehensive free-trade agreements. The goal must be a multilateral free-trade zone around our periphery – a version of the European Free Trade Association that could gradually bring the countries of the Maghreb, the Middle-East and Eastern Europe in line with the single-market, not as an alternative to membership, but potentially as a step towards it* » (Collège de Bruges, 15 novembre 2007).

ment de l'empire des derniers jours et créer une communauté homogène et sûre de valeurs et de croyances. La montée en puissance des États souverains et nationaux a brisé cette ambition spirituelle. Le second rêve, fédéraliste, entendait reproduire sur le continent européen l'expérience américaine, aune de toutes choses, comme on l'a écrit.

En s'ouvrant à des nations longtemps privées d'États et entretenant une relation intime avec leurs passés douloureux, après avoir servi de cadre stabilisateur à l'unification de la nation allemande, le système européen est viable s'il permet une conciliation des intérêts nationaux qui s'y expriment et favorise des convergences sur des sujets communs. L'enjeu est bien de passer d'une Europe vécue et parfois subie à une Europe conçue : c'est un intérêt primaire. Mais pour faire communauté, il convient d'améliorer la connaissance de l'histoire singulière et de la réalité sociale et politique des autres États, on l'a noté. La thématique européenne est traitée de manière inégale dans les médias. Tous les États membres n'ont pas de représentation diplomatique chez les 26 autres et les facteurs déterminant les positions nationales sur des sujets d'intérêt commun ne sont pas toujours appréhendés clairement, même à Bruxelles. L'effet de la révolution du nombre, le passage à 27, est d'entraîner une différenciation croissante des intérêts (Est ou Sud, par exemple) qui ne peut être contenue que par un accord renouvelé entre les grands États. Une Union à 27 et plus n'est durablement viable que si sur les grands sujets – élargissement et voisinages, Russie, Ukraine, Turquie et Proche-Orient, énergie et climat, politique économique – l'Allemagne et la

France ont des positions communes solides. On peut aussi soutenir que l'ensemble européen à ce point élargi est si divers qu'il a cessé d'être une Union et que celle-ci est devenue une « communauté d'États-nations ».

LA TURQUIE, LA RUSSIE
ET L'EUROPE INSTITUÉE

Turquie et Russie ont toujours tenu une place singulière dans les affaires du continent. Au XIX^e siècle, les Empires russe et ottoman étaient partie prenante du concert des nations, l'un comme force d'équilibre, l'autre de déséquilibre. Dans le plan présenté par Aristide Briand en 1930, le projet d'« une sorte de lien fédéral » entre les États européens était fondé sur l'objectif d'un mouvement unitaire d'une plus petite Europe, la Turquie et l'Union soviétique se voyant proposer un rôle d'observateurs à la commission d'études.

Aujourd'hui, l'Europe instituée est pensée à Bruxelles comme le pôle organisateur de l'Europe-continent, ambition récusée à Moscou. Si, dans le cas de la Turquie, la stratégie agréée est celle de l'intégration progressive, l'interaction avec la Russie prend la forme d'un partenariat bâti sur mesure, au moyen de quatre champs de coopération définis en 2003 comme des « espaces », ce qui ne fait que confirmer la dimension de continuité territoriale que recèle ce concept de continent.

La Russie a été admise au Conseil de l'Europe en 1996 malgré la première guerre de Tchétchénie, sur la base des deux critères géographique et politique indiqués plus haut. Il s'agissait d'encourager les réformes politiques et l'ancrage occidental initiés sous Boris Eltsine, dans le droit fil des avancées géopolitiques solennellement annoncées par Gorbatchev au Conseil de l'Europe en juillet 1989 lors de son vibrant discours sur la maison commune européenne et l'euroanéité de la Russie. Les dirigeants de la Fédération de Russie ne revendiquent pourtant pas l'adhésion de leur pays, comme l'a indiqué Poutine le 30 octobre 2000, à Paris : « Nous ne posons pas actuellement la question de l'adhésion de la Russie à l'Union européenne. Les circonstances sont nombreuses qui font que cette décision n'est pas encore mûre. La Russie s'est toujours sentie, se sent toujours une partie organique de l'Europe. Actuellement, la Russie, du point de vue politique, économique et culturel, se considère comme une partie organique de la grande Europe. » Ils savent que la réponse serait négative faute de respect des critères d'adhésion et du sérieux déséquilibre que l'entrée de la Russie provoquerait dans l'Union européenne et ils n'entendent pas consentir aux partages de compétences souveraines que l'intégration implique.

Russie et Turquie ont finalement en commun de se considérer comme des « centres » héritiers d'empires puissants. La Russie a donc décliné l'offre de participer à la politique de voisinage. Le rapprochement avec l'Union à 27 n'obéit pas aux ressorts des États récents d'Europe centrale, baltique et balkanique à la recherche de protection. Ankara

et Moscou veulent être partie prenante des affaires de l'Union européenne dont le développement a des effets sur eux, le premier par une adhésion synonyme de reconnaissance de la puissance turque ou, à la rigueur, un schéma d'État associé, le second par la mise en place de mécanismes de codécision, vœu récemment exprimé par le projet de « pacte européen de stabilité » qui vise à l'exercice d'un droit de veto sur les affaires stratégiques dans l'aire étendue de Vancouver à Vladivostok. Ankara négocie avec Bruxelles sur le mode du rapport de force : le droit de veto turc sur la réintégration de la France dans les structures militaires de l'OTAN a été rappelé, sans succès, pour que Paris atténue sa position négative sur l'adhésion turque à l'Union ; le pouvoir de blocage turc des décisions européennes à la recherche de voies diversifiées d'approvisionnement énergétique est souligné par Ankara. Enfin, lorsque Ali Babacan, ministre des Affaires étrangères, affirme que son pays sera prêt à adhérer en 2013, il ajoute qu'il ne sait pas s'il en sera de même pour l'Union¹. Qui adhère à quoi ? Les diplomates nomment cela « renverser la charge de la preuve ». Les autorités russes vont plus loin et situent leurs relations avec l'Europe instituée sur le registre de la confrontation : coupures de fournitures énergétiques, rhétorique des sphères

1. « Nous sommes pleinement déterminés à entrer dans l'Union européenne. D'ici 2013, la Turquie se déclarera prête, mais nous ne savons pas si l'Union européenne y sera de son côté préparée », a déclaré le chef de la diplomatie turque à la presse. « Nous ne sommes pas extrêmement pressés », a-t-il ajouté au cours d'une visite officielle en Lettonie, pays balte membre de l'Union européenne depuis 2004. « Dans deux ou trois ans, la Turquie sera différente de ce qu'elle est maintenant », a poursuivi le ministre (Riga, 12 février 2009).

d'influence exclusive, actions militaires. Le seul mérite de ces comportements est de forcer les Européens à mieux expliciter leurs intérêts et à se préoccuper de leur sécurité.

TURQUIE : DEDANS OU DEHORS,
MAIS TOUJOURS LÀ

À la question du désir d'Europe de la Turquie, le philosophe Kenan Gürsoy répond : « Nous sommes en route depuis les steppes d'Asie, la pensée hindoue, la philosophie iranienne, les profondeurs d'Anatolie jusqu'en Europe. » Il ajoute que la conscience occidentale est en crise car elle ne se pense pas « en marche¹ ». Cheminement porteur de modernisation. Quête de reconnaissance. Ce pays ayant besoin de contrôler son temps, la déclaration d'une date d'adhésion aurait une vertu pédagogique. Cengiz Aktar² avance celle de 2023, centenaire de la fondation de la République turque, horizon d'attente ; et d'ici là le contexte géopolitique régional aura changé, juge-t-il avec raison. À Istanbul, il me dit : « Si vous nous donnez une date, les Turcs vont bosser » (*sic*). Depuis lors, l'option d'une union méditerranéenne qu'Orhan Pamuk considérait comme « un

1. *Entretiens France Turquie : La République, les diversités culturelles et l'Europe*, 1^{re} édition Paris, 31/3-1/4/2006, 2^e édition Istanbul, 13-14/4/2007, Revue *Esprit*, FIP, Plateforme Abant.

2. Directeur du Centre d'études européennes de l'Université de Bahçesehir, Istanbul. Il est l'un des rédacteurs de la lettre aux Arméniens, qui a recueilli 11 047 signatures, 17 décembre 2008.

billet de seconde classe pour l'Occident » et qui suffirait à satisfaire les ambitions turques a été écartée. Même sous présidence française du Conseil de l'Union, il a fallu, en respect des décisions arrêtées en 2004, ouvrir deux nouveaux chapitres de négociation, malgré la position officielle des dirigeants français¹. Position incompréhensible de la part d'un pays qui a servi de modèle de modernisation et est perçu désormais comme l'adversaire systématique. À Berlin, en décembre 2008, je parle avec Cem Özdemir, nouveau président du parti allemand des Verts, toujours actif dans les débats euro-turcs² ; sa présence me confirme que la question de l'adhésion éventuelle de la Turquie est d'abord un sujet qui oppose, en Allemagne mais aussi en France, les démocrates-chrétiens, qui y sont hostiles sur des critères de valeurs culturelles et sur leur objectif d'aboutir à la création d'une nation européenne, et les sociaux-démocrates, attachés à la laïcité et à ce qu'ils jugent être l'exemplarité de ce pays pour le monde musulman actuel. Ce dernier point est d'ailleurs illusoire car les pays arabes ne voient pas la Turquie comme une référence culturelle, mais comme l'héritière de l'Empire ottoman. Intégrer la Turquie, ce serait renoncer définitivement à l'idée fédéraliste des États-Unis d'Europe, d'une union toujours plus étroite, projet initial.

1. La position française actuelle est d'ouvrir les chapitres compatibles avec les deux voies, adhésion ou partenariat privilégié, et de refuser de traiter les cinq d'entre eux qui ne mènent qu'à l'adhésion. Chaque décision de clôture d'un chapitre est prise à 27, à l'unanimité.

2. *Turkey's EU Membership Observatory*, 8^e rencontre organisée par le Centre politique de l'Université Sabancı d'Istanbul et la DGAP, Berlin, 5-6 décembre 2008.

C'est accepter que le projet européen a changé de nature et est devenu une communauté ouverte de nations, appelée encore à s'étendre. Ceci dépasse donc le seul cas de la Turquie et comme le souligne Hubert Védrine : « Certains en France craignent qu'une adhésion turque remette en cause l'Europe politique. Mais en quoi celle-ci serait plus difficile à atteindre avec la Turquie qu'elle ne l'est déjà aujourd'hui dans l'Union à 27¹ ? » L'examen contradictoire des arguments en faveur ou en défaveur d'une telle adhésion ne doit donc pas masquer le fond du débat sur la nature de l'Union.

Au registre des obstacles est d'abord convoquée la « géographie », avec des représentations telles que l'Asie Mineure, notion en usage dans l'Antiquité pour désigner les colonies grecques établies sur la rive orientale de la mer Égée, qui se distinguaient des colonies grecques de Sicile, dites d'Europe. Comme en Ukraine, l'essentiel du territoire turc, sauf à l'est du Tigre, se situe à l'ouest du 40° méridien et des trois États du Caucase méridional. Il est vrai que le terme « Anatolie » signifie « Orient », employé à l'ouest de l'Europe comme métonymie, où s'est imposée une vision orientalisante de la Turquie, concluant au caractère non intégrable de la société turque en tant que musulmane. L'extension possible de l'Union aux confins syrien, irakien et iranien est un autre argument opposable à l'adhésion, qui trouve ses limites dans l'engagement européen croissant dans les affaires des Orient proxe et moyen, dans la stratégie d'association avec les États riverains de la Méditerranée

1. François Dopffer, Préface à *L'Imbroglia turc*, Lignes de repères, 2008.

et la réalité des défis de gestion des confins avec les États du Maghreb. La population sera d'environ 87 millions en 2025 contre 74 actuellement, avec une croissance ralentie par la transition démographique. C'est plus que l'Allemagne (80) et que la France (67) à la même date, ce qui poserait la question du poids de la Turquie dans le dispositif intergouvernemental, même si le principe de moindre représentation des plus grands États a été la règle dans les institutions. L'apport démographique est jugé favorablement par ceux qui raisonnent en termes de taille critique de l'Union à l'échelle mondiale face aux géants asiatiques. D'autres réserves sont liées au coût budgétaire de l'extension à la Turquie des politiques communes, qui devraient être négociées pour rester compatibles avec les capacités financières de l'Union. Enfin, le constat des différences culturelles « relève une situation de fait incontestable, mais en tire des conclusions qui ne le sont pas », note François Dopffer qui ajoute : « Les systèmes de droit sont compatibles sous réserve d'effectuer des ajustements importants mais pas impossibles, et de prendre quelques précautions dans la négociation. Quant aux mœurs, elles évoluent et continueront de le faire plus rapidement qu'on ne le croit. » Il est intéressant de relever le changement de position du Vatican, désormais favorable à cette perspective d'adhésion pour assurer la protection des communautés chrétiennes. Au-delà des visions culturalistes, l'intégration européenne se heurte à de réels obstacles : rigidité du système politique et opacité des pratiques de pouvoir (et du budget du Conseil de sécurité nationale) ; rôle de l'économie souterraine ; situation défavorable faite aux

femmes et aux enfants ; faible souci porté à l'environnement. L'adhésion fait débat également en Turquie, les uns, notamment les laïcs kémalistes et une partie de l'opinion, refusant ce qui est assimilé à une perte d'indépendance et de souveraineté, les autres étant en faveur de la poursuite des réformes.

À l'inverse, il importe de rappeler les engagements pris par l'Union à 27 avec son acceptation de l'éligibilité de la candidature turque puis de l'ouverture des négociations, l'existence de l'union douanière, le dessein européen de l'élite turque. Un critère important de choix me paraît être de nature géopolitique, celui de l'intérêt de l'Union à 27 de traiter avec une puissance régionale périphérique en réaffirmation au Proche-Orient, autour de la mer Noire et dans les Balkans¹. La réponse que les Européens donneront à la Turquie sera un signe du type d'interaction qu'ils veulent bâtir avec le vaste monde. Même située en dehors au plan institutionnel formel, la Turquie sera toujours là, dans le voisinage et comme acteur dans les régions importantes pour elle. Raisonner en termes de bornage est tout simplement irréaliste et contraire à l'intérêt européen. Nul besoin donc de tenir des propos humiliants à son encontre ; nulle raison d'accepter non plus de sa part des formes de chantage.

1. *Ibid.*

LA RUSSIE :
LE DÉFI DE LA PROXIMITÉ

Lorsque l'on évoque la question des frontières de l'Union, il s'agit aussi et d'abord de définir les limites occidentales de la Russie. Comme le signale Václav Havel, « dans l'Histoire, la Russie s'est étendue et rétractée. La plupart des conflits trouvent leur origine dans des querelles de frontières et dans la conquête ou la perte de territoire. Le jour où nous conviendrons dans le calme où termine l'Union européenne et où commence la Fédération russe, la moitié de la tension entre les deux disparaîtra ». D'ailleurs, vu de Moscou, l'élargissement, surtout quand il est associé à celui de l'Alliance atlantique, est vécu, de manière lucide, comme une contention et un refoulement hors de territoires où la Russie a des intérêts nationaux : Ukraine en premier lieu, mais aussi Géorgie et Belarus¹. Il nourrit un complexe obsidional toujours fort qui débouche sur une conception extensive de l'intérêt stratégique, doublée d'une réaffirmation sur la scène internationale et d'une volonté de s'intégrer à l'économie mondiale. Dans leur vision du monde, les élites russes entretiennent, dans le premier cercle de leurs

1. Il convient d'être plus pertinent dans la gestion des relations compliquées avec le régime biélorusse, en suivant les recommandations du camp démocrate, opposé aux sanctions et à l'isolement. Selon Alexandre Milinkevitch (Paris, le 6 mai 2008), l'Union européenne ne sait travailler qu'avec des pays en réforme, pas avec des dictatures, alors que les démocrates y ont besoin d'une approche intelligente d'engagement négocié.

intérêts, des relations passionnelles avec l'Ukraine. Peut-il en être autrement, au regard de l'histoire et du fait de la menace démocratique qu'a représentée la « révolution orange » de décembre 2004 ? La CEI est un étranger proche, à inclure de nouveau dans une sphère d'influence exclusive, en commençant par l'Asie centrale. L'Europe orientale, agrandie du Caucase méridional, est un espace où une influence russe doit être regagnée, en s'appuyant sur les ambivalences des élites politiques et leur politique « multi-vectorielle ». Elles utilisent en effet leurs relations avec Bruxelles, non comme une fin en soi, mais comme un outil pour élargir leur marge de manœuvre à l'égard de Moscou, en jouant entre les centres de pouvoir. Elles abusent de la métaphore du pont entre l'Est et l'Ouest.

Depuis 1991, les Européens, comme les Américains et les Russes ont échoué à bâtir un partenariat durable entre eux : les premiers en raison de leurs profondes divergences, les seconds du fait de leur stratégie de refoulement et de négligence des intérêts russes légitimes, les derniers du fait de leur raidissement nationaliste et de leur refus d'admettre la réalité d'une construction européenne réaffirmée dans la même période¹. Pour les Européens, cette situation n'est pas satisfaisante car ce continent où ils vivent fait système. L'extension territoriale de l'Union en 2004-2007 a parachévé pour neuf États la sortie de la sphère d'influence

1. Une première version de ces paragraphes a été présentée dans « L'Union européenne et son grand voisin russe : comment bâtir un partenariat durable ? » Michel Foucher, *Rapport Schuman sur l'état de l'Union*, Lignes de repères, 2009.

russo-soviétique, même si la Russie essaie d'imposer à plusieurs d'entre eux un état de souveraineté faible, tandis que s'est constitué un voisinage commun avec la Russie géré de manière concurrentielle et parfois conflictuelle. Ce grand voisin est un marché émergent accessible pour les firmes européennes, malgré le manque de garanties juridiques, et un pourvoyeur indispensable mais aléatoire de matières premières. La sécurité de l'Union à 27 ne peut pas être assurée durablement si la Russie elle-même estime, à tort ou à raison, ne pas se sentir en sécurité. La construction d'un partenariat durable suppose d'avoir au préalable une image réciproque claire et lucide des réalités respectives et de bâtir un programme stratégique de gestion des domaines d'intérêt commun.

Vue de Moscou, l'Union européenne est généralement sous-estimée et incomprise, comme l'indique l'organisation du dispositif diplomatique de la Fédération, dans lequel l'Union européenne ne relève pas d'une division spécifique mais de l'un des directeurs fonctionnels chargés des organisations internationales¹. Ce décalage vaut-il dénégarion de la nature de l'Union comme communauté de droit avec ses obligations et ses avantages de fiabilité ? L'approche bilatérale des États membres est systématiquement privilégiée par la diplomatie russe. La nature singulière des relations franco-allemandes et germano-polonaises lui reste mysté-

1. Quatre départements du MID (ministère russe des Affaires étrangères) traitent respectivement de l'Europe occidentale, de l'Europe centrale (dont l'Allemagne), de l'Europe nordique et baltique, enfin de l'Europe balkanique et de la Turquie, tandis que la division territoriale en charge de la CEI (Communauté des États indépendants) est organisée en trois autres départements.

rieuse parce que la possibilité même d'une réconciliation entre des nations longtemps rivales n'est pas encore admise. Elle vient en contradiction d'une représentation d'un monde extérieur présenté par le régime russe sinon comme hostile, du moins opposé à la renaissance de la Russie, et enclin à des ingérences dont il convient de se protéger. « À chacun de ces moments historiques – 1920, 1941, 1989-1991 –, la relation de la Russie au monde extérieur a déterminé son orientation intérieure, par fermeture ou ouverture à l'Occident¹. » De là cette persistance d'un raisonnement en termes de zones d'influence privilégiée, c'est-à-dire exclusives, et de jeux géopolitiques à somme nulle, au moins dans les nouveaux voisinages de la Fédération de Russie, comme l'ont rappelé les actions russes conduites en Géorgie et en Ukraine. Les thèmes de l'« encerclement », de la « forteresse assiégée » restent populaires dans l'opinion russe, notamment lorsque l'OTAN se rapproche de ses frontières. Certains estiment même que le moment historique de l'Union européenne est passé, que son sort s'apparentera à celui d'une autre « union », soviétique, et que c'est en fait la relation avec les États-Unis qui importe. Les divergences internes de l'Union européenne sont attentivement analysées et exploitées et, vue de Moscou, la relation à Berlin et Paris, Rome et Madrid, est durablement privilégiée. On ne traite qu'avec les grands États parce qu'ils pèsent et qu'ils reconnaissent que la Russie a des intérêts ; on contourne, en les décriant, les autres États plus critiques et alignés sur une politique améri-

1. Marie Mendras, *Russie, l'envers du pouvoir*, Odile Jacob, 2008, p. 47.

caine qui, jusqu'à la fin de 2008, avait considéré les intérêts russes comme quantité négligeable (extension de l'OTAN réalisée contrairement aux engagements de James Baker, fait accompli du Kosovo malgré les avertissements russes, encouragements au président géorgien, etc.).

Le régime sait pourtant que la Russie a besoin de l'Union européenne et que son développement économique et technologique, et sa modernisation juridique passent par l'Ouest, comme à l'époque de Pierre le Grand ou du comte Serge de Witte (1849-1915). Mais cette orientation majeure ne fait pas l'objet d'une stratégie publique explicite et la communication officielle insiste sur la nécessaire protection contre un monde extérieur qui s'alarmerait de la restauration d'une puissance russe. La relation au « dehors » continue de fonctionner selon le mode de « négation positive » de l'Autre, capitaliste et occidental, Autre qu'il s'agit en fin de compte de dépasser¹. Bref, le régime sait que l'ouverture est une condition indispensable de la modernisation, mais il entend en contenir les éventuelles conséquences politiques internes, comme en Chine. La demande d'un droit de libre circulation sans visa pour les citoyens russes est pourtant une des rares revendications concrètes et constantes de Moscou à l'égard de Bruxelles. Enfin, n'est-il pas temps pour la Russie de reconnaître que le succès et la solidité de l'Union européenne lui assurent une sécurité inédite sur son voisinage occidental depuis deux décennies, qu'elle n'avait jamais connue auparavant dans sa longue histoire ?

1. *Ibid.*, p. 52.

Les Européens partagent-ils une meilleure connaissance des réalités de la Russie contemporaine ? Les ruptures et les changements dont la société et l'État russes sont capables leur sont méconnus et les difficultés pratiques et psychologiques de la transition géopolitique – le passage d'un empire à un État national moderne normal – sous-estimées. Avant la crise de 2008, le niveau de vie moyen atteignait celui du Mexique, le produit national brut de 1990 avait été rétabli, atteignant celui des Pays-Bas ou le quart de celui de la France. Le fait que la Russie de 2009 ne soit plus l'URSS de 1945-1948 est parfois mis en doute dès qu'une tension surgit, induisant de nouveau l'emploi anachronique du concept de guerre froide. Or la Russie de Vladimir Poutine et de Dmitri Medvedev ne cherche pas à rebâtir un modèle idéologique et géopolitique alternatif mais à faire reconnaître sa place dans le système mondial tel qu'il est. La vision est parfois brouillée, car le régime ne cesse de recourir à des tactiques propagandistes passées propices à influencer ses interlocuteurs politiques en leur imposant ses propres termes de référence ou en jouant de leur ignorance. Ainsi en est-il de cette rhétorique à propos des populations de langue russe vivant à l'extérieur de la Russie, décrites par Moscou comme des ressortissants « russes » que l'on serait donc obligé de protéger par des interventions même militaires, alors qu'en réalité elles ont la citoyenneté de leur pays de résidence, en Ukraine ou dans les pays baltes, où elles avaient voté en faveur de l'indépendance en 1991.

La relation à la Russie est devenue l'un des principaux facteurs de divergence entre les 27 États membres. Il est vrai

que les différences radicales d'expérience historique, de situation géographique et de degré de dépendance énergétique conduisent à des positions contrastées pouvant être classées en plusieurs catégories. Pour les États baltes, la Pologne, la République tchèque et la Slovaquie, la Russie reste une menace néo-impériale, les États-Unis la seule garantie de dernier ressort et l'Union un ensemble pas assez solidaire. Pologne et Lituanie sont tentées par des politiques offensives en direction de l'Ukraine et du Belarus, et par des tactiques d'obstruction dans les négociations avec la Russie sur le nouvel accord de coopération et de partenariat. À l'opposé, des pays comme l'Italie, la Grèce, l'Autriche, Chypre, la Bulgarie entretiennent des relations de connivence avec la Russie, parfois en rupture avec les positions officielles de l'Union : leur dépendance énergétique est assumée, la coopération entre entreprises sur les tracés des tubes est active et bilatérale, les enjeux financiers sont considérables. Plusieurs États ont une relation critique avec la Russie, à l'instar de la Suède ou du Royaume-Uni. Enfin, cinq des six États fondateurs de l'Union européenne, plus l'Espagne et le Portugal (ceux-ci étant complètement indépendants de la Russie au plan énergétique), le Danemark et la Finlande, poursuivent une politique de coopération économique et technologique étroite et stratégique avec la Fédération de Russie. Ces divergences structurelles compliquent la définition d'une stratégie européenne à long terme en direction de la Russie. Néanmoins, plusieurs facteurs peuvent les atténuer. D'une part, la gestion ferme des crises géorgienne et énergétique en a réduit la portée pratique. Un début de soli-

darité a fonctionné entre États sur la fourniture d'énergie en janvier 2009. D'autre part, il est fort probable que la nouvelle approche de l'administration américaine va calmer les ardeurs du groupe d'États le plus hostile à la Russie : plus grande prudence sur l'extension de l'OTAN, réserves publiques sur la défense antimissiles (« Le système que nous voulons mettre en place n'existe pas, pas plus que la menace contre laquelle il serait déployé », estime Zbigniew Brzezinski¹, que le président américain consulte et écoute) et recherche de coopération avec Moscou sur le contrôle des armements, la non-prolifération et la stabilité au Moyen-Orient et en Asie centrale. L'administration américaine examinera sérieusement l'option de déconnecter la politique de l'OTAN de celle de l'Union européenne tout en encourageant celle-ci à être plus allante en Europe orientale.

La Fédération de Russie n'étant pas candidate à l'adhésion à l'Union, une politique européenne visant à obtenir de l'extérieur une conversion démocratique est sans espoir à court terme. S'il se confirme que le rapport au monde est la clé de la situation intérieure, le meilleur service que les Européens puissent offrir à la société civile russe et à ses acteurs les plus clairvoyants est de favoriser l'ouverture sous toutes ses formes, par les échanges économiques et technologiques, mais également et surtout éducatifs et culturels, en direction des générations qui finiront par prendre la relève avec une connaissance plus exacte d'un monde extérieur qui ne sera plus jugé hostile. Les transformations en cours finiront

1. *L'Amérique face au monde, op. cit.*, p. 221.

par générer une demande d'évolution politique interne qui ne peut constituer un objectif préalable de la stratégie européenne. L'Union européenne est la mieux placée pour répondre au désir russe de modernisation et de désenclavement, ce qui suppose de renoncer à une politique de contention et de refoulement sauf dans les cas avérés de posture inacceptable. C'est en traitant avec la Russie sur la base d'intérêts mutuels que la possibilité de changements internes sera rendue possible : sécurité, économie, culture, géopolitique.

Au plan de la sécurité, la reprise des négociations avec les États-Unis sera un facteur de détente. L'arrêt du déploiement des missiles Iskander à Kaliningrad en réponse au projet de défense antimissiles est un premier signe positif. L'idée d'un nouveau pacte de sécurité avancé par le président Medvedev mérite une réponse, dans le cadre de l'espace couvert par l'OSCE, de Vancouver à Vladivostok, même si cette organisation a perdu de son efficacité. Quant à l'OTAN, la nécessaire réflexion sur son rôle et son territoire devrait inclure divers scénarios de relation avec la Russie, y compris celui d'un rapprochement et même d'une inclusion à long terme (« Voyez-vous, je n'exclurais pas le fait que la Russie devienne un jour membre de l'OTAN, sous réserve que l'OTAN devienne autre chose », estime Brent Scowcroft, conseiller à la Sécurité nationale puis à la Défense sous George H. Bush, Gerald Ford et Richard Nixon¹). L'apport technique russe a été sollicité par la France pour des opérations européennes de maintien de la paix (Tchad).

1. *Ibid.*, p. 207.

Au plan économique, la modernisation de la Russie, aujourd'hui comme avant 1917, repose sur l'accès aux technologies et aux marchés occidentaux. Ainsi, les entreprises énergétiques russes ont un besoin reconnu de techniques de forage en eau profonde (collaboration entre Gazprom, Statoil et Total pour le gisement de Chtokman en mer de Barents) et réalisent l'essentiel de leurs ventes dans l'Union européenne, qui est destinataire de 53 % des exportations totales de la Russie et lui fournit 52,5 % de ses importations, pour un total de commerce de marchandises de 233 Mds€. L'interdépendance est déjà une réalité, dans laquelle l'Union européenne n'est pas en position de faiblesse, tant s'en faut. Sept villes de l'Union européenne sont reliées à Moscou par cinquante à quatre-vingts vols hebdomadaires.

Au plan culturel et des échanges, l'appartenance de la création russe à la sphère européenne ne fait de doute pour personne et est un atout essentiel. La multiplication des saisons croisées (France-Russie en 2010) est bienvenue ainsi que le développement de vingt-cinq centres culturels européens dans une dizaine de villes russes.

Au plan géopolitique enfin, le partenariat avec l'Union devrait faire évoluer le sentiment territorial de la société russe et lui faire comprendre que, en l'absence de menaces venues de l'Ouest, il y a d'autres voies pour la survie que l'expansion territoriale pratiquée par le vieil empire épuisé, ce qui suppose que la Fédération de Russie cesse de se considérer comme un État aux frontières incertaines. Bien conduit, le rapprochement avec l'Union pourrait modifier le contexte géopolitique du continent et, à terme, rendrait sans objet le désir nostalgique

gique de redevenir une grande puissance impériale. Pour atteindre cet objectif, les principaux États de l'Union européenne, Allemagne, France et Royaume-Uni en tête, doivent bâtir une position commune pour travailler à ce partenariat durable et c'est sur la base de leur consensus qu'ils seront entendus à Washington comme à Moscou. Dans la troisième décennie qui s'ouvre depuis la bifurcation géopolitique de 1989, il est de l'intérêt des Européens de négocier et de faire prospérer une interaction positive avec la Russie, pour maîtriser la redéfinition des équilibres géopolitiques du continent.

Un mot enfin de la société russe. Comme le souligne Marie Mendras, une large partie de la population russe se sent à la fois proche et distincte de l'Europe, dont l'influence est diffuse mais forte. « Il y a toujours en Russie une "exception européenne", une relation spéciale au patrimoine culturel et social. La relation de la Russie à l'Europe a été et sera importante, mais ambivalente dans l'avenir. L'Europe est la clé de l'intégration de la Russie dans le système international, non plus comme superpuissance, mais comme un État moderne ordinaire¹. »

Il ne suffit donc pas à l'Union d'étendre ses frontières pour devenir une grande puissance, au terme d'une succession d'adhésions gérées selon un modèle unique. Au-delà de l'Union actuelle à 27, que peut-on envisager ? Il ne s'agit plus d'exporter un schéma uniforme d'eupéanisation (droit, règles du marché, etc.), mais d'imaginer des formules

1. Marie Mendras, *Russia and Europe. The Challenge of Proximity*, Europa Institut Zürich, Band 51, 2004.

réalistes et adaptées aux situations géopolitiques concrètes des régions qui confinent l'Union actuelle. Avec l'Ukraine, la formule d'État associé est un objectif réaliste, non pas par égard à des intérêts russes rivaux, mais au regard de l'état actuel du jeu politique et de l'économie ukrainienne. Avec les Balkans occidentaux qui comptent désormais sept États et entités, dont l'une, la Bosnie, est elle-même divisée en trois, la fragmentation excessive tolérée ou encouragée par les États-Unis et plusieurs États européens a débouché sur une impasse exprimée par la persistance de situations de protectorat et l'incapacité de nombre de dirigeants politiques à se dégager des références du passé. La promesse d'adhésion à l'Union à 27 apparaît comme un remède miracle, en déni des réalités locales. L'approche actuelle suivie par la Commission n'est pas pertinente. À l'exception de la Serbie, aucun État n'est viable de manière isolée. Il n'y a pas de liaison aérienne entre Zagreb et Belgrade, sauf par Vienne. L'Union devrait compléter les fameux critères de Copenhague – rédigés sur mesure en 1993 pour gérer une situation inédite dans l'histoire de la Communauté, l'adhésion des États postcommunistes d'Europe centrale – en ajoutant une forte dimension régionale pour les Balkans occidentaux et une offre globale d'adhésions simultanées : « Vous rejoindrez l'Union ensemble, en même temps, sur la base d'un projet régional articulé (transports et énergie, santé et formation, douanes et échanges, état de droit et coopération judiciaire, monnaie et instances de concertation, lutte contre les groupes d'intérêt politiques et économiques qui sont les vrais bénéficiaires du désordre présent,

règlements frontaliers et, si nécessaire, ajustements négociés). Il ne s'agit donc en Europe du Sud-Est d'une question de "limites géographiques" de l'Union, mais de méthode. Il est vrai que le devenir de cette région des confins n'est plus perçu comme prioritaire. Avec les États du sud et de l'est de la mer Méditerranée, la diversité continuera de s'imposer. Le Maroc, dont le souverain n'oublie pas qu'il a été stagiaire chez Jacques Delors à Bruxelles, a obtenu un statut avancé qui va au-delà de l'association avec l'Union, dès lors qu'il peut participer à des programmes et à des politiques communautaires. Lorsque Maroc et Algérie se seront accordés pour rouvrir leur frontière fermée en 1994, les discours et les projets d'intégration maghrébine deviendront crédibles et Bruxelles devra les encourager. Avec Israël, un statut rehaussé a été agréé dans une grande discrétion fin 2008, puis suspendu ; il lui permet notamment une participation accrue dans les programmes de recherche. Le manque d'unité des Européens sur l'appréciation de la situation politique régionale et les voies de règlement les empêche de rompre le cycle de violences et d'agir pour un règlement. Leur marge se réduit à faciliter la reconstruction d'infrastructures en terres palestiniennes qu'ils avaient déjà financées une première fois¹. » C'est sur la crise la plus grave et

1. Dans *Le Figaro* du 9 mars 2009, Renaud Girard interroge le ministre français des Affaires étrangères : « L'histoire de la dernière décennie à Gaza se résume à des bombes financées par les Américains détruisant des installations publiques palestiniennes financées par les Européens. N'est-il pas temps d'arrêter ce cycle ? » Bernard Kouchner ne peut que répondre : « C'est la guerre qu'il faut arrêter. Mais, en attendant, il faut aussi reconstruire. »

la plus durable à ses portes que l'Union a le moins de levier.

Enfin, en s'étendant, l'Union est redevenue une communauté d'États-nations, dont la somme de leurs intérêts particuliers et légitimes ne fait pas un intérêt commun. Or, au-delà des objectifs évidents d'avoir une politique russe cohérente, une stratégie réaliste de modernisation des États du voisinage et de règlement des conflits dans les confins, l'Union doit maîtriser son articulation avec le vaste monde. Le contraste entre ce qui a été entrepris depuis deux décennies dans l'espace européen et la crainte des changements en cours dans le monde est frappant et pourtant l'heure est au changement d'échelle, à l'extension des horizons d'action.

CHAPITRE 3

Changer d'échelle : les Européens dans l'arène mondiale

« Églé : “Que de pays ! Que d'habitations !
Il me semble que je ne suis plus rien dans un si grand espace,
cela me fait plaisir et peur.” »

MARIVAUX,
La Dispute, 1744.

En avril 2001, à l'École centrale du parti communiste de Pékin, sise à côté du palais d'Été et haut lieu de la formation des élites politiques et des cadres supérieurs de l'administration nationale et provinciale, boîte à idées des dirigeants sous la houlette d'un président de la République également président de l'École, je donne une conférence sur la construction européenne¹. Les résultats tangibles de la

1. L'École est animée par Zheng Bijian, son vice-président, également président du Forum chinois des réformateurs et membre du comité central du parti

coopération entre vieilles nations européennes et le processus de réconciliation intrigant, la viabilité de la nouvelle monnaie unique comme possible réserve internationale surprend. Les questions tournent autour de la capacité d'une telle Union à devenir un acteur du nouveau monde « multi-polaire ». Ce concept est apprécié des stratèges chinois, on l'a noté, dans leur ambition de trouver un contrepoids aux États-Unis. Mais mes interlocuteurs s'interrogent sur l'extension géographique de l'OTAN vers l'est et les accords de partenariat passés avec les États d'Asie centrale, aux portes de la Chine, et les facilités militaires accordées aux Européens et aux Américains par plusieurs États pour intervenir en Afghanistan. Même curiosité au Centre d'études européennes de l'Université Fudan de Shanghai, avec un questionnaire sur les modalités et les étapes de réalisation d'un marché unique. La construction européenne y est étudiée de près comme laboratoire de coordination interétatique aux leçons transposables dans une Chine encore marquée par ce que Dai Bingran, son directeur, me présente comme le nationalisme économique des provinces entre lesquelles persistent des barrières de toute nature. Ce que confirment les dirigeants de Carrefour en Chine centrale qui ont fondé leur réussite sur une stratégie d'approvisionnement conçue à l'échelle de bassins économiques régionaux dépassant les limites provinciales. Les élites chinoises ont donc de l'Union européenne une

communiste chinois. Les thèmes retenus pour la rencontre du 25 avril 2001 étaient : la France et les transformations du continent européen ; la réforme politique en Chine, l'État de droit et le gouvernement de la vertu, le centre et les provinces.

vision qui n'est pas sans rappeler celle de Charles de Gaulle qui y voyait un levier pour moderniser la France¹. Et dans le parc scientifique de Zhongguancun, la Silicon Valley chinoise, entre le 3^e et le 4^e périphérique dans la partie nord-ouest de Pékin, pépinière de champions nationaux installés à côté des multinationales des NTIC, Huawei Technologies, firme privée fondée en 1988 par Ren Zhengfei, officier à la retraite, reçoit une délégation iranienne qui succède à une autre venue du Pakistan pour s'enquérir des dernières innovations dans le secteur des commutateurs, des serveurs et des réseaux de télécommunication².

Chaque voyage prodigue sa part d'enseignements. Ici, le lien établi par les élites chinoises entre l'économie, la monnaie et la géopolitique et, pour un Européen, l'impérieuse nécessité de changer d'échelle, de repenser le projet européen à l'échelle mondiale, au-delà de la validité du modèle européen d'intégration régionale. Celui-ci suscite l'intérêt en Asie du Sud-Est et du Sud et j'en avais présenté, comme conseiller de la Commission européenne en 1996-1997, les ressorts aux responsables tant de l'Asean à Djakarta et à Singapour que de l'Association sud-asiatique pour

1. « C'est une certaine sécurité mais une médiocrité certaine que les barrières des douanes, les bornes des interdictions et les clôtures des contingents ont apportées à notre industrie, à notre agriculture, à notre commerce. Au contraire, la compétition leur fera tout à la fois courir des risques et sentir l'aiguillon », in *Mémoires d'espoir*, Plon, 1999.

2. En réalité, les fleurons de l'industrie chinoise, telles Lenovo, Haier, Sina ou Alibaba, qui symbolisent l'émergence de la Chine n'ont réussi qu'en allant se faire enregistrer à Hong Kong pour y lever des capitaux. Revanche de Hong Kong sur Shanghai et Pékin, en éternelle compétition.

la coopération régionale, de Colombo et Malé à Thimphu et de Dhaka à Islamabad en passant par Mumbāi, Delhi et Katmandou, où se situe son siège¹.

L'Union à 27 est un grand marché régional d'importance commerciale globale ; le nouvel état du monde exigerait qu'elle fût également une communauté géopolitique capable d'articuler une stratégie politique mondiale non limitée au commerce et à l'environnement. Ce sursaut qualitatif supposerait un accord interne sur la finalité première, non plus seulement le marché unique, la prospérité attendue et l'*Artleben* à sauvegarder, mais la décision de constituer un acteur géopolitique autonome. Ceci passe par l'élaboration d'une grille d'analyse lucide de l'arène mondiale en commençant par cette double question : qui produit nos représentations du monde ? Qui sont les anciens et les nouveaux « mondialisateurs » ? Préalable indispensable pour identifier un nombre restreint d'intérêts européens prioritaires, d'objectifs et d'espaces de dialogue et de projection d'influence.

LES « MONDIALISATEURS »
ET LEURS REPRÉSENTATIONS DU MONDE :
LECTURE CRITIQUE

La modernité n'est plus un monopole occidental ni européen. Soit. On comprend la satisfaction d'un Ratan

1. L'Afghanistan l'a rejointe en 2007.

N. Tata, président de Tata Sons, héritier d'un groupe familial fondé en 1868 pour rebâtir une industrie nationale, diplômé de Cornell et de Harvard, lorsque, achetant Jaguar et Land Rover, il s'empresse de déclarer que les noms des deux entreprises seront préservés. Car c'est cela qu'il acquiert, des marques, autant que des actifs industriels, porteuses de rêve, de chic et symbole de réussite. Mais il en va parfois de notre attitude à l'égard des entrepreneurs et des nouvelles classes moyennes du Sud comme de l'affaire du plombier polonais ; on se souvient de certains commentaires officiels français au moment de l'achat d'Arcelor par Mittal Steel appelé à s'enquérir au préalable de la « grammaire des affaires » et à « ne pas payer en monnaie de singe », propos qui ne passèrent pas inaperçus en Inde. Et face à la croissance économique rapide dans une trentaine de pays du Sud en voie de développement, il paraît bien inconfortable de devoir renoncer à des postures, même sincères et généreuses, de charité et de compassion. Le monde change et la confiance retrouvée ou reconquise au Sud rappelle les décennies 1950-1960 où s'imposait un mouvement généralisé de décolonisation dans le tiers-monde, animé par d'anciens étudiants d'Oxford ou de la Sorbonne s'émancipant dans la langue de la métropole, sur la foi des principes des Lumières et du parlementarisme de Westminster. Il y a donc une aspiration généralisée à l'égalité et à la reconnaissance. Il faut en prendre acte et mieux cerner dans quel cadre elle se situe et avec quelles cartes mentales et quels outils les Européens et les autres pensent le monde actuel.

Alors que les grandes catégories en vogue après 1945 – Ouest/Est, Nord/Sud – étaient d'abord stratégiques et idéologiques, avec une célèbre variante produite par le démographe français Alfred Sauvy – le tiers-monde, version géopolitique planétaire du tiers état –, aujourd'hui remplacée par un « Sud » aux contours incertains, les grandes représentations contemporaines sont fondées sur une description économique et financière de l'état des lieux. Effet logique du triomphe du marché et du retrait supposé des États, du moins jusqu'à la crise majeure de 2008-2009. Ces images mentales du monde sont d'abord manufacturées par les banques d'affaires et d'investissement de New York et de Londres, et les grands cabinets d'audit, et lancées sur le marché des idées comme des modes. À l'origine, elles participent de cette occidentalisation de la planète par le doux commerce et jouent leur partie « sous le bouclier des États-Unis, garant des pouvoirs historiques de l'Occident », selon la formule de Pierre Legendre¹.

Description inédite doublée de l'offre de nouveaux fonds d'investissements. Ainsi, le terme de « marchés émergents » (*emerging markets*) avait été proposé par Antoine van Agtmael dès 1981, alors banquier chez Bankers Trust à New York, en substitution sémantique à un projet de *Third World Equity Fund*, de connotation moins attractive pour des investisseurs. Le tiers-monde évoquait toujours un domaine de pauvreté implacable et un champ de bataille entre l'Est et l'Ouest après l'intervention soviétique en

1. *Dominium Mundi, L'Empire du management*, Mille et Une Nuits, 2007.

Afghanistan. L'auteur se fondait sur son observation de la modernisation économique en Corée du Sud et les succès des premières Bourses des pays du Sud qu'il suggérait de prendre au sérieux. Il eut du mal à imposer son idée à un conseil de direction réticent qui niait la réalité de marchés financiers hors des États-Unis. À cette période, les pays et entités de référence en Asie étaient Singapour, Taiwan, Hong Kong et la Corée du Sud, regroupés sous le nom de NPI, « nouveaux pays industrialisés ». Le terme de « marchés émergents » fut encore popularisé par l'Institute of International Finance de la Banque mondiale. Ces territoires montraient la voie, selon le modèle japonais du vol d'oies sauvages, pour les « pays en développement » que Jacques de Larosière a définis comme ceux qui pratiquent, d'une manière plus ou moins efficace, l'économie de marché et accèdent aux financements internationaux, en les distinguant des pays les moins avancés qui n'ont pas encore accédé au stade de l'émergence (il citait l'Afrique et l'Asie du Sud). Avec la dérégulation des marchés financiers, les mouvements de capitaux privés représentent l'essentiel du financement extérieur des pays émergents (150 à 200 Mds\$/an depuis dix ans contre 20 Mds de flux multilatéraux), dans des investissements directs et de portefeuille, vecteurs de transferts technologiques et d'intégration dans les réseaux du commerce international.

Mais les crises financières du Mexique en 1994, d'Asie en 1997 et de Russie en 1998 avaient laissé planer un doute sur la validité du concept de « marché émergent ». Un relais a été trouvé avec l'invention du groupe des BRIC (Brésil,

Russie, Inde et Chine), par un économiste influent de Goldman Sachs en novembre 2001, Jim O'Neill, qui y ajouta le Mexique en octobre 2003, pour décrire les nouveaux moteurs de la croissance mondiale. Nouveau succès sémantique planétaire, repris par les experts et les prescripteurs, dont le moindre ne fut pas Vladimir Poutine en personne lors de son fameux discours à la conférence de Munich sur la sécurité en février 2007, où il expliqua que ces quatre États statistiquement réunis dépassaient déjà le « PIB de l'Union européenne tout entière » s'il était estimé en parité de pouvoir d'achat¹ et que celui de l'Inde et de la Chine surpassait celui des États-Unis. Satisfaction non feinte mais prématurée de trouver ainsi une assise économique à l'émergence de « nouveaux centres de la croissance mondiale inévitablement convertie en influence politique renforçant la multipolarité ».

Ce regroupement improbable peut faire sens pour décrire des marchés majeurs fondés sur la taille de ces quatre États, leurs populations, leurs poids régionaux et leurs taux de croissance jusqu'en 2008, sans pour autant suffire à façonner un ensemble cohérent et significatif au plan géopolitique. La crise de 2008-2009 a accentué les différences entre ces États. Une analyse réaliste conduit à faire les cons-

1. Le recours à la parité de pouvoir d'achat fait sens pour la mesure des pouvoirs d'achat nationaux, mais devient abusif lorsque l'on compare des puissances économiques et les montants du commerce international. Une partie de la rhétorique sur le rattrapage et l'émergence est fondée sur un détournement statistique, porté à l'origine et pour des bonnes raisons par les mouvements de solidarité tiers-mondiste, et repris par des banques d'affaires et les littératures déclinistes.

tats qui suivent. La Russie se dépeuple, aux portes de la Chine, et n'a plus les moyens matériels et humains de la grande puissance, au-delà de la rhétorique et de sa capacité d'imposer les termes du désenclavement de son voisinage centre-asiatique. Peu d'investissements industriels, des importations massives, des besoins indispensables de concours technologiques externes. La grande Russie a perdu son pouvoir d'attraction. C'est pourquoi elle recherche une garantie américaine sur une sphère d'influence coïncidant avec l'ancien empire, à la seule exception des pays baltes¹. Il est peu probable qu'elle y parvienne.

Chine et Inde sont en rivalité structurelle sur à peu près tous les sujets et ce que m'avait dit à ce propos l'« Air Commodore » Jasjit Singh, lors d'un entretien à New Delhi au siège de l'IDSA² qu'il dirigeait alors, reste valable. C'est la seule frontière chinoise qui ne soit pas démarquée du fait de revendications territoriales persistantes depuis la violente guerre de 1962. Les régimes politiques sont opposés ; Pékin bloque l'entrée de New Delhi au Conseil de sécurité des Nations unies et a noué des alliances avec des États voisins pour y disposer sa chaîne de bases navales en collier de perles sur un océan qui n'a d'Indien que le nom, pour l'instant ; Pékin soutient l'adversaire pakistanais ; la course aux matières premières fait rage de l'Asie centrale à l'Afrique et l'effort de défense dans les deux pays se poursuit. Mais chaque État est

1. Entretien entre Hillary Clinton et Serguei Lavrov à Genève, le 6 mars 2009.

2. 24 juillet 2001, Institute for Defence Studies and Analyses.

conscient que les avantages de la diplomatie commerciale à travers les cols himalayens tempèrent les risques de confrontation. Bref, la portée du terme de « *Chindia*¹ » créé en 2005 par le député Jairam Ramesh après la visite du président Wen Jiabao à Bangalore est un encouragement à l'ouverture commerciale réciproque et non le constat d'une symbiose à venir. L'Inde bénéficie depuis 2005 d'un partenariat américain, notamment sur le nucléaire civil. La prise en considération de l'Inde comme puissance émergente résulte non seulement du choix de l'ouverture décidée en 1991 par Manmohan Singh, alors ministre des Finances, après la chute de l'allié soviétique et l'effondrement du régime économique centralement planifié, ainsi que des succès dans les industries de haute technologie et de services, mais aussi d'une diplomatie tous azimuts et d'un rapprochement avec les États-Unis qui y voient depuis 2003 un contrepoids face à la Chine, une « puissance positive ». Il est essentiel pour les États-Unis de valoriser la voie indienne de succès économique, face à une voie chinoise alliant jusqu'à maintenant succès économique et régime de parti unique, ce qui discrédite l'ambition de démocratisation imposée et représente un exemple malencontreux. Il reste que l'Inde actuelle ne se pense pas comme une grande puissance mais comme un acteur en quête d'un statut international amélioré, qui, sur la base de ses capacités de *hard power*, de son système démocratique et de la fécondité de ses idées, veut être prise au sérieux.

1. Jairam Ramesh, *Making Sense of Chindia, Reflections on China and India*, Introduction de Strobe Talbott, New Delhi, India Research Press, 2005.

Pour sa part, le Brésil a certes développé une présence en Afrique occidentale et australe et son président est présent dans des sommets Sud-Sud, mais ce vaste pays à la mentalité pionnière reste d'abord autocentré, replié sur lui-même et sur le continent sud-américain où son influence gagne, en un mouvement séculaire. « L'immense majorité des Brésiliens s'intéressent peu au reste du monde. La plupart d'entre eux n'ont jamais voyagé à l'étranger : les habitants des grands foyers de peuplement vivent soit à près de 2 000 km de la frontière la plus proche (São Paulo et Rio), soit à plus de 4 000 km (Recife). La presse ne les y aide guère, qui parle peu de l'étranger et ne compare que rarement le Brésil à d'autres pays¹. » Le fait d'être considéré par le client chinois comme un producteur de denrées et de matières premières de base à bas prix, entretient un danger de « *comoditizacao* », un risque de retour en arrière lorsque ce pays exportait des matières premières sans les transformer. Les ouvertures du président Lula vers l'Afrique n'ont pas eu les résultats économiques escomptés. Le Brésil fait face à un dilemme, en étant trop puissant sur le continent sud-américain et pas assez à l'échelle mondiale. Seule une réforme du Conseil de sécurité des Nations unies lui donnerait un marchepied statutaire, dont l'accès est bloqué par l'Argentine et, depuis peu, le Mexique.

Ce regroupement « bricolé » est finalement une bulle géopolitique. La Chine est la seule à se penser comme un

1. Hervé Théry, « Le monde vu du Brésil », in *Géopolitique du monde contemporain*, Nathan, 2008.

acteur global, sans alliés ni amis. Cet ensemble partiel fut complété en 2005 avec les « onze prochains » (*Next Eleven*) : Bangladesh, Égypte, Indonésie, Iran, Mexique, Nigeria, Pakistan, Philippines, Vietnam, Turquie, Corée du Sud (ce dernier considéré comme déjà développé), présentés comme de futures économies majeures, sur la base de critères de stabilité économique, de maturité politique, d'ouverture aux échanges et aux investissements et de niveau d'éducation. Ce classement n'est pas seulement une « spéculation » intellectuelle dès lors que des banques ont créé un fonds indiciel coté en Bourse, *Next 11 Emerging*¹. Cette représentation du monde qui est supposé advenir est donc aussi un produit financier, sous forme de certificats. De son côté, Morgan Stanley avait établi sa propre liste en 2007, en ajoutant les pays suivants : Mexique, Argentine, Chili, Pérou, Colombie, Afrique du Sud, Maroc, Égypte, Israël, Jordanie, Turquie, Pologne, République tchèque, Hongrie, Russie, Pakistan, Thaïlande, Malaisie, Indonésie, Chine, Corée du Sud, Taiwan, Philippines. Ces diverses listes servent de référence aux stratégies des pouvoirs publics. Elles ont été reprises en France par le ministère de l'Économie

1. Grands pays émergents en une seule transaction : un support innovant, transparent et liquide, EasyETF S-Box BNP Paribas Next 11 Emerging offre aux investisseurs une exposition instantanée aux 11 prochains grands pays émergents au sein d'un véhicule conforme aux normes UCITS III. Son objectif est de répliquer au plus près (avant frais et fiscalité) à la hausse comme à la baisse la performance de l'indice S-Box BNP Paribas Next 11 Core 8 Emerging Countries. EasyETF S-Box BNP Paribas Next 11 Emerging est un fonds indiciel coté sur le segment NextTrack d'Euronext Paris. Ses parts se négocient en continu sur le marché boursier.

pour définir cinq pays pilotes, marchés à fort potentiel de croissance à long terme où la présence française est insuffisante (Chine, Inde, Russie, plus États-Unis et Japon) et vingt pays prioritaires ou marchés cibles (Turquie, Pologne, etc.). À noter également la liste des pays en transition et émergents du Quai d'Orsay¹. Au total, ces classements ont l'avantage d'attirer l'attention sur les données démographiques, signalant des marchés potentiels exprimés en parité de pouvoir d'achat, la vigueur des taux de croissance jusqu'en 2008 et les besoins d'équipement. Ils indiquent également les opportunités de production locale pour la conquête des marchés mondiaux, selon la démarche suivie par les firmes américaines qui ont investi la Chine et engendrent le premier flux commercial interrégional mondial.

Cette approche a connu deux évolutions récentes traduisant l'entrée dans une deuxième phase de la mondialisation contemporaine. D'une part, les cabinets d'audit se sont intéressés de manière plus fine aux « entreprises émergées » des pays en croissance, car elles présentent des performances opérationnelles et financières comparables à celles de leurs concurrentes occidentales, et parfois meilleures, et qu'elles partent à leur tour à la conquête des marchés internationaux et des firmes établies (rachat d'une activité d'IBM par Lenovo²). D'autre part, les mêmes cabinets invitent à penser

1. Trente-neuf États classés par groupes régionaux (2009).

2. Ces 221 entreprises pesaient 19 % de la capitalisation boursière cumulée des 1 000 premières mondiales (décembre 2007) contre 5 % en 2000 ; 8 groupes issus de ces pays comptent parmi les 20 premiers ; leur marge opérationnelle est de 25 % contre 14 % dans les groupes des pays développés (Ernst

« au-delà de ces BRIC » et de considérer l'avenir à long terme – 2050 – d'économies de pays tels que la Turquie, l'Indonésie, le Mexique. Mais surtout, le processus d'une globalisation conduite par les firmes des États-Unis, du Japon et de l'Europe, à la recherche de produits à moindre coût et de marchés à plus forte croissance que leurs marchés domestiques, est jugé dépassé ou concurrencé par un nouveau phénomène nommé « globalité¹ », nouvel état de fait où les concurrents, décrits comme des challengers globaux, n'ont plus leur assise dans les pays développés, mais dans les économies en forte croissance. La compétition porte sur tous les domaines : capitaux, talent, matières premières, propriété intellectuelle, partenaires, fournisseurs, conseils, clients, notoriété et imposition de leurs marques. Avec la crise de 2008-2009, cette montée en puissance peut être retardée, mais elle est structurelle et représente un défi inédit pour les firmes des puissances établies. On comprend mieux dès lors l'ambivalence des opinions européennes

and Young, mai 2008). On recense des géants de l'énergie (Gazprom, Rosneft, Lukoil, MMC Norilsk, Vale, Petrochina, Sinopec), des multinationales réalisant une majorité de leurs chiffres d'affaires à l'étranger (comme Embraer, Severstal, Reliance Industries, Infosys, Wipro, Lenovo, Cemex, Hyundai Motors, Samsung Electronics) et des géants nationaux sur leur marché domestique (Bradesco, Sberbank, Tata Steel, Tata Motors, Grupo Modelo, etc.). Voir aussi *The 2009 BCG 100 New Global Challengers* (janvier 2009) (Agility, Koweït ; Camargo Correa, Brésil ; ChemChina ; Dalian Machien Tool Group ; Falabella, Chili ; Dubai World, Mexichem ; etc.).

1. The Boston Consulting Group, *Globality, The World Beyond Globalization*, 2008 (*A new era of competition in which multinationals from the developed world are suddenly finding themselves competing with everyone from everywhere for everything*).

pour lesquelles ces mutations sont à la fois une opportunité – notamment dans les pays marchands de l'Europe du Nord-Ouest – et une menace dont il convient de se protéger, surtout en Europe du Sud et en France¹. On néglige parfois de rappeler dans les débats que les acteurs économiques européens sont depuis trois décennies des « mondialisateurs », au même titre que ceux du Japon et des États-Unis.

LES EUROPÉENS ACTEURS
DE LA MONDIALISATION,
AVEC BIEN D'AUTRES

La construction européenne est depuis l'origine synchrone de phénomènes qui la dépassent et la surdéterminent. Hier, elle se constitua comme un fragment de l'Occident sur une arène mondiale disputée entre Moscou et Washington, sur le continent comme dans les régions du tiers-monde en voie de décolonisation. Depuis 1989, la communauté européenne a eu pour tâche de mener à bien la réorganisation du continent et elle y a réussi, dans le contexte changeant d'une arène économique globalisée. Le mot fétiche de « mondialisation », créé en 1983, désigne très exactement la capacité potentielle des entreprises, de Microsoft à Infosys, à agir en

1. Eurobaromètre 69 : la mondialisation est associée à : opportunité 56 % ; plus d'ouverture sur les cultures extérieures 62 % ; impact social négatif 56 % ; besoin de régulation 64 % ; bouclier protecteur 44 % ; Union européenne comme tremplin pour en bénéficier 48 % (en 2008).

temps réel à l'échelle du globe par le recours aux technologies de l'information et à l'informatisation des économies de services. Elle signale un double mouvement de conquête des nouveaux marchés par les firmes occidentales et, désormais, d'entrée des firmes dites émergentes dans les marchés mûrs. Et pour un géographe, le terme invite à repérer ce qui joue à l'échelle planétaire et qui a des effets à d'autres échelles.

La priorité donnée par les États européens à la gestion des affaires domestiques était d'abord motivée par l'impératif de sécurité à l'échelle régionale. En même temps, l'élargissement politique de l'Europe instituée offrait l'occasion aux firmes, en tirant parti des différentiels salariaux et des croissances de rattrapage, de restructurer leurs systèmes productifs pour mieux s'adapter à la compétition mondiale et exporter tant sur le marché européen que dans les pays émergents en mal d'équipement : ce fut la méthode des entreprises allemandes en Europe centrale, italiennes en Europe du Sud-Est, françaises en Pologne, en Slovénie ou en Roumanie, nordiques dans les États baltes et en Pologne. Il serait temps pour les États et les gouvernements européens d'assumer politiquement le fait, on l'a écrit, que les firmes européennes, à l'instar de celles des États-Unis et du Japon, participent de cette redistribution des cartes¹.

1. En 2005, plus de la moitié des exportations chinoises provenait d'opérations d'assemblage et de transformation de produits semi-finis et composants importés, menées pour l'essentiel (plus de 80 %) par des filiales d'entreprises étrangères. L'investissement étranger dans l'industrie manufacturière en Chine se répartit presque également entre production pour le marché intérieur et production pour l'exportation (*La Lettre du CEPPI*, n° 254, mars 2006).

Et, à la différence du Japon, qui était déjà un pays industrialisé dans les années 1950-1970, les pays émergents sont encore en développement ; les besoins de leurs marchés intérieurs offrent de réelles opportunités pour les économies européennes.

La mondialisation est également le fait des États-nations. Dans la majorité de ces pays, l'entrée dans le jeu économique global a été le fruit de décisions politiques prises au plus haut niveau (parti communiste chinois en 1978, gouvernement indien en 1991, étatsisme dirigé en Russie à partir de 2003...). Elle se réalise dans une alliance entre les États et les investisseurs étrangers puis entre ces mêmes États et de nouveaux champions nationaux¹. L'économie mondiale est au défi d'« absorber » de nouveaux grands exportateurs, telle la Chine, comme elle le fit pour le Japon. La nouvelle géographie économique est plus dispersée ; 99 États avaient enregistré une croissance supérieure à la moyenne mondiale en 2006. Pour l'Europe, cette nouvelle géographie économique n'a rien d'un jeu à somme nulle.

Cette mondialisation ne se limite pas plus au marché que le « monde » ne se réduit à celle-là. Les publicitaires expliquent que nous vivons dans une ère de représentations ; c'est leur métier. Le monde est une scène médiatique unique mais non unifiée. Ce qui se passe dans le réel est concurrencé par l'interprétation publique immédiate des

1. On comptait 62 multinationales issues de pays émergents dans le classement des 500 premières firmes mondiales en 2007 ; les entreprises « émergées » pèsent 19 % de la capitalisation boursière en 2007.

faits, la circulation des images de l'Autre et des stéréotypes instrumentalisés, le choc des émissions et des réceptions. Les mémoires longues peuvent nourrir le ressentiment, combustible des tensions. Les photos de famille des dirigeants réunis en forums de tous formats (G20¹, sommets de l'Union européenne, etc.) rassurent les opinions en donnant l'impression que, dans ces espaces de discussions et de décisions, on veille aux équilibres mondiaux.

Sur le fond, le monde est une arène qui fonctionne sur le mode des rapports de force entre intérêts légitimes, parfois sur le mode de la confrontation. Il est hétérogène par rapport à une communauté européenne régie par le droit et le contrat, et gouvernée selon le compromis imparfait entre des intérêts nationaux. L'Europe instituée, qui n'est évidemment ni ne sera une nation ni un État même si elle présente des éléments de gestion fédérale comme la monnaie et suscite un sentiment d'identité politique et d'appartenance culturelle, n'est pas synchrone avec la géopolitique classique, proche du concert des nations de la fin du XIX^e siècle. Cette diachronie, ce décalage sont perçus comme une faiblesse. « Elle doit mûrir », déclare l'ambassadeur russe à Bruxelles, feignant de croire qu'un consensus

1. Le G20 regroupe les ministres des Finances et les gouverneurs des banques centrales depuis 1999 (initiative allemande et canadienne) et les chefs d'État depuis novembre 2008. Dix-neuf pays dont 11 pays émergents (Argentine, Brésil, Chine, Inde, Indonésie, Mexique, Russie, Arabie Saoudite, Afrique du Sud, Corée du Sud, Turquie) + France, États-Unis, Allemagne, Canada, Italie, Japon, Australie, Royaume-Uni + UE = 90 % du PNB mondial, 80 % du commerce mondial (dont intra-Union européenne) et deux tiers de la population mondiale.

patiemment bâti à 27 États et représentant un demi-milliard de citoyens pèse moins que la posture univoque d'un gouvernement. Et Henry Kissinger juge que les Européens ne sont plus capables des sacrifices que leur imposerait l'ambition de la puissance, celle capable d'agir dans les crises. Il est vrai que la majorité des pays émergents ont des régimes autoritaires. La Chine progresse en Afrique, car elle évite de porter un jugement sur le jeu politique. En outre, la croissance économique ne favorise plus la transition démocratique. Mais n'est-il pas trop tôt pour estimer qu'un développement durable est possible sans une mutation démocratique ?

Il arrive même que les États démocratiques des régions émergentes (Inde, Afrique du Sud) s'opposent frontalement aux positions des Européens aux Nations unies quand il est question de droits de l'homme, même quand ceux-ci parlent « d'une seule voix » et à l'OMC à propos des modalités d'ouverture commerciale. Bref, d'un côté, une arène, un système mondial fondé sur le jeu classique des intérêts nationaux qui, dans un monde interdépendant, s'expriment tantôt dans la rivalité, tantôt dans la négociation, de sorte que les grands acteurs établis ou aspirant à l'être (États-Unis, Chine, Inde, Russie) sont en même temps partenaires et adversaires ; de l'autre, le forum d'une organisation régionale *sui generis* fondée sur le droit et la pratique du compromis entre les États-nations qui la composent, mais qui peinent à définir et promouvoir des intérêts communs.

À L'ÉCHELLE PLANÉTAIRE,
QUELS SONT LES INTÉRÊTS EUROPÉENS ?

Dans la Stratégie européenne de sécurité adoptée par le Conseil européen de Bruxelles le 12 décembre 2003, la notion d'intérêts européens n'est mentionnée que deux fois (pages 15 et 16) : « Même à l'ère de la mondialisation, la géographie garde toute son importance. Il est dans l'intérêt de l'Europe que les pays situés à ses frontières soient bien gouvernés. » « Il n'est pas dans notre intérêt que l'élargissement crée de nouvelles lignes de division en Europe. » Lors d'une réunion en 2006 au secrétariat du Conseil avec les conseillers de Javier Solana, haut représentant pour la politique extérieure, j'acquis la certitude que certains des rédacteurs de ce document pionnier avaient pesé, dans la conjoncture géopolitique de l'année 2003 marquée par le début de l'intervention militaire américaine en Irak, pour réduire l'usage de ce terme au profit des notions de priorités et d'objectifs, d'enjeux, de défis et d'opportunités, bref pour se situer dans le sillage des préoccupations stratégiques du grand allié¹. Peut-on durablement fonder une Union à ambition politique et géopolitique sur des opportunités d'origine externe, limitant ainsi l'action commune à être réactive, en fonction d'agendas déterminés par d'autres acteurs ?

1. Le fait que l'ancien secrétaire général de l'OTAN ait été l'un des premiers candidats à la succession de Javier Solana marque assez le peu de marge de manœuvre que les Européens s'autorisent.

Pourquoi le concept n'apparaît-il pas dans le rapport annuel d'activité de la Commission, y compris dans le chapitre 5 traitant de l'Europe en tant que partenaire mondial ?

Le seul point de consensus affiché semble être la volonté de préserver le modèle de vie des Européens, notion allant au-delà des modèles sociaux et désignant à la fois un niveau de vie, l'exercice des droits démocratiques, la liberté des choix individuels et collectifs et la vigueur des mécanismes de solidarité entre États de niveau de vie différent, entre territoires et entre générations. Cet intérêt fondamental – celui de la pérennité recherchée par toute organisation collective – peut-il être acquis sans une capacité à peser sur le cours du monde, face à des États qui ont des politiques de puissance ?

Dans un monde caractérisé par la « puissance relative » et une « histoire volatile et imprévisible », selon Pierre Hassner, l'Union a toutes les chances de pouvoir contribuer à façonner les indispensables règles internationales, ne serait-ce que parce que c'est le premier marché du monde, ainsi que l'expérience la plus achevée d'intégration politique régionale sur une base démocratique. Le seul domaine dans lequel l'intérêt européen s'exprime comme tel est celui de la négociation commerciale internationale, où le commissaire compétent dispose d'un mandat clair ; il est vrai que c'est le prolongement logique d'une Union historiquement fondée sur la création d'un grand marché régional unique.

Qu'est-ce qu'un intérêt ? Étymologiquement, le mot vient de *inter-esse*, « être entre », à la fois le jeu, la différence et l'interaction entre une nation et le vaste monde. L'intérêt

d'une nation comme la France comporte des invariants classiques tels que la survie physique et l'intégrité territoriale, la souveraineté, l'identité culturelle, la sécurité, le maintien d'un niveau de prospérité et la paix durable. À quoi s'ajoutent des intérêts variables – rang, prestige, rôle, affichage. Les intérêts communs des Européens ne se réduisent pas à la somme d'intérêts nationaux légitimes ni ne les ignorent. Ce sont des intérêts opérationnels sélectifs, produits par convergence entre les principaux États membres capables d'agir à l'échelle globale et par mutualisation à 27 dans un système international plus acéphale que multipolaire, sans instance suprême reconnue, et conflictuel : faire vivre l'alliance politique entre Européens, maintenir un haut niveau de prospérité, agir dans le monde sur la base d'une grille de lecture concertée, influencer la bataille des idées et des normes, valoriser les institutions internationales, prendre des risques et des responsabilités. Parler d'une seule voix n'est pas un but en soi, mais un moyen de se faire entendre. L'intérêt européen est de porter des positions communes sur un petit nombre de sujets majeurs. J'en identifie trois.

Le premier intérêt européen est de ne pas renoncer à son principal atout, la réussite de son intégration régionale, fondée sur le partage de quelques éléments de souveraineté et la production de normes collectives avec le souci d'encadrer la compétition dans des instances de compromis. Cette discipline collective est parfois présentée comme un multilatéralisme par beau temps. Dans le mode contractuel qui est le sien, la règle décidée en commun s'impose à tous. Sur cette base, édifier un pôle européen avec ses expériences, son

stock d'idées (sur les questions globales, l'écologie, le multilatéralisme effectif), une ouverture de l'opinion plus grande qu'aux États-Unis. L'expérience en cours en Europe n'est pas transposable en tant que telle, puisque les circonstances historiques qui l'ont produite ne se sont pas répétées ailleurs. Mais pourquoi ne pas revendiquer pour Bruxelles le titre de capitale mondiale de la régulation¹ ?

L'expérience régionale de l'Union, possible « modèle réduit » d'un système international plus coopératif, est un facteur de légitimité de son action extérieure, perçu comme tel par les autres pour qui la réalité « européenne », même diffuse, ne fait pas de doute. L'autre option serait une forme nouvelle d'isolationnisme et de protectionnisme avec leurs relais populistes plaidant pour des sociétés fermées. Vue d'Asie et d'Amérique du Nord, la politique d'élargissement de l'Union est considérée comme un succès, au même titre que la création d'une monnaie unique et d'un grand marché². C'est en accélérant leur intégration régionale que les Européens prennent place dans le jeu global, au plan économique. Les grands États émergents y prêtent d'autant plus attention qu'eux-mêmes restent fractionnés par des barrières physiques, fiscales et commerciales internes ; ni l'Inde (avec ses 28 États et ses 22 langues officielles), ni la Chine, ni

1. Jean-Philippe Mochon, « Année hors norme ou nouveau départ ? L'actualité législative de l'Union européenne en 2008 », in *Rapport Schuman sur l'état de l'Union*, *op. cit.*

2. *L'Europe vue d'Inde et l'Europe vue de Chine, regards contemporains*, Karine Lisbonne-de-Vergeron, Chatham House et Fondation Robert-Schuman, 2006 et 2007.

l'Indonésie ne constituent des marchés nationaux uniques¹. Mais l'Europe instituée n'est pas considérée comme un acteur géopolitique en raison du manque de convergence entre les États-nations qui la composent. Le décalage entre la puissance de l'ensemble économique régional structuré en un marché unique, capable d'imposer ses règles d'accès et ses normes, et la faiblesse d'une communauté géopolitique inchoative sont pointés. Faut-il obtenir une représentation unique de l'Union européenne dans diverses instances internationales ? C'est accessible au FMI. Est-ce souhaitable au Conseil de sécurité ? Ce qui importe est l'affirmation de positions européennes communes et la capacité à nouer des alliances. Ainsi, aux Nations unies, on note deux évolutions : d'une part, les Européens défendent désormais des positions communes (notamment dans le champ des droits de l'homme) et peuvent compter dans ces conditions pour 40 % des États environ (80 États, dont les 27 plus le Canada, les États-Unis et les États d'Amérique latine). En même temps, ils trouvent en face d'eux des États, y compris démocratiques (Inde, Afrique du Sud, plusieurs pays africains), pas seulement la Chine ou la Russie, qui récusent ces positions communes sur les droits de l'homme.

Les États entrant dans le jeu global ont intérêt à la stabilité, sinon à l'harmonie. Dans la gestion de l'interdépendance, les Européens ont acquis une expérience avérée qui

1. On compte autant de fonctionnaires d'administration centrale à Pékin que dans les institutions de Bruxelles (23 000, plus 2 000 interprètes et traducteurs).

leur confère une longueur d'avance. L'énonciation de la politique européenne à l'égard des États tiers devrait faire montre d'ouverture, à l'image de son expérience interne, plutôt que de rallier un projet de Sainte Alliance occidentale. Ce qu'énoncent les Européens compte, au-delà des normes qu'ils édictent ; ils animent une utopie stabilisante et n'ont pas à y renoncer mais le temps requis est celui de la longue durée, pas celui des médias (il faut quatre à sept années pour faire adopter une directive, en raison du nombre d'instances consultées dans un processus démocratique).

Première puissance économique et commerciale du monde, l'Union européenne a intérêt à prendre ses responsabilités dans la modernisation des règles du jeu, au-delà de la seule négociation commerciale. Le champ d'action est vaste mais balisé¹. Plusieurs domaines apparaissent cruciaux : l'exigence de réciprocité dans les relations commerciales ; le rapprochement entre l'OMC, l'OIT et même l'OMS dans le champ normatif ; une politique de protection des secteurs stratégiques ; enfin, de même que l'Union européenne institua une politique agricole commune, il paraît urgent de réfléchir à une politique industrielle commune (face à la concurrence des grands pays dits émergents). L'Union peut injecter de la régulation pour contenir les éléments négatifs de la mondialisation économique et répondre à une demande sociale de protection sans nier les

1. Hubert Védrine, *Rapport au président de la République sur la mondialisation*, septembre 2007 ; travaux du Conseil économique et social français sur *L'Europe comme levier dans la mondialisation*, mai 2008.

vertus de l'ouverture. L'Union a signé en soixante ans plus de 700 accords avec la plupart des États, qui contiennent des clauses contraignantes sur l'environnement ou les conditions sociales. Elle compte 130 délégations dans le monde et 5 000 collaborateurs. L'euro comme seconde monnaie de réserve, les politiques communautaires et la taille du marché intérieur sont des facteurs de présence externe, comme le rappelle Eneko Landaburu¹. Il estime que l'Union est un acteur mondial sans être un acteur politique global car les politiques développées à l'extérieur concernent pour l'essentiel l'économie et l'environnement.

D'autres champs d'intervention et de régulation devraient être investis : monnaie et politique de change, problème constant du déficit commercial américain, stratégie des institutions de Bretton Woods, réduction de la dépendance énergétique. Selon que le monde est perçu comme une menace sous forme de « mondialisation négative », comme défi donc ou bien comme opportunité, les réponses politiques à apporter ne sont pas les mêmes : dans le premier cas, la fonction de protection est mise en avant (encore faut-il définir contre quoi on entend se protéger) ; dans le deuxième, sont choisies des politiques internes d'adaptation (la « réforme » pour que l'Europe s'adapte au monde) et externes de régulation ; dans le troisième, on privilégiera une stratégie offensive (promotion des intérêts européens) et une politique d'influence de l'Union euro-

1. Directeur général des relations extérieures à la Commission européenne, Audition à la commission des affaires européennes du Sénat, 28 janvier 2009.

péenne comme puissance normative (commerce, climat, énergie, État de droit, rôle de l'État) : là, c'est le monde qui doit, dans certains secteurs, s'adapter à l'Europe. Sans doute convient-il de combiner les trois approches. Mais la récession peut faire craindre une « revanche des souverainetés nationales face aux héritages et aux nécessités de l'intégration¹ », tandis que les firmes qui formaient l'assise du marché commun sont tentées de jouer cavalier seul pour partir à la conquête de nouveaux marchés, comme on le note avec la rupture entre Areva et Siemens.

Au plan stratégique, l'Europe instituée comme produit et espace de paix peut-elle rester indifférente ou même indemne face à la persistance de la violence et des ressentiments ? Elle se place au premier rang pour le montant de l'aide au développement et pour la part des contributions au budget des Nations unies. Mais cela ne suffit pas. Les défis de la paix sont cruciaux dans un contexte dégradé : hausse de la conflictualité pour toutes les catégories de conflits et de crises (210 en 1989, 278 en 2006, dont 35 considérées comme graves) sur la longue durée². Sans compter avec les

1. Nicole Gnesotto, « L'Europe dans la mondialisation », in *Rapport Schuman sur l'état de l'Union*, *op. cit.* (Jusqu'où peut-on mettre entre parenthèses le pacte de stabilité de la zone euro, respect des règles de concurrence, contrôle par la Commission des aides ?)

2. Six guerres ouvertes en 2009 : Somalie, Soudan, Pakistan du Nord-Ouest, Sri Lanka (en voie d'achèvement), Afghanistan et Irak ; vingt-cinq crises sévères, d'origine interne le plus souvent (Mexique, Colombie ; delta du Niger, Niger, Tchad, Congo, Éthiopie (Ogaden), Érythrée ; Inde (Cachemire), Pakistan (conflits religieux et politiques), Birmanie (minorités), Thaïlande, Proche-Orient, Algérie, Moyen-Orient.

actions de nature terroriste (qui se développent en Inde et ne cessent pas au Pakistan). Ces crises se déroulent dans un contexte d'arrêt des processus de démocratisation qui avaient caractérisé les décennies 1980 et 1990.

Quatre-vingt-dix États sont considérés comme respectant des droits politiques et les libertés civiles, soit 47 % des États et 46 % de la population mondiale. Le nombre de démocraties électorales est de 121 en 2007, guère plus qu'en 1995 (117). Depuis 2001 s'observe une progression de l'autoritarisme, amplifiée par la hausse des prix des matières premières et de fortes croissances économiques ; bien des pays classés comme émergents ont en même temps des régimes autoritaires dont les budgets militaires augmentent. La compétition pour les ressources énergétiques nourrit des tensions (Iran, Irak, Géorgie, Asie centrale). Enfin, subsistent des défis de type socio-économique (émeutes de la faim, maintien de l'ordre dans les métropoles), qui s'ajoutent aux enjeux de contrôle des territoires (cas colombien ou des zones sahélo-sahariennes), des grandes métropoles et des approches maritimes (océan Indien).

Les théâtres d'intervention se multiplient et se situent en Afrique, au Proche et Moyen-Orient et en Asie du Nord-Ouest. Les Nations unies sont actuellement engagées dans vingt missions d'opérations de maintien de la paix, qui mobilisent 110 000 hommes (militaires pour les trois quarts, policiers pour un dixième), chiffre qui va s'élever à 130 000. L'OTAN conduit deux opérations d'envergure, l'une de maintien de l'ordre avec la KFOR (15 600) au Kosovo, l'autre d'intervention militaire avec la FIAS (ISAF)

en Afghanistan, avec bientôt plus de 70 000 hommes issus d'une quarantaine de pays. Quant aux États-Unis, plus de 1 million d'hommes ont été déployés depuis 2001 dans les opérations *Enduring Freedom* en Afghanistan et *Iraqi Freedom* en Irak. Dans la majorité des cas, il s'agit d'agir dans un contexte de conflits intra-étatiques, dissymétriques ou asymétriques, au milieu des populations, et d'abord en zones urbaines comme théâtres majeurs. L'Union européenne est le seul acteur international qui peut agir sur tous les leviers d'une crise : militaire, développement, police, droit, commerce¹, etc.). Cette capacité d'actions à caractère civilo-militaire est maintenant reconnue par l'administration américaine qui, aux États-Unis, a demandé et obtenu une implication plus forte des Européens en Afghanistan. Plusieurs États disposent des moyens de l'action extérieure, d'appareils étatiques d'analyse et de négociation aptes à leur faire appréhender de manière réaliste la complexité des situations et les rudes contraintes de la diplomatie transformationnelle². Ces États membres de l'Union à 27 lui confèrent une fonction d'acteur international majeur en termes de sécurité – prévention, stabilisation, reconstruction – sans que cette dimension soit clairement perçue. Cet intérêt – assumer les responsabilités d'un acteur stratégique –, non partagé par

1. Général Bentegeat, chef du comité militaire de l'Union européenne, in *Europolitique*, 17 décembre 2007.

2. Les principaux contributeurs de l'Union européenne aux opérations extérieures sont : le Royaume-Uni (6 300 hommes dont 5 200 en Afghanistan) ; la France (11 000, KFOR, Afrique, Afghanistan), l'Italie (7 800, Liban, FIAS, KFOR) ; l'Allemagne (7 400, FIAS, KFOR) et l'Espagne (2 800, Liban).

tous les États membres mais soutenu par les opinions, suppose un approfondissement de la PESD avec l'objectif de progresser dans la mise sur pied d'une capacité de défense intégrée. Tout ceci devrait inviter à la rédaction d'un texte équivalent à celui présentant la stratégie de sécurité de 2003, où le concept d'intérêts européens n'était mentionné que deux fois, on l'a noté. Texte présentant une synthèse entre des visions et des intérêts nationaux débouchant sur des politiques communes déclinées en direction des principaux États et ensembles de la planète. Texte assez lisible pour être publié dans les médias. Ce serait la première mission du centre d'analyse et de prévision du futur service européen pour l'action extérieure.

« L'Europe est passée de l'influence à la puissance », juge Jean-Pierre Jouyet, en forme de bilan de la présidence française du Conseil de l'Union, à la faveur d'une gestion de crises imprévues¹. « L'Union a changé car elle a pris conscience de ce qu'elle était, c'est-à-dire une grande puissance. Et cela, c'est l'intervention de l'Union dans la crise russo-géorgienne qui en est à l'origine. Sans qu'il y ait de procédure définie, sans mandat, sans service diplomatique européen, elle s'est affirmée comme un acteur de politique extérieure alors qu'elle ne pensait pas en être capable. C'est un véritable acte fondateur : les Européens se sont aperçus que l'Union était en mesure de faire ce qu'on pensait être la chose la plus difficile pour elle, agir sur la scène diplomatique.

1. Entretien avec Jean Quatremer, Blog *Les Coulisses de Bruxelles*, 9 décembre 2008.

Nous avons fait de la politique étrangère active, nous nous sommes comportés comme une grande puissance alors que l'on considérait l'Europe comme un simple *soft power*. » Les acteurs du forum se sont affirmés en descendant dans l'arène.

LE MONDE CHANGE PLUS LENTEMENT QU'ON NE LE DIT

Soit la thèse suivante : le monde qui change – et la vision plus ou moins lucide que nous pouvons en avoir – risque d'éroder la cohésion de la communauté des États-nations européens. Ce qui a été réalisé en commun pour transformer l'arène européenne en forum de plus en plus élargi et fréquenté n'est pas spontanément secourable dans un monde régi selon les canons plus classiques des relations entre États.

À court terme et face aux crises économiques et financières en cours, le cadre national des réponses est le réflexe premier, avant la coordination entre États membres qui a fini par s'imposer au printemps 2009. Mais elle ne va pas de soi. Les perspectives d'accès à de nouveaux marchés remettent en cause les alliances industrielles comme on le voit dans l'industrie nucléaire. La tentation du cavalier seul, du *sonderweg*, est récurrente. Les grands États européens jouent chacun leur partition en s'appuyant, quand ils le peuvent, sur leurs liens hérités (Espagne en Amérique ibérique, France en Afrique, Allemagne en Europe orientale et en

Turquie, Royaume-Uni en Inde, etc.). De nombreux sujets de politique extérieure sont des diviseurs, comme la relation souhaitable avec la Russie, le degré d'intégration des Balkans, la capacité d'influence et de critique sur les forces politiques en Israël, la stratégie adéquate à l'égard de la quête iranienne de reconnaissance... Plusieurs de ces dossiers sont gérables.

À plus long terme, les grands acteurs étatiques du système polycentrique présente une combinaison variable de facteurs d'attraction et d'émission¹, de capacités stratégiques, d'acquis matériels et d'atouts diplomatiques, bref de forces et de faiblesses². Les projections économiques, même incertaines, gardent du sens lorsqu'elles sont croisées avec les courbes démographiques car leurs résultats rappellent que les phénomènes de dispersion et de redistribution de la puissance relèvent du temps long. Ainsi, en 2025-2030, l'Inde comptera pour 10 % du PIB mondial, mais l'écart de niveau de vie avec celui des États-Unis sera de 1 à 10. Il sera de 1 à 5 pour la Chine, de 1 à 6 pour le Brésil. Ces États garderont donc comme objectif d'assurer leur développement intérieur et continueront de chercher dans l'accès aux marchés et aux capitaux externes les moyens d'y parvenir. Soit en invoquant la rhétorique de la multipolarité, soit en contribuant effectivement à la rénovation du système multilatéral par une participation plus effective dans ses enceintes. On reproche souvent à la Chine de ne pas émettre de

1. J'emprunte cette référence à la physique à la seconde lettre de Paul Valéry dans *La Crise de l'esprit*, août 1919.

2. Cf. tableau suivant : « Le monde polycentrique en devenir. »

propositions « responsables » sur les dossiers cruciaux tels que le nucléaire iranien, la protection de l'environnement, le changement climatique, le développement de l'Afrique ou l'OMC. Elle reste discrète, sauf sur la question du devenir de la péninsule coréenne où elle agit en grande puissance mondiale (nucléaire, ONU) et régionale (Asie orientale) et sur celle du développement, d'abord en Afrique où elle se présente cette fois, non sans efficacité, comme le plus grand pays en développement du monde voulant nouer des liens avec le continent qui compte le plus grand nombre de pays en développement¹. Les autres acteurs sont tout aussi discrets², sauf lors des négociations de l'OMC. Dans ce système, les États-Unis garderont un rôle de puissance prépondérante, avec la volonté d'aborder les sujets globaux (climat, sécurité, Afrique, commerce international, non-prolifération) et l'intention d'inviter les autres « centres » à agir comme participants responsables³. À cet égard, une des forces des Européens réside dans leur capacité de propositions normatives (climat, sécurité alimentaire) et d'initiatives (opérations militaires extérieures, actions civilo-militaires, gestion des sorties de crise). D'où l'importance d'un dialogue euro-américain de qualité⁴.

1. D'où la multiplication des visites officielles chinoises sur le continent, avec quatre tournées dans dix-huit pays.

2. Lors de la première réunion du G20 au niveau des chefs d'État et de gouvernement, en novembre 2008, seuls les membres du G7 ont émis des idées neuves. La multipolarité ne se réduit pas à une photo de famille.

3. *Responsible stakeholders*.

4. Au niveau des experts, voir les travaux du Groupe stratégique franco-américain, dirigé par Michel Foucher et Daniel Hamilton, 2008-2009, Paris et Washington.

Tableau du monde polycentrique en devenir

	Pouvoir d'attraction et/ou d'émission	Capacités militaires	PIB/hab. en 2030 (base 100 USA)	Part du PIB mondial en 2030 (en %)	Population en 2025 (en % du total 7 965 m. hab.)	Aires de forte influence régionale	Rhétorique multipolaire (m) et pratiques multilatérales (M)
ÉTATS-UNIS	++ rêve, image, diversité, puissance	++	100	18	4,4	Occidents ¹ + Moyen-Orient	(M)
EUROPE INSTITUTE	+ normes, droit, art de vivre, culture, consensus	=	71	18	6,2 à 7,8 (selon les limites de l'Union européenne)	Est européen, rives de la Méditerranée, Afrique	m M

1. Hémisphère américain (dont Canada, Amérique latine), plus Europe, plus extrême occident japonais, plus Australie.

CHINE	(+) centralité, modèle de développe- ment, rites	+	22	16	18	Asie du Sud- Est « tribu- taire »	m
INDE	+ culture, imprégnation	+	10	10	17	Isolement en Asie du Sud	m
BRÉSIL	(+) métissage		16	7	3	Mercosur	M
JAPON	(+) innovation	=	78	6	1,4	Asie du Sud- Est	M
RUSSIE	nostalgie	+	26	4	1,6	Asie centrale, Caucase, mer Noire	m
AMÉRI- QUE LATINE et INDIENNE	cultures	+	16	10	8,6	Entre Brésil et USA	

	Pouvoir d'attraction et/ou d'émission	Capacités militaires	PIB/hab. en 2030 (base 100 USA)	Part du PIB mondial en 2030 (en %)	Population en 2025 (en % du total 7 965 m. hab.)	Aires de forte influence régionale	Rhétorique multipolaire (m) et pratiques multilatérales (M)
AFRIQUE SUD-SAHARIENNE	jeunesse, création, collégialité		5	3	17	Union africaine active	
MAGHREB et MACHREK	jeunesse, culture	+	16	4	6,8	Déficit d'intégration régionale	
ASIE DU SUD-EST	culture	+	36	12	8,6	Asean, entre Inde, Chine et Japon	

Sources : démographie : ONU et INED, 2007 ; PIB : CEPII, 2007.

Il est plus difficile pour les États européens, habitués à travailler entre eux, de traiter avec un grand État tiers et singulier qu'avec des ensembles à vocation comparable¹. Or, dans ce monde redevenu polycentrique, les protagonistes sont d'abord des grands États, plus que d'autres ensembles régionaux où l'on a cherché une réplique de l'expérience européenne. Le poids et le dynamisme du Brésil déséquilibrent le Mercosur. La Chine est trop puissante pour être le vecteur d'une quelconque unité politique asiatique et l'Inde pas assez puissante pour sortir de son isolement stratégique en Asie du Sud dans laquelle Pékin entend la confiner. Il reste donc à traiter avec des États tels qu'ils sont, en comprenant leurs intentions, leurs intérêts et leurs moyens.

Un exemple. L'ascension pacifique, tranquille et silencieuse de la Chine est bien la seconde grande bifurcation des deux dernières décennies, avec la transition géopolitique réussie du continent européen². Si la seconde est aisément intelligible, l'interprétation de celle-là est source de divergences, d'autant que les statistiques sont sujettes à caution. La stratégie des élites chinoises consiste à recourir aux outils de l'Occident pour moderniser leur pays et le porter en tête de la compétition mondiale. L'intention qui les anime est la recherche de la supériorité à l'échelle globale et le retour à une forme de centralité induisant des modes d'interaction avec le reste du monde qui ne sont pas sans rappeler ceux

1. Il existe des accords avec la majorité des organisations régionales (Union africaine, Asean, Mercosur, etc.).

2. Seul Poutine et une partie des élites russes considèrent que l'effondrement de l'Union soviétique est la plus grande catastrophe géopolitique du XX^e siècle.

des rites¹ imposés aux relations diplomatiques (*cf.* les variations de réactions chinoises à l'égard des États européens qui s'expriment sur la question de l'autonomie du Tibet) et de la pratique de l'asymétrie tributaire dans son voisinage étendu.

Le devenir chinois est d'abord déterminé par des défis internes : comment la société chinoise va-t-elle évoluer dans ses demandes sociales en cas de récession prolongée et dans son expression politique en situation de croissance confirmée ? Certains auteurs mettent en évidence le fait que la transition vers une économie capitaliste a marqué le pas après la révolte de 1989 et l'arrivée au pouvoir de dirigeants n'ayant pas su atténuer les inégalités de croissance entre les zones rurales où résident 750 millions de Chinois et les villes de la côte orientale où les firmes d'État n'ont pas été transformées en entreprises efficaces, tandis que les firmes intégrées dans le jeu mondial ont prospéré en se domiciliant à Hong Kong².

Au plan externe, il reste que la Chine est le seul État pouvant convertir sa croissance économique en puissance à l'échelle mondiale, complétant les atouts dont elle disposait déjà : superficie, population, diasporas, budget militaire, puissance régionale massive sur des voisins perçus comme tributaires, coopération et compétition avec le Japon – situation de plus en plus fréquente des relations entre États et

1. Je sais gré à Arnaud d'Andurain de m'avoir rappelé que la création d'un ministère des Affaires étrangères est chose récente dans la longue histoire chinoise et qu'avant le début du XX^e siècle les relations extérieures relevaient d'un ministère des Rites.

2. Yasheng Huang, *Capitalism with Chinese Characteristics : Entrepreneurship and the State*, Cambridge University Press, 2008.

entre firmes et que l'on peut nommer *coopétition* – et interdépendance assumée, mais contradictoire avec les États-Unis. Il est d'ailleurs frappant de relever l'importance que les experts américains accordent à la Chine en raison du caractère central de l'interaction sino-américaine. Au point que le vocable syncrétique de « Chinamérique » a été repris par un spécialiste aussi averti que Bzrezinski¹ pour soutenir l'idée d'un G2 entre les deux pays sur la base de leur interdépendance économique et financière rappelée par la crise de 2008-2009. Les promoteurs de cette notion l'avaient pourtant corrigée : chimérique Chinamérique². Il s'agit surtout d'un format de sortie de crise et de relance économique pour les États-Unis qui continuent de percevoir la Chine comme un acteur d'« importance critique », « *neither friend nor foe* ». Quelques années plus tôt, d'autres experts américains plaidaient pour un G2 entre les États-Unis et l'Union européenne. Pour répondre à des défis de puissance, l'Union à 27 dispose d'atouts dont ne rendent pas compte les statistiques les plus usitées dans les médias internationaux, notamment sa stabilité et le souci des équilibres sociaux. La crise marque aussi l'échec du modèle anglo-américain de supervision et de régulation du système financier où l'autorégulation revendiquée a conduit à l'absence de règles. La redécouverte du rôle économique de la puissance publique aux États-Unis et l'accent placé sur l'inves-

1. *Financial Times* (13 janvier 2009), « The Group of Two that could change the world ».

2. L'historien Niall Ferguson, « Team America », *Washington Post*, 17 novembre 2008.

tissement, la recherche, l'industrie et la croissance verte sont une victoire des thèses de l'économie sociale et écologique de marché. Sa portée est mondiale.

Si les Européens veulent promouvoir leurs intérêts, leurs valeurs et leurs idées dans le monde réel, ils doivent élaborer de nouvelles visions communes, à partir d'une coordination étroite entre les puissances établies, France, Allemagne et Royaume-Uni en tête, décidées à conduire des actions conjointes. Cette convergence de vues est la seule manière de contenir les forces centrifuges qui parcourent l'arène mondiale, d'être entendu dans les autres centres de pouvoir et d'avoir la capacité de convaincre. Quels objectifs viser ? En premier lieu, la puissance économique de l'Union à 27 fondée sur la taille de son marché lui donne la capacité de projeter ses normes européennes, notamment dans les domaines de la sécurité des contrats et des réglementations ainsi que du droit du travail. De plus, l'Union doit veiller à mieux associer les puissances en devenir, avec leurs droits et leurs devoirs, aux instances de régulation pour réformer le système économique mondial, dès lors que son intérêt est d'éviter la mise en place de modèles alternatifs au sien. Mais avant de transposer des règles dans l'enceinte du G20, un nouveau compromis de régulation devra être mis en œuvre entre des États européens ayant des structures et des cultures économiques différentes, d'abord entre le hub financier de Londres (et ceux de Vienne, Luxembourg et même Zurich) et les bases industrielles et de services allemandes, françaises, suédoises et italiennes. Dans le domaine de la régulation environnementale, l'Union a également une avance considé-

nable en raison des objectifs qu'elle a pu s'imposer et des intérêts économiques de la croissance verte. Un trait commun à ces divers champs d'action planétaire est l'impératif pour les Européens d'être en initiative et en avance dans la projection de normes et de règles. Dans une négociation, celui qui tient la plume ouvre la séance avec un avantage.

SUR QUELS ESPACES GÉOGRAPHIQUES
ET POLITIQUES EXTÉRIEURS
LES ÉTATS EUROPÉENS
PEUVENT-ILS ESPÉRER PESER ?

Dans l'influence que les États européens peuvent exercer à l'échelle mondiale, il y a ce qui s'adosse à des héritages (langues, histoire, traditions juridique et politique) et ce qui dépend de la géographie (distance ou proximité et frontières communes), ce qui relève des interactions actuelles (échanges commerciaux et aériens, culturels et humains, investissements) et ce qui résulte des politiques suivies par l'Union européenne au plan bilatéral et dans les enceintes internationales (accords et dialogues, partenariats stratégiques, normes). La cartographie de cette présence au monde peut se décliner en horizons d'influence, de responsabilités et d'action¹.

1. Une première esquisse cartographique avait été réalisée dès 1993 dans les conclusions sur les devenirs européens de *Fragments d'Europe* (p. 312-313), Michel Foucher (dir.). Pour une analyse multicritères, voir les travaux d'Espon (Claude Grasland, 2007).

La combinaison de ces différents critères dessine des gradients de présence sur quatre types d'espaces géographiques. C'est dans les pays du voisinage européen qu'en raison de la proximité associée à l'ampleur des interactions économiques et humaines la présence de l'Union européenne est la plus nette. Elle délimite une vaste aire en voie d'intégration sous l'effet de l'attraction exercée par l'Union européenne. Sa transformation en influence durable se heurte néanmoins à une série d'asymétries : politique et géopolitique avec une Russie révisionniste ; historique, économique et psychologique avec les pays du Maghreb ; stratégique et diplomatique au Proche-Orient. Ce qui se passe de l'Atlantique à l'Oural et à la Caspienne est vital pour les intérêts européens ; c'est une sphère d'intérêt prioritaire, en termes de stabilité.

Le continent africain, entre la zone sahélo-saharienne et l'Afrique du Sud, a des liens étroits avec l'Europe (migrations, aide au développement, marchés, droit), mais dans un contexte d'asymétrie persistante et de concurrence accrue (Chine, Inde, États-Unis, Japon) qui permet aux élites dirigeantes de se dégager des pressions politiques de l'Union européenne. Le continent africain est encore perçu comme un champ particulier de responsabilités pour l'Union européenne, en raison d'un sentiment de dette historique, ce qui n'empêche pas l'indifférence des opinions de croître. Un objectif réaliste serait que les États européens les plus engagés (Royaume-Uni, France, Allemagne, Italie, Belgique, Espagne, Portugal) proposent aux États africains d'élaborer ensemble un programme d'action à long terme.

Avec l'Amérique du Nord et l'Amérique latine, l'Inde et l'Australie, les États européens partagent une longue histoire commune, des langues, des normes juridiques, des régimes démocratiques, le plus souvent des positions communes à l'ONU (sauf l'Inde), des connexions efficaces et des échanges migratoires intenses. La relation euro-américaine est fondamentale, structurante et appelée à se rénover à partir de 2009, au prix d'un examen lucide des accords et désaccords. Si une partie des intérêts communs européens coïncident avec ceux de l'allié américain, le levier d'influence pour atteindre à un polycentrisme moins conflictuel sera déterminant. Avec les grands pays en forte croissance d'Amérique latine et d'Asie du Sud, l'Union européenne a lancé des partenariats stratégiques (Inde en 2004, Brésil en 2007, Mexique en 2008). Si le Brésil partage la préoccupation régulatrice de l'Union européenne, à condition d'y participer, et se présente comme l'avocat de l'Amérique latine en développement, l'Inde cherche d'abord à se voir reconnaître un statut de grande puissance. Dans leur souci de diversification de leurs horizons et leur intérêt pour les processus d'intégration régionale, Amérique latine et, dans une moindre mesure Asie du Sud représentent des champs d'opportunité pour l'Union européenne (ONU, normes, environnement, recherche et innovation).

Enfin se dégage un ensemble hétérogène étendu du golfe Arabo-Persique à l'Asie orientale où l'influence et la présence européennes sont historiquement les plus faibles. C'est notamment le cas de l'Iran, de l'Arabie Saoudite, de la Chine, de la Thaïlande, de la Corée ou du Japon. Différen-

ces linguistiques et culturelles, distance physique, faiblesse des relations historiques, dépendance de l'Union sur les produits énergétiques, incertitudes sur l'impact des fonds souverains (Golfe et Chine) et vigueur des concurrences (Japon et Corée hier, Chine aujourd'hui). À l'exception de l'Afghanistan et de l'Iran, les États européens sont absents des grands dossiers stratégiques (Corée du Nord, sécurité des routes maritimes, question de Taiwan, interaction sino-japonaise), à la différence des États-Unis, acteur central et facteur d'équilibre. En revanche, compte tenu du rôle de cette partie du monde dans les questions d'énergie et de climat, l'intérêt européen est de poursuivre son effort de conviction (réunion de Copenhague fin 2009). De même le rôle croissant de plusieurs États asiatiques (et moyen-orientaux) dans les interventions dans les crises et le développement du continent africain justifient la tenue de consultations régulières avec l'Union européenne. C'est une aire de défis pour son avenir sans qu'elle puisse véritablement y exercer de l'influence alors même qu'elle l'a désignée comme zone économique prioritaire.

L'accord de partenariat et de coopération signé avec la Chine en 2007 et le dialogue économique noué à partir de 2008 permettent à une Chine réaliste de marquer son intérêt pour la « multipolarité » et de réduire l'influence américaine en Asie, mais l'Union européenne aurait tort d'en conclure que cette visée peut se décliner en avancées multilatérales. « L'Europe et l'Asie portent le même langage, celui de la modernité à la fois politique et technique. On touche là une caractéristique fondamentale du développe-

ment de l'Asie : celui-ci a été totalement importé d'Occident avant d'être adapté aux réalités locales et mis au service des États-nations. Les succès économiques de l'Asie et la consolidation politique de ses États sont l'une des plus belles preuves qui soient de l'universalité des modèles issus de l'Europe », insiste Jean-Luc Domenach¹ qui parle d'émergence non belliqueuse de l'Asie, rare cas dans l'histoire du monde, et avec qui peuvent être cultivés des champs communs, comme les compétences des États, la gestion du patrimoine et la présence au monde. Pourtant, cette réémergence chinoise suscite un mélange de fascination et d'inquiétude dans les grands États européens. Le marché est attractif, les investissements directs y affluent, les échanges sont d'une densité proche de l'interdépendance, notamment entre l'Allemagne et la Chine. Mais la capacité des négociateurs chinois à diviser les États européens (énergie, transferts de technologie, propriété intellectuelle), le refus d'élargir le champ d'exercice des droits politiques et la volonté à peine masquée de se constituer en puissance mondiale de premier rang conduisent les dirigeants européens à s'interroger sur leur capacité à convaincre la Chine d'agir comme acteur global responsable. Des frictions sont donc inévitables, dont la question du Tibet n'est qu'un symptôme. Au lendemain de l'attribution du prix Sakharov à Hu Jia, un journal berlinois a titré : « La Chine va devoir apprendre à vivre avec les critiques de

1. Jean-Luc Domenach, « Asie et Europe, si lointaines et pourtant », in *Les Arpenteurs de l'Europe*, Actes Sud, 2008.

l'Union européenne¹. » Remarque de bon sens qui pourrait viser les pratiques d'autres régimes, comme ce fut le cas hier à l'encontre des croisades de George Bush Junior. Il n'est pas interdit aux Européens de donner de la voix. Au contraire.

1. Justus Krüger, « China muss mit der Kritik Europas leben », *Berliner Zeitung*, 24 octobre 2008.

Conclusion

Au terme de ce parcours euro-mondial, il ressort que les Européens ne manquent décidément pas d'atouts. À usage externe, comme acteurs dans l'arène mondiale, sur la base de leur propre expérience de cogestion « internationale » qui les conduit à émettre des idées neuves et à élaborer des positions communes délibérées. Ce qu'exprime assez bien l'expression anglaise de « *27 nations-bloc* » employée dans les dépêches d'agence relatant les négociations à Bruxelles et entre les capitales : faire bloc. À usage interne, ils constituent une communauté d'États-nations porteuse de sens pour ses membres ; son atout principal réside dans les succès de sa trajectoire, fondement d'une confiance dans la capacité de maîtriser une histoire en train de se faire, qui se définit comme un mouvement attractif d'européanisation. Soit une dialectique d'attraction et d'émission¹. Les valeurs européennes de droit, liberté, rationalité, justice, laïcité, tolérance, pensée critique et doute et la règle démocratique

1. Cf. note 1, p. 118.

ont façonné également le commerce politique entre les États, sans exclure compétition et rapports de force, clivages nécessaires, nous disent les sociologues, à la cohésion de toute communauté. Son avenir me semble reposer sur le triptyque suivant : s'assumer comme centre mondial de pouvoir, veiller à sa solidarité interne et cultiver sa conscience de soi.

AGIR COMME CENTRE DE POUVOIR

L'Europe instituée est un centre mondial de pouvoir, au plan géopolitique, par son aptitude à faire de son système original de codécision et de gestion d'intérêts partagés une référence pour les autres acteurs de l'arène interétatique, bien obligés de se parler pour affronter des défis communs. L'Union européenne est la puissance « émergente » au sens où elle est novatrice en termes de procédures démocratiques produisant des décisions collectives engageant de vieilles nations. Ce cadre politique et opérationnel est pertinent car c'est le seul exemple de multilatéralisme réussi à l'échelle régionale où les souverainetés nationales participent d'un projet commun. L'intérêt européen est de contribuer à une organisation pluraliste du monde et de faire école à l'échelle du globe chaque fois que c'est possible et sur tous les sujets qui lui importent : normes juridiques et réglementaires contraignantes, exigences environnementales ambitieuses et à long terme, chartes de sécurité énergétique, hydraulique et agroalimentaire, principes de régulation financière enfin

effective, réformes des institutions internationales de gestion économique et diplomatique, extension du droit du travail et des codes éthiques et de responsabilité, enfin, dans certains cas, la gestion concertée des crises. Les exercices de diplomatie économique autour des réunions du G20 (New York, Londres, Washington) ne marquent pas l'avènement d'un « nouveau monde » mais manifestent la réalité d'une réponse collective des grands États aux crises économique et financière par des initiatives concrètes et fondatrices de régulation ; elles participent de la relance des actions multilatérales, rendue possible par l'acceptation de l'interdépendance des intérêts des États et le réengagement de l'administration américaine démocrate. Une exception de taille à cette liste, les questions de défense, dès lors que la majorité des États préfèrent le confort de la garantie américaine à un effort déterminé d'autodéfense et de projection de forces, avec l'illusion que le modèle de vie, l'*Artleben* européen, sera durablement préservé par la seule projection des normes¹.

Cette communauté d'États-nations a une vraie longueur d'avance, car elle sait qu'un acteur étatique isolé ne peut plus influencer sur le maniement des affaires ; les responsables américains désormais en conviennent, même s'ils devront en apporter la preuve. Il est notable que la présente crise économique qui n'est pas d'origine européenne ait suscité

1. Le sondage de l'Institut Harris publié dans le *Financial Times* est sans ambiguïté : les dépenses de santé et les transferts sociaux ne doivent pas être diminués par un éventuel effort de défense. Entre 5 et 10 % des sondés seraient favorables à une hausse des budgets de défense à leurs dépens (*Financial Times*, 22 septembre 2008).

une série d'initiatives émises d'Europe, à commencer par la légitimation du format élargi du G20, dont les participants représentent 85 % de l'économie mondiale. En ayant su convaincre d'élargir le cercle, les dirigeants européens se sont placés en position d'être entendus, d'exercer un pouvoir d'émission. Leur expérience historique de coopération est souvent transposable et c'est en présentant des propositions concertées dans les diverses enceintes de négociation que l'Union pèsera sur les décisions. Où l'on retrouve toujours l'exigence préalable d'une convergence entre les États les plus influents, leurs responsables et leurs citoyens, dans les démocraties d'opinion saturées d'informations et de réactions.

SOLIDARITÉ

Autant qu'une méthode, la solidarité est le principe actif de la construction européenne. Il s'incarne dans des politiques de cohésion et les transferts de fonds en direction des régions moins développées, premier budget de l'Union à 27. On en comprend la valeur quand elle fait défaut, comme le montrent trois situations récentes : le retrait précipité de fonds par les banques d'Europe occidentale et nordique des comptes de leurs filiales dans les États d'adhésion récente ; les crises répétées d'approvisionnement énergétique et des choix non conformes à l'intérêt général de la part de plusieurs États ayant noué des alliances individuelles avec les groupes énergétiques russes plutôt que de soutenir des

projets d'intérêt commun ; enfin, les réticences des opinions publiques de grands pays d'Europe de l'Ouest de donner suite à la garantie de sécurité en cas d'action hostile. Ce dernier point est illustré par le sondage déjà cité réalisé auprès de cinq grands pays dans le contexte de la brève guerre russo-géorgienne d'août 2008. En cas de menaces militaires directes contre les États baltes, membres de l'Union à 27, 50 % des Allemands et 40 % des Espagnols et des Italiens sondés s'opposeraient à l'envoi de troupes nationales, contre un quart à un tiers d'opinion inverse. Français et Britanniques font preuve dans ce sondage de plus de solidarité (respectivement 40 et 37 % pour). On mesure le chemin à parcourir pour donner un contenu concret à l'article 5 de l'Alliance atlantique – engagement et obligation de défense mutuelle –, au-delà des rhétoriques d'unification¹. Il n'est pas surprenant que ces nations voient en Washington le dernier recours face au grand voisin russe.

CONSCIENCE DE SOI

Si la construction communautaire fut à l'origine l'œuvre d'une minorité sachant ce qu'elle voulait², l'enjeu

1. Au point qu'a circulé récemment dans les cercles otaniens une proposition de mise sur pied d'une « force de solidarité de l'Alliance », unité combattante spécialisée dans la sécurité collective, idée qui a fait long feu.

2. Selon la formule de Paul-Henri Spaak à propos des décisions de 1956-1957.

demeure pour ses citoyens de combiner Europe vécue et Europe conçue. Conception du sens de l'aventure commune, c'est-à-dire conscience de soi dont les trois registres sont historique, géopolitique et culturel. Historique en considérant, on l'a vu, la longue durée de ce qui a été accompli – succès et échecs – et le contexte de ces réalisations, le plus souvent en réplique à des défis exogènes. L'art de la chronologie, qui pointe les conjonctures synchrones, est essentiel dans la compréhension des décisions. À rebours des récits fondateurs, la construction européenne est fille de l'angoisse et des crises¹. Après tout, la signature du traité de Rome en 1957 par la France avait suivi de peu la défaite de l'expédition de Suez en 1956, humiliation qu'il convenait d'effacer. Les avancées de 1989-1991 dans l'europanisation du continent ont été une réponse intelligente et pacifique, sans coup férir, au déclin idéologique et géopolitique du communisme européen. Les progrès en cours dans la représentativité des institutions internationales, à l'initiative de l'Union à 27, sont une adaptation à une crise d'origine externe mais qui résulte d'une dérégulation généralisée. Pour l'avenir, ce que l'on peut attendre d'un président stable du Conseil européen est d'être l'énonciateur des grands enjeux qui se présentent aux Européens et des choix à effectuer pour s'y adapter, mieux, les façonner. Conscience géopolitique pour prendre l'exacte mesure de ses capacités d'influence de l'échelle mondiale, servies par la modernité de son modèle. À l'échelle du continent, une stratégie plus

1. Tony Judt, *Après guerre*, Armand Colin, 2007.

claire de gestion et d'europanisation de ses voisinages, dégagée des procédures classiques de tout ou rien – adhésion ou exclusion – et engagée dans des formules d'États associés et de blocs régionaux viendrait à l'appui de sa consolidation comme centre de pouvoir à l'échelle mondiale, son pouvoir d'attraction. Conscience de l'épaisseur culturelle des peuples européens enfin : des efforts sont requis dans chaque État pour faire connaître l'histoire des autres nations européennes et faciliter la circulation des productions culturelles. De même, les traductions et la maîtrise de la langue des voisins devraient être encouragées, y compris comme critère de sélection à l'accès à des postes de responsabilité politique, en complément de stages d'immersion dans les institutions communautaires. Dans un espace où, en réalité, les références communes sont d'abord américaines, paradoxal facteur importé d'unité, les saisons culturelles sont d'excellents vecteurs de conscience européenne et les gages de sociétés d'identités ouvertes¹.

En mariant pouvoir d'attraction et pouvoir d'émission, les Européens se sont donné les moyens de maîtriser leur avenir. Le savent-ils assez ?

1. Les manifestations grand public du type Lille 3000 XL (printemps 2009) sont l'un des meilleurs vecteurs de la circulation de biens culturels à l'échelle du continent et rencontrent une demande culturelle forte.

Table

Introduction

Vingt ans plus tard, l'Europe hors les murs	9
Une géographie active	18

CHAPITRE PREMIER

Comment devient-on européen ?

L'idée européenne vue du dedans	29
L'idée européenne vue du dehors	34
<i>E pluribus unum</i> ?	40
Valeurs européennes, américaines, occidentales ?	45

CHAPITRE 2

La limite et la borne

Une extension territoriale illimitée ?	58
La Turquie, la Russie et l'Europe instituée	65
Turquie : dedans ou dehors, mais toujours là	68
La Russie : le défi de la proximité	73

CHAPITRE 3

Changer d'échelle :
les Européens dans l'arène mondiale

Les « mondialisateurs » et leurs représentations du monde : lecture critique	90
Les Européens acteurs de la mondialisation, avec bien d'autres	101
À l'échelle planétaire, quels sont les intérêts européens ?	106
Le monde change plus lentement qu'on ne le dit	117
Sur quels espaces géographiques et politiques extérieurs les États européens peuvent-ils espérer peser ?	127

Conclusion

Agir comme centre de pouvoir	134
Solidarité	136
Conscience de soi	137

DANS LA MÊME COLLECTION

Luc Ferry, *Pour un service civique*, 2008.

Gilles Lipovetsky, Jean Serroy, *La Culture-monde. Réponse à une société désorientée*, 2008.

Luc Ferry, *Face à la crise. Matériaux pour une politique de civilisation*, 2009.

Cet ouvrage a été transcodé et mis en pages
chez NORD COMPO (Villeneuve-d'Ascq)
N° d'impression :
N° d'édition : 7381-2281-X
Dépôt légal : mai 2009

Imprimé en France