

L'UNION EUROPÉENNE,  
ACTEUR DES RELATIONS INTERNATIONALES

Renaud DEHOUSSE

*Introduction*

Renaud DEHOUSSE

*L'Europe politique a-t-elle encore un avenir?*

Eric DACHEUX

*Réflexions sur la couverture audiovisuelle du référendum français  
sur la ratification du Traité constitutionnel européen*

Thomas BERTIN et Alexandre VULIC

*Dix ans après, la Bosnie-Herzégovine  
et l'action de l'Union européenne*

Jolyon HOWORTH

*L'Union européenne et la lutte antiterroriste  
au prisme transatlantique*

Claire BRODIN

*L'efficacité de l'aide européenne pour le développement*

## INTRODUCTION

L'UNION EUROPÉENNE,  
ACTEUR DES RELATIONS INTERNATIONALES

PAR

RENAUD DEHOUSSE (\*)

S'il est un domaine dans lequel on attendait beaucoup du projet de Constitution européenne, c'est bien celui des relations internationales. C'est un des rares domaines dans lequel l'opinion indiquait clairement qu'elle attendait plus d'Europe. Un consensus s'était rapidement dégagé au sein de la Convention européenne sur la nécessité de doter l'Union de moyens d'action renforcés. De là découlent notamment la décision d'instaurer un ministère des Affaires étrangères, la suppression de la structure byzantine en «piliers» dont l'Union avait été dotée à Maastricht, ainsi que quelques avancées en matière de coopération renforcées – dispositions souvent ambiguës, comme le sont tous les compromis, mais qui témoignaient d'une réelle volonté d'évoluer vers une Europe plus présente sur la scène internationale.

Le rejet du projet de Constitution, après un débat public d'une rare intensité, est venu doucher ces espoirs. D'aucuns y ont vu un échec définitif de toute idée d'Europe politique. Chacune à sa façon, les différentes contributions de cette rubrique montrent que cet acte de décès est à tout le moins prématuré. Outre le fait que le concept même d'«union politique» est relativement vague, elles illustrent la lente affirmation de l'Europe sur la scène internationale. Acteur primordial dans le domaine humanitaire comme en matière de coopération au développement, l'Union européenne a récemment étendu ses activités au domaine de la sécurité, qu'il s'agisse du maintien de la paix en Bosnie ou de la lutte contre le terrorisme au lendemain des attentats qui ont frappé New York, Madrid et Londres.

Certes, il s'agit là d'avancées à l'enseigne des petits pas chers à Jean Monnet plutôt que du grand bond en avant qu'appelaient de leurs vœux nombreux de ceux qui ont porté le projet de Constitution. Cependant, ces avancées semblaient hors d'atteinte il y a seulement dix ans.

L'Europe a encore du chemin à faire avant de s'imposer comme un acteur majeur dans les relations internationales. Elle devra pour ce faire définir son rôle par rapport à celui des États qui la composent. Elle devra aussi se donner les moyens d'arrêter une ligne politique claire, au service de laquelle

(\*) Professeur des Universités à l'Institut d'études politiques de Paris (Sciences-Po, France).

seront mis les (nombreux) instruments dont elle dispose déjà. Les changements des dix dernières années, analysés dans les textes qui suivent, semblent indiquer que l'objectif n'a rien d'irréaliste, quel que soit en fin de compte le destin du projet de traité constitutionnel.

## L'EUROPE POLITIQUE A-T-ELLE ENCORE UN AVENIR ?

PAR

RENAUD DEHOUSSE (\*)

2005 restera dans les annales européennes comme une année de grandes turbulences. Le rejet de la Constitution européenne par les peuples français et néerlandais a ébranlé l'Union. Les difficultés qui ont entouré l'adoption des perspectives financières 2006-2013 – un instrument conçu autrefois pour orienter le développement à moyen terme du projet européen – ont confirmé la grande incertitude stratégique qui caractérise le moment présent. Certes, l'Union ne s'est pas effondrée. Elle continue à fonctionner tant bien que mal sur la base du Traité de Nice et il n'y a pas de vacance du pouvoir. Cependant, on sent bien que quelque chose s'est « cassé ». La crise tient moins à l'échec du projet de Constitution, dont les ambitions réformatrices étaient moindres que ne l'ont affirmé ses partisans et ses détracteurs, qu'au malaise profond qui a été mis au jour lors des débats référendaires.

Les responsables européens sont divisés quant à l'interprétation à donner à ces turbulences. Dans le vibrant discours-programme qu'il a prononcé à l'ouverture de la présidence britannique, le Premier ministre britannique Tony Blair, relayé par le Président de la Commission, José Manuel Barroso, a plaidé en faveur d'une pause dans les réformes, qui serait mise à profit pour mieux répondre aux attentes des citoyens. De leur côté, le Président français Jacques Chirac et le Premier ministre belge Guy Verhofstadt ont résolument pris position en faveur d'une relance de la manœuvre institutionnelle.

Une des lectures les plus stimulantes de la situation actuelle a été offerte par le politologue américain Andrew Moravcsik. Non, affirme celui-ci, l'Europe n'est pas en crise. En rejetant le projet de Constitution, les électeurs français et hollandais ont fait preuve de sagesse. Ce qui les a indisposés était moins le contenu institutionnel du projet – modeste et dont on n'a guère parlé – que le symbolisme constitutionnel. En tordant le cou aux espoirs d'une Europe fédérale, ils ont montré la stabilité et la légitimité du modèle actuel – un modèle dans lequel les problèmes qui comptent le plus pour les citoyens restent gérés au niveau national et où l'on ne transfère au

(\*) Professeur des Universités à l'Institut d'études politiques de Paris (Sciences-Po, France). L'auteur remercie Laurie Boussaguet, chargée d'études au Centre d'études européennes de Sciences-Po, pour ses commentaires sur une première version de ce texte.

niveau européen que des questions plus techniques ou plus consensuelles. Dans ces conditions, soutient Moravcsik, l'Europe ferait bien d'abandonner solennellement ses ambitions constitutionnelles et d'adopter un discours qui valorise mieux l'ordre actuel, tout en s'efforçant de répondre aux attentes concrètes de l'opinion (1).

Cette brillante défense du *statu quo* est toutefois contredite par les données qui ont émergé des votes du printemps 2005. Les messages sortis des urnes montrent une réelle perplexité à l'égard de l'évolution de la construction européenne. Et ils posent aux gouvernants plusieurs questions majeures, auxquelles ces derniers ne pourront pas se soustraire aisément. Les référendums qui ont été organisés ont révélé l'existence d'une demande d'intégration originale, mais forte. Dans quelles conditions l'Union européenne (UE) pourra-t-elle répondre à ces demandes politiques ?

#### LA FAUSSE MORT DE L'UNION POLITIQUE

De toutes les idées reçues sur les conséquences du «non», celle-ci est sans doute la plus tenace : en rejetant la Constitution, les peuples français et néerlandais ont réduit à néant l'espoir de voir l'Europe déboucher dans un futur pas trop lointain sur une forme d'intégration politique.

Cette lecture de la situation apparaît généreuse avec le projet de Constitution, érigé en étape décisive dans la marche vers l'union politique, alors qu'il s'agissait plutôt d'un compromis prudemment conservateur (2). Sa faiblesse principale réside surtout dans le flou qui entoure la notion d'union politique. Tout au long de l'histoire de l'Europe, on a souvent utilisé des concepts assez vagues pour en définir les grandes étapes : marché unique, union européenne, espace de liberté, de sécurité et de justice... Pareille imprécision rend évidemment assez illusoire l'adhésion populaire à ces projets. De surcroît, ériger l'union politique en étape distincte de l'intégration est doublement trompeur.

La première erreur est de suggérer que ce qui a pu être réalisé jusqu'à présent était dépourvu d'ambition politique. Or, rien n'est plus faux : toutes les grandes étapes de la construction européenne comportaient un volet politique, qui était d'intégrer les vieilles nations européennes, à commencer par les deux nations qui par le passé avaient eu des ambitions hégémoniques sur le continent, la France et l'Allemagne. Il suffit de relire le préambule du Traité CECA pour s'en convaincre : il y est plus question d'assurer la paix et la sécurité et de renoncer à des conflits fratricides que d'intégration économique. En second lieu, mettre en place un marché commun impli-

(1) Andrew MORAVCSIK, «Europe without Illusions», *Prospect*, n° 112, juil. 2005.

(2) Sur cette lecture du projet de Constitution, cf. Renaud DEHOUSSE, *La Fin de l'Europe*, Flammarion, Paris, 2005, chap. 4.

que nécessairement des choix politiques : il faut déterminer ce qu'on laisse au jeu de la concurrence « libre et non faussée » et dans quels domaines on estime que des intérêts supérieurs doivent être protégés. Le débat sur la « directive Bolkestein » qui a marqué la campagne référendaire en France était à l'évidence un débat politique, bien qu'il ait pour cadre les traités existants.

Du reste, que faut-il entendre par « union politique » ? La façon dont l'expression est utilisée laisse à penser qu'on envisage en fin de parcours l'émergence d'un système politique dans lequel un affrontement entre la gauche et la droite, arbitré par le vote des citoyens, déterminerait les choix à faire au niveau européen, y compris en matière de solidarité. Si tel est le cas, autant dire tout de suite que ce modèle paraît hors d'atteinte dans un avenir prévisible. A l'heure actuelle, les différences d'intérêts, de priorités politiques et de culture entre les peuples européens sont trop grandes et trop profondes pour que l'Union résiste dans un régime aussi nettement majoritaire. L'erreur est ici de penser l'Europe comme un système politique unitaire, plutôt que comme une union d'Etats.

On se rabat alors souvent sur une version édulcorée de l'idée, dans laquelle on se contente d'évoquer un recours plus systématique à des formes de décision majoritaire, tant en politique interne qu'en politique étrangère. A ce niveau cependant, le projet de constitution ne comportait pas de changement radical, bien qu'on se soit plu à mettre en évidence les éléments de nouveauté qu'il comportait. Certes, il prévoyait la possibilité de recours plus fréquents au vote à la majorité qualifiée, avec pour celle-ci une formule plus « majoritaire », car plus favorable aux grands Etats. Cependant, tout ce qui a trait à la solidarité – perspectives financières, politique fiscale et, pour l'essentiel, la politique sociale – restait soumis à une décision unanime, tout comme la politique étrangère. En dépit de nouveautés intéressantes, comme la possibilité d'une « initiative citoyenne » qui pouvait déboucher sur des référendums paneuropéens, le projet ne réservait pas au citoyen une place fondamentalement différente de ce qui est aujourd'hui la sienne.

L'échec du projet empêchera l'introduction de ces changements dans le système politique de l'Union. On peut le déplorer. En revanche, y voir un coup d'arrêt décisif à l'intégration politique, c'est prêter à la Constitution des ambitions réformatrices qu'elle n'avait pas.

### *Quelle place pour les citoyens ?*

Si l'on y regarde de plus près, on voit que les consultations référendaires ont été porteuses d'une demande politique relativement neuve. Jusqu'à présent, la construction européenne avait surtout été le fait des élites. Voulu par un petit nombre de penseurs visionnaires et d'hommes d'Etats éclairés, elle s'est d'abord préoccupée d'enserrer les Etats dans des carcans normatifs qui

avaient pour but de dompter les égoïsmes nationaux et de mettre sur pied des réseaux qui devaient assurer une socialisation progressive des bureaucraties nationales et des structures gouvernementales. Dans tout cela, la part faite au citoyen était exigüe. La démocratie n'était pas l'exigence première du système. Les citoyens s'en sont longuement accommodés. D'abord, parce que les décisions européennes n'affectaient que rarement leur existence quotidienne. Ensuite, parce que la construction était associée à des bénéfices auxquels ils étaient sensibles : la paix et une relative prospérité économique. De là le « consensus permissif » qui a caractérisé les premières décennies.

Les choses ont bien changé depuis lors. L'emprise de l'Europe dans un nombre grandissant de domaines lui vaut des inimitiés de plus en plus nombreuses. Gouverner, c'est choisir et donc parfois heurter des intérêts établis. A mesure qu'elle devenait source de contraintes, l'Europe posait un problème de légitimité démocratique : comment justifier ses décisions ? Lors de la ratification du Traité de Maastricht déjà, les citoyens de plusieurs pays – dont la France – avaient manifesté avec éclat leur agacement à l'égard d'une techno-structure qui leur apparaissait décidément trop lointaine. Force est de reconnaître que ces reproches sont restés sans véritable réponse. Si l'on en croit la baisse constante de la participation aux élections européennes, le renforcement des pouvoirs du Parlement européen ne suffit pas.

L'intensité des débats référendaires du printemps 2005 a révélé dans les pays concernés une réelle volonté d'appropriation des enjeux européens. Dans une France que l'on disait apathique et désabusée par la politique, on a assisté à une campagne d'une intensité rarement atteinte par le passé. L'Europe, qui avait depuis longtemps cessé de passionner les foules, redevenait l'enjeu de débats passionnés dans lesquels les participants s'affrontaient souvent à coup de citations du Traité constitutionnel... Les forums de discussion se sont multipliés sur la toile, de même que les *blogs* de simples particuliers désireux de partager leur lecture du projet et leurs interrogations – et souvent peu favorables au projet de Constitution.

La volonté d'appropriation a d'abord été intellectuelle. Il s'est agi de comprendre un texte complexe et d'en saisir la portée dans l'évolution générale du projet européen. La campagne a également montré que l'opinion peinait à donner un sens à l'intégration européenne dans un contexte marqué par la fin de la Guerre froide, la mondialisation, l'émergence de nouveaux acteurs internationaux, les transformations de l'économie européenne, *etc.* Comment appréhender cette union qui n'est pas un État, quoiqu'elle en possède de nombreux attributs, et dont les limites territoriales ne sont que virtuelles – puisqu'elle semble vouer à s'élargir encore – et donc incertaines ? Cette crise intellectuelle (3) a fait le bonheur de plus d'un éditeur, puisqu'on a assisté à une explosion des ventes d'ouvrages consacrés

(3) « *A crisis of minds* », selon l'expression de Larry SIEDENTOP, « A crisis of legitimacy », *Prospect*, n° 112, juil. 2005.

au projet de Constitution. Toutefois, on peut douter que cela suffise à apaiser la soif de connaissance des Européens.

La campagne et le vote ont également mis au jour une nette volonté d'appropriation politique de l'Europe. Les enquêtes Eurobaromètre montrent depuis longtemps que l'Union européenne – «Bruxelles» – est souvent perçue comme une entité lointaine, insensible aux préoccupations du commun des mortels, parfois même arrogante. Une majorité d'Européens estiment que leur voix y compte peu (4). La revendication d'un plus grand poids des citoyens a figuré en bonne place dans les argumentaires des deux camps. Cette aspiration devait logiquement se traduire par une participation élevée au scrutin. Celle-ci atteindra, en France, 69,4 % des inscrits, soit un taux à peine inférieur à celui de Maastricht (69,7 %). Aux Pays-Bas, où faute de tradition référendaire il n'existait pas de repère précis, les partis de la majorité avaient indiqué que le gouvernement ne serait lié par le résultat que si le taux de participation dépassait 30 % : il atteindra finalement 62,8 % ! Dans ces deux pays, les partisans du «non» ont su saisir l'air du temps et présenter le rejet de Constitution comme une occasion unique pour les citoyens de faire entendre leur voix.

Cette volonté d'appropriation est importante pour la suite des événements. Depuis quelques années, un courant révisionniste s'est développé dans l'analyse de l'intégration européenne, remettant en cause les lectures traditionnelles du «déficit démocratique» (5). Dans une union d'Etats, affirme-t-on, n'est-il pas normal que les choix politiques soient avant tout légitimés par la volonté des gouvernements, qui sont, eux, démocratiquement légitimés par le suffrage de leurs citoyens ? Et la faiblesse des taux de participation enregistrés aux élections européennes n'est-elle pas l'indice d'un manque d'intérêt pour l'Europe ? Ces critiques débouchent généralement sur un plaidoyer pour le *statu quo*, le système existant étant perçu comme le mieux adapté au stade actuel de la construction européenne.

La période référendaire a toutefois montré que, lorsqu'ils sont interpellés sur des enjeux précis – ce qui n'est pas le cas lors des élections européennes –, les citoyens européens manifestent clairement leur volonté de peser sur les choix qui sont faits. Partisans et adversaires du Traité constitutionnel s'entendaient pour dire que le poids des citoyens devait être renforcé. Leur désaccord portait essentiellement sur la meilleure façon d'y parvenir. En somme, personne ne paraissait se satisfaire du *statu quo*. C'est là un point important. Écrivant plus tard l'histoire de cette période, peut-être y verra-t-on un tournant. Dans les Etats-nations, la communauté politique a commencé à prendre corps le jour où les citoyens se sont inquiétés des conséquences au niveau local – le seul qui comptait auparavant – des choix faits au niveau national. Peut-être la prise

(4) Eurobaromètre n° 63, juil. 2005.

(5) Cf. par exemple Andrew MORAVCSIK, «Reassessing legitimacy in the European Union», *Journal of Common Market Studies*, vol. XL, n° 4, 2002, pp. 603-624.

de conscience des liens étroits qui unissent politique nationale et politiques européennes, à laquelle on a assisté au cours des débats référendaires, marque-t-elle une étape importante dans la constitution d'un espace politique européen. Encore faudrait-il pour cela que puisse être cernées avec quelque précision les missions de la communauté en question

### *La politique étrangère, ciment de l'union politique?*

D'après Carl Schmitt, c'est essentiellement le choix de l'ennemi qui définit le politique. De façon plus générale, c'est aussi dans le rapport aux autres qu'une communauté politique se définit.

Sur ce front, on le sait, l'Europe a encore beaucoup de progrès à faire. D'aucuns en ont conclu qu'elle ne pouvait pas aspirer à un statut de puissance mondiale semblable à celui des Etats-Unis aujourd'hui, de la Chine et de l'Inde demain (6). Dans les semaines qui ont suivi les référendums français et hollandais, cependant, il a beaucoup été question de politique étrangère et ce n'est pas sur ce terrain qu'ont été avancées les objections les plus fortes au projet de Constitution. Au contraire, les innovations envisagées, à commencer par la création d'un ministre des Affaires étrangères de l'Union, faisaient l'objet d'un large consensus. Tout naturellement, la recherche de solutions de repêchage pour des pans de la Constitution a commencé par ce secteur. Toutefois, peut-on vraiment espérer que la volonté de présenter un front commun face au reste du monde devienne le ciment de l'unité de l'Europe, comme elle l'a été pour la plupart des structures fédérales? Cela reste peu probable. En dépit des indéniables progrès enregistrés au cours des dernières années, les positions nationales restent assez éloignées sur des questions comme l'utilisation de la force ou les rapports avec les Etats-Unis. On a fait grand cas de la demande persistante de l'opinion : d'après le sondage Eurobaromètre de juillet 2005, plus des deux tiers des Européens se déclarent favorables à une Europe plus unie en matière de politique étrangère.

Cependant, cette unité de façade cache bien des divergences. Les opinions favorables sont minoritaires dans des pays comme le Royaume-Uni ou la Suède (7). Qui plus est, la notion d'une politique étrangère européenne ne signifie pas la même chose pour un Français ou pour un Suédois. L'idée d'une Europe puissance, capable de tenir tête à Washington, ne semble pas faire recette au-dehors de l'Hexagone, tandis que la vision scandinave d'une «puissance civile» apparaît à beaucoup de Français comme un pâle succédané de ce que pourrait être la politique d'une Europe autonome sur la

(6) C'est notamment la thèse de Robert KAGAN, «Puissance et faiblesse», *Commentaire*, n° 99, hiv. 2002-2003. Sur ce débat, cf. Zaki LAÏDI, *La Norme sans la force*, Presses de Sciences Po, Paris, 2005.

(7) Eurobaromètre n° 63, juil. 2005.

scène internationale. Il faudra du temps avant que ne soient surmontées ces divergences de fond.

En revanche, d'autres domaines s'imposent à l'attention des responsables européens, s'ils entendent répondre aux demandes formulées à l'occasion des référendums.

### *Union politique et solidarité sociale*

Pour s'affirmer en tant que communauté politique, l'Europe devra définir de façon plus précise le degré de solidarité qui doit exister entre les membres de ladite communauté. Elle devra aussi définir les détenteurs de ces droits de solidarité : à l'heure actuelle, il s'agit avant tout de territoires-Etats et dans une moindre mesure régions.

Les référendums du printemps dernier ont montré l'existence d'une réelle demande en ce sens. Les clivages économiques et sociaux jouent en effet un rôle déterminant dans la perception qu'ont les citoyens du rôle de l'Europe. En France, grâce à une forte mobilisation dans les couches populaires, le «non» était largement majoritaire dans la plupart des classes actives de la population : 79 % chez les ouvriers, 67 % chez les employés. Grâce à une progression de 19 points depuis le vote sur le Traité de Maastricht, il est même devenu majoritaire parmi les classes moyennes (53 %). Même constat pour la répartition par catégorie de revenus : le oui ne l'emporte que dans les foyers où les revenus mensuels sont supérieurs à 3 000 euros (8). Ainsi, à Neuilly-sur-Seine, ville phare du libéralisme français – revenu moyen par ménage de 75 001 € par an et chômage à 8,6 %), le «oui» dépasse les 80 %. En revanche, à Liévin, ancienne cité minière du Pas-de-Calais – revenu moyen de 13 294 € par an et chômage à 26,6 % –, le «non» atteint presque le même score. Ce clivage se retrouve sous une forme atténuée dans les autres pays européens : aux Pays-Bas, si le «non» l'emporte dans toute les catégories d'actifs, il est de 16 points au-dessus de la moyenne chez les ouvriers. Même dans le riche grand-duché de Luxembourg, il est très nettement majoritaire (66 %) au sein de la même catégorie. Il y a donc bien un profil social homogène du «non» en Europe : il domine généralement chez les 18-24 ans, les ouvriers et les personnes dont le niveau d'étude est le plus bas (9).

Ces données peuvent en partie être expliquées par des facteurs conjoncturels. Traditionnellement, le soutien de l'opinion à l'intégration est sensible à la situation économique : il faiblit quand la courbe du chômage s'élève ou en période de ralentissement de la croissance. Plus celle-ci est mauvaise,

(8) IPSOS, «Le non des classes actives, des classe populaires et moyennes et du peuple de gauche», 30 mai 2005.

(9) «La Constitution européenne. Etude post-référendum au Luxembourg», Eurobaromètre Flash, n° 173, juin 2005.

plus l'inquiétude grandit, alimentant des réflexes de repli. Dans ces conditions, comment s'étonner que la gauche soit séduite par le «non» ?

Dans le même temps, on peut aussi voir dans ces données statistiques le signe de l'ébauche d'une fracture sociale durable. D'un côté, des groupes sociaux regroupant des individus éduqués, pour lesquels l'ouverture sur l'Europe et le monde constitue une occasion d'élargir leur espace personnel et professionnel et qui regardent l'avenir avec confiance. De l'autre, ceux qui voient leur mode de vie menacé par les mutations économiques, la montée de la précarité et la réduction des services publics et qui sont confrontés de façon quotidienne à la présence d'une population immigrée imparfaitement intégrée. Ceux-là ont perdu toute confiance dans les partis politiques traditionnels et sont pessimistes quant à leur futur et à celui de leurs enfants. Une des clefs du vote français et la principale différence par rapport à celui de Maastricht tient au basculement d'une partie importante des classes moyennes, bien représentées dans l'électorat du parti socialiste, de la première à la seconde catégorie, celle de l'inquiétude et donc du «non».

Si cette situation devait durer et se généraliser, elle risque de mettre à mal le parti transversal de l'Europe qui existe dans de nombreux pays. Dans la plupart des Etats membres, en effet, l'intégration est traditionnellement soutenue par un large consensus, qui réunit les forces politiques de centre-gauche et de centre-droit. Cela a permis de soustraire la politique européenne au champ de l'affrontement entre la gauche et la droite. Cependant, les bases de ce système paraissent aujourd'hui singulièrement menacées. D'une part, comme toutes les grandes coalitions, le consensus pro-européen a ouvert des brèches sur ses flancs. A droite comme à gauche, des forces politiques protestataires, que ne rebutent pas les discours populistes, occupent un espace qui va grandissant. Leurs plaidoyers contre l'intégration portent d'autant mieux que les citoyens n'ont pas de prise sur la décision politique européenne. D'autre part, les référendums ont été marqués par le basculement dans l'anti-européisme d'une partie de l'électorat des couches défavorisées, auquel l'Europe apparaît désormais comme la source de menaces pour son mode de vie. Si les préoccupations de cet électorat ne sont pas entendues, le parti de l'Europe, déjà mis à mal par le caractère binaire du référendum, risque fort de ne pas résister longtemps.

Aussi *le statu quo* apparaît-il bien aléatoire. Soit l'Europe aura à cœur de répondre au message des urnes – elle devra alors définir les éléments d'une politique qui réponde aux attentes de ses citoyens, ce qui la conduira vraisemblablement à mordre sur les compétences nationales. Soit elle y renoncera pour ne pas effaroucher les gouvernements et il y a fort à parier que le consensus sur la construction européenne devra être rangé au magasin des accessoires démodés. Car s'ils continuent à percevoir l'Europe comme une menace, les citoyens imposeront à leurs gouvernements des mesures

radicales, remettant en cause des pans importants de l'action européenne – monnaie commune comprise.

### *Union politique et sécurité*

Les référendums ont mis en évidence l'existence d'une forte demande de sécurité. Cela s'explique aisément. Dans un monde en proie à des mutations rapides et radicales, les sentiments d'insécurité tendent à s'accroître et à se diversifier et l'on attend des pouvoirs publics une protection contre des risques variés. Cette insécurité revêt plusieurs formes (10). Economique et sociale, elle englobe les incertitudes qui pèsent sur l'emploi – chômage, précarité, nouvelles formes de travail –, sur les retraites, menacées par l'évolution démographique, voire sur les systèmes de santé. Identitaire aussi, car nombre des mutations qui affectent les sociétés européennes remettent en cause les repères qui ont structuré la vie sociale de plusieurs générations. Les transformations du salariat, l'immigration, l'affaiblissement de structures d'intégration classique comme l'école, les églises, les partis politiques ou les syndicats ont contribué à créer un univers au sein duquel les repères identitaires sont plus difficiles à trouver.

Dans ce contexte, la tentation du repli, alimentée par les discours xénophobes de certains mouvements, devient naturellement forte. Or, l'Europe reste avant tout perçue comme un grand marché, dans lequel les ambitions en matière de sécurité ne sont pas nécessairement à la hauteur des attentes du public. La mise en place d'un espace européen semble d'autant plus porteuse de risques nouveaux que cet espace tend à s'étendre sans limites précises. La libre circulation des personnes ne profite pas qu'aux étudiants, mais aussi aux immigrants et l'exposition à la concurrence, si elle est pour certains source de richesse accrue, peut aussi entraîner des fermetures d'entreprises. De plus, l'Europe impose aux gouvernements nationaux des contraintes qui peuvent amoindrir leurs moyens d'action. L'élimination des contrôles aux frontières et l'austérité budgétaire imposée par le Pacte de stabilité limitent les possibilités pour l'Etat d'assurer les fonctions de garant de la sécurité qui lui sont traditionnellement dévolues, sans pour autant que l'Europe ne les reprenne pleinement à son compte. On voit bien les dangers qui peuvent découler de ce décalage. L'impression – justifiée ou non – que les attentes de la population en la matière ne sont pas adéquatement prises en compte a clairement joué un rôle dans les votes «anti-système» qu'on a enregistrés au cours des dernières années dans plusieurs pays européens. Les référendums européens leur ont donné un nouveau souffle.

(10) Cf. «Europe : la face cachée de la sécurité», *Notre Europe*, 10 juin 2003, disponible sur le site Internet [www.notre-europe.asso.fr/](http://www.notre-europe.asso.fr/).

Si elle entend répondre aux craintes qui se sont manifestées avec éclat lors des campagnes référendaires, l'Union doit donc afficher clairement son ambition de constituer un espace au sein duquel il sera répondu aux multiples attentes de ses citoyens en matière de sécurité (11). Cela ne sera possible que si elle-même fait de la lutte contre les multiples formes d'insécurité un objectif central de ses activités. Pour cela, elle doit afficher clairement son intention d'offrir un niveau de protection élevé dans des domaines aussi divers que la lutte contre l'exclusion sociale, la politique de l'immigration, la santé publique. Cette protection élevée n'implique pas nécessairement une centralisation de toute prise de décision. N'étant pas un Etat, l'Union ne doit pas donner l'impression de vouloir se substituer à ceux-ci dans certaines de leurs fonctions essentielles si elle ne veut pas servir de bouc émissaire à toutes les mesures impopulaires. En revanche, la priorité accordée aux considérations de sécurité implique que, dans les domaines qui restent aux mains des Etats, elles puissent être invoquées pour justifier des dérogations aux principes généraux de libre circulation ou de concurrence. En soi, ce principe n'a rien de révolutionnaire – on en trouve plus d'un exemple dans le Traité de Rome (12) –, mais l'ériger en principe général est de nature à rassurer ceux qui, nombreux, se sentent menacés par l'évolution de la société.

L'ampleur de la tâche est telle que l'action de l'Union devra nécessairement revêtir des formes multiples. A ce niveau, il convient d'opérer une distinction entre les politiques dans lesquelles la recherche de l'efficacité domine, et celles qui visent à assurer une meilleure répartition des richesses (13). Dans les premières, l'Europe pourra souvent se limiter à mettre en place les règles et les structures régissant la coopération entre Etats au niveau européen. Si elle est beaucoup intervenue depuis Maastricht et Amsterdam dans des domaines comme la santé, la sécurité maritime ou la sécurité alimentaire, l'actualité récente, avec les problèmes liés à la grippe aviaire ou aux transports aériens, s'est chargée de nous rappeler que les Etats membres sont loin de réagir de façon homogène et efficace en situation de crise. Dans certains cas, la sécurité des citoyens impliquera un renforcement des moyens d'action de l'Union, car ce n'est bien souvent qu'en agissant au niveau européen que les exigences parfois contradictoires de protection et de libre circulation peuvent être réconciliées.

La situation sur le front de l'insécurité sociale est autrement plus complexe, car il est difficile de s'entendre à la quasi-unanimité sur le partage de la richesse. La faiblesse des liens qui unissent les peuples européens et

(11) «Europe : la face cachée de la sécurité», *op. cit.*

(12) Cf. par exemple l'article 30 (anciennement 36) qui énumère toute une série de dérogations possibles à la libre circulation des produits, à condition que ces restrictions ne constituent «ni un moyen de discrimination arbitraire, ni une restriction déguisée dans le commerce entre les Etats membres».

(13) Sur la distinction entre politiques de «régulation sociale», dominées par des considérations d'efficacité, et politiques sociales, redistributives, cf. G. MAJONE, *Regulating Europe*, Routledge, Londres, 1996.

l'étroitesse des marges de manœuvre budgétaires rendent illusoire tout programme de solidarité de grande ampleur à l'échelle européenne. L'hétérogénéité des modèles sociaux freine toute velléité d'harmonisation. Et pourtant, l'Europe ne peut plus se contenter d'être le formidable levier de modernisation qu'elle a représenté pour tant de pays depuis le début.

Dans le partage actuel des tâches, les Etats attribuent à l'Europe la responsabilité de la modernisation économique – quitte à ne pas respecter leurs engagements par la suite, comme le montre l'insuccès relatif de la Stratégie de Lisbonne – tout en se réservant pour l'essentiel les politiques de solidarité sociale, élément essentiel de la cohésion nationale. Or, les chocs référendaires semblent indiquer que les bases politiques qui sous-tendent ce système se sont réduites. La modernisation n'est pas un processus neutre : elle produit des gagnants et des perdants. Expliquer qu'à terme le bien-être collectif s'accroîtra ne suffit pas. Il faut s'intéresser au destin de ceux pour qui la modernisation comporte d'abord des coûts, si l'on entend préserver le consensus qui a marqué l'intégration européenne depuis le début.

Il est donc nécessaire de définir les contours d'une voie médiane, permettant à la fois de montrer que l'Europe n'entend pas éroder les systèmes nationaux de protection et d'afficher ses ambitions en matière sociale. Projet ambitieux ? Assurément ! Mais l'Europe dispose de quelques atouts pour le mettre en œuvre (14). Les attentes des populations des nouveaux Etats membres sont sur ce point proches de celles des anciens. L'Union dispose avec les fonds structurels d'instruments qui pourraient être réorientés pour mieux faire face aux nouveaux besoins sociaux. Et les chocs référendaires paraissent avoir suscité, chez les responsables politiques européens, une prise de conscience des dangers que comporterait le *statu quo*, si l'on en croit les conclusions prudentes du sommet extraordinaire convoqué en octobre par la présidence britannique.

#### POLITISATION : LA PORTE ETROITE

Pour peu que l'on s'en donne la peine, on voit qu'il n'est pas difficile d'identifier les ambitions politiques que l'Europe pourrait se donner. A supposer qu'un accord finisse par émerger sur l'un ou l'autre de ces thèmes, il restera encore à voir comment elle pourra mener à bien ces tâches. Cela suppose notamment qu'une réponse satisfaisante puisse être donnée au défi du nombre, car il n'est pas sûr que les modes de décision actuels mettent l'Union élargie en position de décider de façon efficace. De surcroît, une réponse doit être donnée à la volonté qu'ont manifestée les citoyens européens de peser sur le destin de l'Europe.

(14) M. JOUEN / C. PALPANT, «Un agenda pour la rénovation de l'Europe sociale», *Notre Europe, Etudes et recherches*, n° 43, sept. 2005.

La formule traditionnelle du « déficit démocratique » à laquelle on a recours à ce propos est imprécise. Le problème revêt plusieurs dimensions. Un déficit de transparence : les procédures décisionnelles sont à la fois nombreuses, complexes et différentes de celles qui existent au niveau national. Les inévitables compromis européens sont difficile à déchiffrer. A supposer même que les électeurs puissent intervenir, comment pourraient-ils exercer un contrôle sur des institutions dont le rôle exact reste méconnu ? Un déficit politique : les repères qui existent au niveau national, comme l'affrontement entre la gauche et la droite, entre la majorité et l'opposition, brillent le plus souvent par leur absence. Les acteurs qui structurent habituellement le jeu politique sont évanescents : les partis européens ne sont que de vagues structures de coordination et la société civile européenne, dont on a fait un grand usage rhétorique ces dernières années, ne rayonne guère au-delà du microcosme bruxellois. Il est difficile d'imaginer que les uns ou les autres puissent jouer un rôle mobilisateur. Déficit de contrôle, enfin : les citoyens-électeurs n'ont ni la possibilité d'influencer le choix de ceux qui gouvernent l'Europe, ni celle de se débarrasser de ceux-ci lorsqu'ils ne sont pas satisfaits de leur action.

Face à un problème aussi complexe, le remède le plus fréquemment invoqué, à savoir l'extension des pouvoirs de contrôle des assemblées parlementaires, paraît insuffisant. Le renforcement régulier des pouvoirs du Parlement européen au cours des vingt dernières années n'a pas enrayé la croissance de l'abstention aux élections européennes. Le rôle des parlements nationaux s'est quelque peu accru, mais sans conséquences radicales. Et comment pourrait-il en aller autrement ? A supposer même que chaque parlement contrôle efficacement la politique européenne de « son » gouvernement, il ne pourrait peser que sur un des vingt-cinq membres du Conseil, pas sur l'institution elle-même.

Pour sortir de l'impasse, une solution a souvent été évoquée au cours des dernières années : politiser les débats européens. Si un exécutif homogène pouvait émerger des joutes électorales, le citoyen pourrait par son vote exprimer sa préférence pour un projet politique et donner à une majorité le pouvoir de le traduire dans les faits. L'idée d'une élection du président de la Commission par le Parlement avait été avancée au sein de la Convention européenne. On aurait ainsi un jeu politique plus simple, avec une ligne gouvernementale claire et une opposition elle-même plus visible, ce qui serait un puissant facteur de structuration de l'espace politique européen. Ce schéma souffre toutefois d'un défaut majeur : il ignore complètement la spécificité du système politique européen. L'Union européenne n'est pas un Etat, avec à sa tête un gouvernement, c'est une union d'Etats, dans laquelle l'exécutif tient un rôle atypique.

Non seulement l'absence d'un espace public transnational rend assez illusoire l'émergence d'une majorité politique cohérente, mais on peut se

demander si ce genre de polarisation est vraiment souhaitable. La Commission présidée par M. Barroso comporte une majorité de membres de centre-droit. En cela, elle reflète la couleur politique dominante parmi les gouvernements qui l'ont nommée. Imagine-t-on quelle serait la position des gouvernements de centre-gauche si demain elle devait exhumer une version particulièrement libérale de la « directive Bolkestein » sur les services ou si, en matière de services publics, elle s'opposait de façon systématique à toute forme d'intervention publique en matière économique, fût-ce au niveau local ? On entend déjà les protestations contre le « parti de l'étranger », coupable d'ultra-libéralisme, que pousseraient certains. À l'inverse, une Commission de centre-gauche, qui présenterait un programme ambitieux en matière de développement durable ou de protection de la santé et de la sécurité des travailleurs, se verrait accuser de brider la compétitivité des entreprises par les gouvernements de droite.

Ces tensions qui, dans un système plus homogène, relèveraient du jeu politique normal, se traduiraient au niveau européen par de violentes réactions « anti-Bruxelles ». Elles déboucheraient vraisemblablement sur une remise en cause des prérogatives de la Commission. Au nom de quoi justifier les pouvoirs de contrôle d'une Commission en matière de politique de la concurrence, si elle se montre partisane ? Pourquoi un parlementaire européen affilié à un parti minoritaire devrait-il accepter d'être dépossédé pendant toute la législature du moindre pouvoir d'initiative législative au profit d'un exécutif qui, par hypothèse, pourrait difficilement prétendre incarner l'intérêt général ? En d'autres termes, le surcroît de clarté qui résulterait d'une politisation de la Commission aurait un prix exorbitant – au mieux, la fin de la méthode communautaire, au pire, une déstabilisation complète du système, en raison des tensions qu'elle créerait entre la Commission et les États membres.

On rejoint là les enseignements qu'on peut tirer de l'étude des systèmes fédéraux : plus un système politique est hétérogène, plus la recherche de larges majorités est nécessaire à sa stabilité (15). Dans ces conditions, on voit mal comment l'Europe pourrait à brève échéance se soustraire à la logique du « gouvernement par consensus ». D'aucuns le déploieront, mais le respect de l'autre et la culture du compromis ne font-ils pas partie intégrante du projet européen ? La volonté de se réappropriier l'Europe qu'ont exprimée les citoyens devra donc trouver d'autres façons de s'exprimer.

Au niveau national tout d'abord. Dans un système où les États entendent garder un rôle pivot, la démocratisation passe inévitablement par une transformation radicale de la façon dont sont gérées leurs politiques euro-

(15) Le fédéralisme est par nature anti-majoritaire, puisqu'il vise à soustraire un nombre plus ou moins grand de décisions à la volonté de la majorité. Cf. Renaud DEHOUSSE, « Constitutional reform in the EC : are there alternatives to the majoritarian avenue », *West European Politics*, vol. XVIII, n° 3, 1995, pp. 118-136.

peennes. Les choix qui sont arrêtés au niveau européen ont une telle influence sur la politique nationale qu'on ne peut plus les traiter comme des questions de politique étrangère. Il doit être possible d'en débattre au niveau national avant qu'une décision ne soit prise, d'autant que les autorités nationales restent la première source d'information des citoyens sur les questions européennes (16). S'opposer à un débat parlementaire sur l'adhésion de la Turquie au nom des prérogatives constitutionnelles du chef de l'Etat, comme on l'a fait en France à l'automne 2004, c'est témoigner d'une incapacité à comprendre – ou à accepter ? – que l'Europe, par l'étendue et la fréquence de ses interventions, dépasse de beaucoup la sphère ordinaire des relations internationales.

Toutefois, l'effort de démocratisation doit porter bien au-delà du niveau institutionnel auquel il a été jusqu'à présent confiné. Renforcer le droit de regard des parlements nationaux est sans doute nécessaire, mais nous devons nous rendre à l'évidence : dans la plupart des démocraties européennes, les assemblées parlementaires n'ont souvent qu'un rôle de second plan et ne jouissent pas nécessairement d'un crédit considérable. Une démocratisation effective implique un changement de comportement de l'ensemble des acteurs du jeu politique national. La « directive Bolkestein », dont on a tant parlé au moment de la campagne référendaire, a fait l'objet de discussions pendant un an sans que l'on s'en émeuve. Pourquoi ? Pas en raison d'une quelconque règle du secret : les débats parlementaires étaient publics. Seulement, on voit rarement un responsable politique ou un syndicat prendre position au niveau national sur un projet de directive et la presse s'en faire l'écho : cela n'est pas assez rentable auprès de leurs « clients » traditionnels (17). Il faut une période exceptionnelle comme la campagne référendaire pour que cela devienne intéressant.

Reflet d'une conception surannée de l'intégration, cette césure entre les systèmes politiques nationaux et le niveau européen doit être dépassée si l'on veut donner une vie nouvelle aux débats sur l'Europe. Un projet de réglementation du temps de travail ne doit pas pouvoir être débattu à Bruxelles ou à Strasbourg sans que les partenaires sociaux ne prennent position à Paris, Londres et Berlin. Les partis politiques doivent se saisir des grandes orientations de politique économique lorsqu'elles sont élaborées au niveau européen, s'ils ne veulent pas être condamnés à faire de la figuration le jour où leur pays sera rappelé à l'ordre. Les candidats aux plus hautes fonctions nationales ne doivent pas se contenter de professions de foi européennes ou de réflexions générales sur l'architecture institutionnelle : ils doivent expliquer comment ils entendent se positionner sur les grands dossiers européens du moment. Sans doute la plupart d'entre eux ne le feront-

(16) Cf. la contribution d'Eric Dacheux dans ce volume.

(17) Pour la presse, cf. O. BAINÉE, « Can political journalism exist at the European level? », in R. KUHN / E. NEVEU (dir.), *Political Journalism*, Routledge, Londres, 2002.

ils pas spontanément, car ils n'y sont pas préparés, mais la tâche de la presse, de la société civile, de l'ensemble des corps intermédiaires est alors de les y contraindre. En clair, la démocratisation demande un effort d'adaptation de l'ensemble des acteurs du jeu politique national.

Cette tâche, considérable en soi, se heurtera de toute façon à des limites structurelles. Dès lors qu'un certain nombre de décisions sont prises à la majorité au niveau européen, contrôler, même de la façon la plus démocratique qui soit, la politique d'un pays ne suffit pas. Il faut s'intéresser à la façon dont les citoyens pourraient peser de façon plus directe sur les choix européens. On peut ainsi espérer que les efforts de structuration de l'espace politique européen se poursuivent, avec l'émergence progressive de formations politiques plus homogènes. Néanmoins, tant que subsistera le système communautaire, ceux-ci ne pourront pas s'appuyer sur la perspective de conquérir le pouvoir ou de le conserver pour imposer une discipline à leurs membres.

Les réflexions sur la démocratisation du système politique européen doivent emprunter une autre voie, incontestablement plus étroite et moins familière. Il faut par exemple explorer les formes de démocratie directe qui pourraient être compatibles avec la logique anti-majoritaire du système. L'«initiative citoyenne» prévue par le projet de Constitution, qui permettrait à un million de citoyens «*issus d'un nombre significatif d'Etats membres*» d'inviter la Commission à présenter une proposition législative, (18) va dans ce sens. L'expérience suisse montre également que le référendum abrogatif, par lequel les citoyens peuvent décider la suppression d'un texte législatif, n'a rien d'incompatible avec le caractère consensuel de la prise de décision, les plus faibles pouvant utiliser la menace d'un référendum pour inciter les autres à accepter un compromis (19). Et parler de référendum abrogatif aurait un sens dans un système où le pouvoir central se voit souvent reprocher un interventionnisme tatillon...

Quoi qu'il en soit, une chose est claire : sur ce terrain comme sur bien d'autres, l'Europe est condamnée à innover. Sans doute d'aucuns considéreront-ils cela comme un maigre remède à l'inaccessibilité de systèmes plus familiers, mais on ne peut ici qu'insister à nouveau sur le nœud de la question : l'Europe n'est pas un Etat-nation et ne peut pas être traitée comme telle.

\* \*  
\*

(18) Art. 46 par. 4, Titre VI, première partie du Projet de Traité établissant une Constitution pour l'Union européenne.

(19) A ce propos, cf. Yannis PAPADOPOULOS, «Implementing (and radicalizing) art. I-47 of the Constitution : is the addition of some (semi-)direct democracy to the nascent consociational European federation just Swiss folklore?», *Journal of European Public Policy*, vol. XII, n° 3, 2005, p. 448.

Il n'est pas rare qu'un événement ne puisse être compris que bien après qu'il se soit produit. Ce sont ses suites qui en donnent le sens. Ainsi en ira-t-il sans doute de l'échec de la Constitution européenne. En y revenant dans vingt ou trente ans, qu'en diront les historiens? Y verront-ils la fin de l'Europe organisée, un coup de grâce au modèle communautaire ou au contraire le début d'une nouvelle phase de la construction européenne?

La crise marque-t-elle la fin du processus d'unification de l'Europe? On pourrait le croire si l'Union avait atteint un niveau de développement suffisant – mais rien n'est moins sûr. La répartition des tâches entre l'Europe et ses Etats-membres ne paraît pas idéale pour garantir l'existence de la monnaie unique. Elle ne permet qu'imparfaitement de répondre aux demandes nouvelles dont les votes du printemps 2005 étaient porteurs. Et l'Europe doit encore trouver une façon satisfaisante de donner la parole à ses citoyens. Les réponses à ces défis devront refléter la spécificité de l'Union, qui n'est pas un Etat et n'aspire pas à en devenir un. Son organisation et ses missions doivent être définies en tenant compte de ce qu'elle réunit de vieux Etats et des sociétés hétérogènes, qui n'entendent pas se couler dans un moule unique.

Un des pères de l'intégration, Paul-Henri Spaak, a dit qu'il en allait de l'Europe comme d'un vélo : lorsqu'elle n'avance pas, elle tombe. L'image est bien adaptée au moment que nous traversons, car il paraît douteux qu'à long terme l'Europe puisse tenir dans l'équilibre instable qu'elle a atteint. Cependant, elle ne nous dit rien sur le sens du mouvement. Et les événements récents viennent à point pour nous rappeler que, comme toute construction politique, l'Europe n'est ni inévitable, ni éternelle. Ce qui a été fait peut être défait.

Le rejet de la Constitution n'est pas à proprement la source d'une crise, il en est plutôt le révélateur. S'ils ne parviennent pas à donner une réponse adéquate au message des urnes, les gouvernants européens pourraient bien accélérer le déclin de l'idée d'Europe unifiée. En revanche, un échec peut révéler des possibilités inattendues. Les campagnes référendaires pourraient ainsi marquer la fin d'une longue période de désintérêt des citoyens pour l'Europe, voire les prémices d'un espace public transnational dont on a longtemps déploré l'absence. En fonction de la suite des événements, la crise apparaîtra comme le début d'une ère nouvelle ou un comme un coup de semonce qui n'a pas été entendu.

# RÉFLEXIONS SUR LA COUVERTURE AUDIOVISUELLE DU RÉFÉRENDUM FRANÇAIS SUR LA RATIFICATION DU TRAITÉ CONSTITUTIONNEL EUROPÉEN

PAR

ERIC DACHEUX (\*)

Le 29 mai 2005, après un intense débat public, 69,3 % des électeurs français sont allés se prononcer sur le référendum relatif au Traité constitutionnel européen. Ce taux, comparable à celui du Traité de Maastricht (69,7 %), fait suite à une abstention particulièrement forte lors des dernières élections européennes de 2004 (57,46 %). Les chaînes de télévision, publiques et privées, ont joué un rôle certain dans cette forte mobilisation : elles ont sensibilisé le public à l'importance du scrutin et, en prenant parti, ont contribué à passionner des débats jusqu'ici perçus comme techniques et ennuyeux. Auparavant, les citoyens ne se préoccupaient guère des questions européennes, tandis que les rédactions faisaient peu d'efforts pour les intéresser aux enjeux européens. Les débats sur le référendum semblent marquer la fin de ce cycle, mais paraissent, dans le même temps, annoncer un divorce profond entre les citoyens et les journalistes de l'audiovisuel.

Qu'en est-il réellement ? Trois idées force structurent notre propos. Premièrement, comprendre le débat public sur la Constitution européenne suppose que l'on s'interroge sur les stratégies développées par les acteurs politiques et médiatiques depuis le référendum précédent. Deuxièmement, il convient de relativiser la place actuelle des médias audiovisuels généralistes nationaux dans la fabrication et la transmission de l'information européenne. Troisièmement, le parti pris de l'audiovisuel ne doit pas se lire de façon normative comme une dérive déontologique propre à un secteur particulier, mais politiquement comme un phénomène général touchant tous les médias de masse.

## DU RÉFÉRENDUM DE MAASTRICHT AU RÉFÉRENDUM CONSTITUTIONNEL

En 1993, l'Union européenne se réveille avec la «gueule de bois» : le Traité de Maastricht a été ratifié dans la douleur en France (1) et rejeté,

(\*) Maître de conférences en Sciences de l'information et de la communication à l'Université Jean Monnet (Roanne, France).

(1) 50,08 % de «oui».

une première fois, par le Danemark. Le large soutien de la population à l'idée européenne, que les sondages Eurobaromètre enregistraient, se transforme en méfiance critique vis-à-vis du système institutionnel de l'Union. Face à cette nouvelle donne, les acteurs politiques et médiatiques ne sont pas restés inactifs : ils ont développé des actions, mis en place des stratégies qui expliquent, en partie, l'ampleur du débat public français sur le Traité constitutionnel. En effet, le débat européen sur ce sujet n'est pas un phénomène soudain dû à un engouement de surprise et passionnel des médias pour la chose européenne. Contrairement aux idées reçues, le terrain européen n'était pas totalement en jachère dans les médias. En effet, entre Maastricht et le référendum sur la Constitution européenne, la presse audiovisuelle a renforcé sa couverture de l'Europe : une chaîne franco-allemande est née (ARTE), des émissions de radio et de télévision consacrées à l'Europe ont vu le jour (2), des compétitions sportives et l'Eurovision sont régulièrement présents sur le petit écran, *etc.* Timide et progressive, cette sensibilisation de l'audiovisuel aux questions européennes s'est accompagnée de démarches ambitieuses et volontaires conduites par les trois autres acteurs-clefs du débat européen : les gouvernements nationaux (ici, l'Etat français), les institutions européennes et les organisations de la société civile.

### *L'Etat français*

On ne le sait pas assez, la source d'information sur les enjeux européens jugée la plus fiable par les citoyens de l'Union est leur gouvernement national (3). Il ne faut donc pas sous-estimer le rôle de cet acteur. Ainsi, l'ampleur du débat sur le Traité constitutionnel n'aurait sans doute pas été aussi grande sans l'implication de l'Etat français : distribution du texte dans les boîtes aux lettres, campagne d'affichage, services interactifs, *etc.* Cette implication est due à l'engagement du Président de la République, Jacques Chirac, en faveur du texte, mais aussi aux leçons tirées de l'échec de deux initiatives gouvernementales antérieures : le « Dialogue national pour l'Europe » et le « Débat pour l'avenir de l'Europe ».

Le premier a été lancé le 15 octobre 1995 par Michel Barnier, alors ministre délégué aux Affaires européennes. Cette initiative était dotée d'un budget de 40 millions de francs destiné à l'organisation de manifestations (conférences, événements festifs, *etc.*) liées à l'Europe et à la mise en place d'un serveur Minitel (3615 Europe), qui permettait de s'informer et de poser des questions sur l'Union. Au total, 1 646 manifestations touchant en moyenne

(2) Par exemple : la revue de presse européenne d'Alex Taylor (France-Inter), « Union libre » (France 2), « France Europe Express » (France 3), *etc.*

(3) Devant les journalistes, le Parlement européen, la Commission européenne, les proches, *etc.* En moyenne, les Européens sont ainsi 22 % à faire d'abord confiance en leur gouvernement national. Chiffre soumis à de fortes variations : 52 % en Finlande ! Cf. l'Eurobaromètre spécial n° 214.

198 personnes chacune (4), soit à peu près 300 000 personnes, ont été organisées dans le cadre du «Dialogue national pour l'Europe»; de même, 14 500 personnes se sont connectées sur «3615 Europe».

Chiffres modestes, mais bien supérieurs cependant à ceux du «Débat pour l'avenir de l'Europe»: 25 000 participants. Pourtant, ce débat avait été voulu par la présidence (française) de l'Union européenne qui, lors de la signature du Traité de Nice, avait réussi à convaincre ses partenaires de lancer, dans tous les pays membres, une telle démarche de discussion. Comme pour le «Dialogue national pour l'Europe», l'organisation française de ce débat fut décentralisée: elle fut confiée aux préfets de région. De plus, un site Internet fut ouvert ([www.info-europe.fr](http://www.info-europe.fr)) et un groupe de personnalités, présidé par Guy Braibant, fut chargé de veiller à sa cohérence et d'en réaliser une synthèse. L'intérêt principal d'une telle démarche – passée complètement inaperçue aux yeux des citoyens français – fut de servir de brouillon à l'organisation du débat national sur «L'avenir de l'École». Cependant, son échec, combiné à celui du dialogue national pour l'Europe, a aussi sans doute fortement poussé l'Etat à changer de stratégie de communication en matière européenne: non plus mobiliser les réseaux locaux chargés d'organiser des débats de proximité, mais s'adresser directement aux citoyens *via* des campagnes nationales.

### *Les institutions européennes*

Depuis Maastricht, les institutions européennes ont, elles aussi, cherché à «*rapprocher l'Europe des citoyens*», un slogan qui sera à l'origine d'une nouvelle stratégie de communication (5), de l'établissement d'un Livre blanc sur la gouvernance (Commission européenne, 2001) et, on l'oublie parfois, de la programmation de réformes institutionnelles qui ont donné naissance au projet de Constitution européenne. Sur le terrain, les institutions européennes ont privilégié trois instruments: Internet, le dialogue civil (6) et le débat public (7). Ce troisième outil nous intéresse plus particulièrement. En effet, le débat public permet de suppléer au déficit de légitimité des institutions européennes par un surcroît de démocratie participative (8) C'est pourquoi, ces institutions ont cherché à développer des débats européens sur l'Union. Pour ce faire, elles ont, d'une part, soutenu financièrement les

(4) Un millier, cependant, toujours en moyenne, pour les «Forums régionaux».

(5) En effet, cette stratégie, que nous avons longuement analysée (Eric DACHEUX, *L'Impossible Défi: la politique de communication de l'Union européenne*, CNRS Editions, Paris, 2004), a considérablement évolué depuis l'Acte unique: il s'est agi, tout d'abord, d'informer le grand public sur les avantages du marché unique, puis, après le coup de semonce de Maastricht, de «vendre le produit Europe» et, enfin, après les taux d'abstention records de 1999, de développer le débat public afin de créer un espace public européen venant renforcer la légitimité des institutions européennes.

(6) Il s'agit de renforcer le dialogue entre les institutions de l'Union et les ONG européennes.

(7) Cf. Eric DACHEUX. *Comprendre le débat sur la Constitution européenne*. Publibook, Paris, 2005.

(8) Cf. Pierre ZÉMOR. *Pour un meilleur débat public*, Presses de Sciences-Po, Paris, 2003.

associations européennes organisant de tels débats (cf. *infra*) et, d'autre part, organisé deux grands débats européens.

*« Dialogue on Europe »*

Cette opération de communication s'est développée entre février et novembre 2000. Concrètement, ce dialogue proposait deux thèmes : l'élargissement et les coopérations renforcées (9). Il s'est traduit par la tenue de 150 débats dans les pays de l'Union et la création d'un site Internet multilingue « Dialogue sur l'Europe ». Ce dernier offrait des forums de discussion et permettait, comme en juin 2000, un « chat » en direct avec le Commissaire responsable de l'opération : Michel Barnier. Pourtant, au niveau quantitatif, le bilan est bien mince : 7 000 participants aux réunions publiques, 800 contributions sur les forums. De plus, comme le signale la Commission, le public touché était plutôt jeune, hautement diplômé et déjà sensibilisé aux enjeux européens (10).

*Le débat sur l'avenir de l'Europe*

Voulu par le Conseil européen de Nice, cette opération comprenait, en réalité, deux types de débats : des débats nationaux confiés au soin des gouvernements et des débats européens passant surtout sur Internet (11). Ces débats se sont développés au sein de l'Union et dans les pays candidats sous des formes très diversifiées : grand débat national décentralisé en France, distribution d'un questionnaire à tous les foyers au Luxembourg, colloque européen à Malte, etc. Il semble qu'il n'y ait pas eu de bilan définitif de cette initiative. Toutefois, une note intermédiaire de la Commission dresse un bilan mitigé de l'opération : pour les débats nationaux, elle souligne « une très grande hétérogénéité des approches et des méthodes employées et la faible implication des gouvernements nationaux » (12). Cependant, elle valorise le bilan des débats interactifs européens. Au cours de l'année 2001, le site Internet « Futurum » a connu une lente montée en puissance : 5 000 connexions par semaine en mars, plus de 300 000 en novembre ; de plus, 2 600 contributions ont été échangées durant la même période, c'est-à-dire entre mars et novembre 2001.

Si ces deux débats publics institutionnels ont touché très peu de citoyens, ils ont permis un apprentissage technique – mise en place de sites spéci-

(9) C'est-à-dire la possibilité, pour les pays désirant plus d'intégration européenne, d'avancer plus vite que les autres.

(10) *Dialogue on Europe, nine months of public meetings and debates*, p. 3.

(11) Transformation du site Internet « Dialogue on Europe » en « Futurum », site officiel du débat sur l'avenir de l'Union.

(12) Initiative prises par la Commission au titre du débat public sur l'avenir de l'Europe, Bruxelles, Commission européenne, 2001, p. 2.

ques multilingues. Ils ont surtout favorisé un rapprochement entre les institutions et la société civile organisée au niveau européen.

### *La société civile*

Pour mutualiser leurs expériences, peser sur le processus institutionnel ou sensibiliser le grand public aux enjeux de l'Union, les réseaux associatifs européens ont multiplié, entre 1993 et 2003, les débats. Là aussi, on peut distinguer deux catégories de débats européens.

D'une part, les débats «événements», voulus par la société civile et financés par l'Union, à l'instar de «People's Europe 98», un débat qui a réuni, une semaine avant le sommet européen de Cardiff, 1 200 personnes issues du monde associatif, mais aussi du syndicalisme, de l'entreprise et des mouvements de jeunesse. D'autre part, les débats propres à la société civile européenne. Par exemple, le «Forum permanent de la société civile européenne», qui, apparu en septembre 1995, regroupe des organisations de masse comme la Confédération européenne des syndicats (CES, 54 millions de membres), des ONG internationales célèbres (Amnesty International) et des associations plus méconnues comme le Réseau antiraciste pour l'égalité en Europe, conduit une activité double : sur le plan interne, il s'agit de faire converger les demandes sectorielles en propositions institutionnelles ; sur le plan externe, de faire de la société civile un acteur majeur de la définition du projet politique européen (13). Pour influencer les négociations institutionnelles, le Forum a déployé plusieurs actions : organisation de manifestations au moment même des sommets européens ; rédaction des notes d'évaluation sur les chartes et traités européens ; enfin, développement des débats européens à travers des «Etats généraux de la société civile» réunissant plusieurs centaines de participants sur un thème précis.

Ces deux types de débats européens n'ont pas touché le grand public, mais ils ont permis aux réseaux civiques pro-européens de peaufiner leurs argumentaires, d'identifier des lieux et des personnes ressources, qui seront ensuite mobilisés lors du débat de 2005. Surtout, ces débats ont contribué à sensibiliser les responsables du secteur international des grandes fédérations nationales aux enjeux européens, ce qui permettra en retour de sensibiliser les têtes de réseaux nationales aux enjeux européens. C'est ainsi que, suite à la volonté de décliner au niveau français le «Forum permanent de la société civile européenne», naît, en 1997, le «Carrefour européen des associations françaises pour une Europe civique et sociale» (CAFECS). Le CAFECS regroupe des responsables d'associations d'éducation populaire (Scouts de France, Peuple et Culture), d'aide humanitaire (CCFD, Médecins du monde) ou familiale (Union des familles de France) qui, jusqu'ici, ne

(13) Julien WEISBEIN, *Construire la Citoyenneté européenne*, Thèse de Sciences politiques, Paris, 2002 ; Julien WEISBEIN (dir.), *Le Dialogue national pour l'Europe*. FNSP / CEVIPOF, Paris, 1998.

s'intéressaient guère aux questions européennes. Ce travail en profondeur du CAF ECS auprès du monde associatif sera complété par l'action, plus médiatisée, du mouvement altermondialiste. Celui-ci contribuera fortement, lors du Forum social européen (FSE) de Saint-Denis (2003), à sensibiliser la société civile française aux thématiques européennes. Ainsi, de nombreux réseaux favorables ou hostiles à la construction européenne ont commencé à se mobiliser bien avant la campagne référendaire officielle, ce qui explique, en partie, l'ampleur inégalée du débat.

#### L'ESPACE MÉDIATIQUE NE SE RÉDUIT PAS AUX MÉDIAS AUDIOVISUELS

Comme pour Maastricht, mais avec cette fois l'expérience de dix ans de débats sur l'Union, les acteurs européens (institutions de l'Union, réseaux associatifs pro-européens, confédération européenne des syndicats, *etc.*) et nationaux (gouvernement, partis politiques, associations, *etc.*) se sont mobilisés pour sensibiliser le grand public à l'importance politique du Traité constitutionnel.

En la circonstance, les médias n'ont donc pas été les seuls déterminants de l'ampleur et de la teneur du débat public. D'autant plus que le contexte politique, extrêmement favorable, est, lui aussi, un facteur explicatif trop souvent négligé. En effet, l'agenda politique européen, en particulier l'élargissement du 1<sup>er</sup> mai 2004 et les élections de juin de la même année, ont installé la question européenne dans l'espace médiatique français. Ces deux événements ont vu leur importance amplifiée par la guerre en Iraq, qui a engendré tout à la fois une forte mobilisation des peuples à son encontre et des tensions entre Etats de l'Union, deux phénomènes qui ont renforcé l'importance des problématiques européennes dans l'espace politique hexagonal. De surcroît, l'opposition entre la « *Vieille Europe* » et les Etats-Unis, ainsi que l'ouverture des négociations d'adhésion avec la Turquie, ont mis sur le devant de la scène la question de l'identité européenne. Enfin, l'investiture difficile de la Commission Barroso (14) a également contribué à braquer les projecteurs sur l'actualité européenne. Cette préparation des opinions publiques, sans précédent dans l'histoire de l'Union, conjuguée à l'expérience et à la mobilisation des acteurs associatifs et institutionnels, invite à relativiser le rôle de la presse audiovisuelle et à remettre en cause ce mythe du « quatrième pouvoir » (15).

Contrairement au « prêt à penser » véhiculé par une certaine vulgate critique, les médias ne sont pas des outils de conditionnement des masses. D'un

(14) M. Barroso a dû, première dans l'histoire de l'Europe communautaire, modifier la liste des commissaires pour obtenir l'aval du Parlement européen.

(15) « Les journalistes ont-ils encore du pouvoir? », *Hermès*, n° 35, 2003.

côté, les recherches conduites depuis cinquante ans montrent qu'un public massifié, atone, passif n'existe pas, mais que, au contraire, coexistent des publics extrêmement diversifiés, qui choisissent les messages auxquels ils s'exposent et acceptent, retraduisent ou rejettent le contenu de ces messages. De l'autre, la libéralisation des ondes, le développement des médias thématiques, la réception de programmes internationaux ont morcelé l'offre audiovisuelle. Cette fragmentation de l'offre audiovisuelle s'accompagne d'un phénomène beaucoup moins perceptible et sans doute beaucoup plus profond et ancien, celui du développement des médias institutionnels et organisationnels.

En dehors des médias classiques appartenant à des groupes de communication et s'adressant au grand public, se sont développés des médias appartenant à des collectivités publiques (commune, pays, département, *etc.*) ou à des organisations (entreprises, syndicats, associations, *etc.*), qui ciblent un public particulier. Si ces médias, qui sont aujourd'hui fabriqués par des professionnels et ont une diffusion non négligeable (plus de 1,5 million d'exemplaires pour *Valeurs mutualistes*, le magazine de la MGEN (16)), diffusent en premier lieu une information spécialisée centrée sur la vie de l'institution et de l'organisation, ils offrent aussi un éclairage particulier sur des points d'actualité, éclairage qui permet de renforcer ou de prendre du recul par rapport à l'interprétation donnée par les grandes chaînes de radio et de télévision. Cela est particulièrement vrai pour les médias de l'économie sociale. En effet, ces différentes organisations (associations, mutuelles, coopératives), de par leur nature (démocratique) et leur histoire (opposition idéologique au capitalisme libéral), s'adressent à des adhérents qui sont aussi, surtout dans le milieu associatif, des militants : l'éclairage qu'elles proposent sur des thématiques aussi complexes que la construction européenne offre une base de réflexion au moins aussi importante que celle des médias nationaux et permet à ces «*leaders d'opinion*» (17) de nourrir les débats familiaux et sociaux d'arguments étayés et originaux.

Une enquête exhaustive sur deux grandes revues de l'économie sociale (18) montre effectivement que ces médias ont contribué à l'information d'un public militant. Tout d'abord, ces deux revues offrent des informations sur les enjeux européens. Par exemple, l'hebdomadaire *La Lettre de l'économie sociale* possède une rubrique «Europe et ailleurs» et a consacré, entre le 1<sup>er</sup> janvier 2004 et le 1<sup>er</sup> juin 2005, neuf fois sa rubrique principale à des questions européennes (19). De son côté, *Valeurs mutualistes* a consacré un article, puis un numéro à l'élargissement et a dédié, juste après

(16) 1 778 240 exemplaires pour le n° 229, consacré à l'élargissement.

(17) Au sens que Paul Lazarsfeld donne à ce terme.

(18) Etude du 1<sup>er</sup> janvier 2004 au 1<sup>er</sup> juin 2005, portant sur tous les numéros de *La Lettre de l'économie sociale* et *Valeurs mutualistes*.

(19) N° 1 090 (18 mars), 1 095 (22 avril), 1 099 (20 mai), 1 108 (26 août), 1 102 (10 juin), 1 121 (25 novembre), 1 123 (9 décembre) en 2004; n° 1 140 (14 avril) et 1 144 (12 mai) en 2005.

l'accord officiel sur le Traité constitutionnel, un éditorial à l'Union européenne, tout en s'interrogeant, en 2005, sur la doctrine de l'Europe en matière de santé. Ensuite, même si elles n'ont pas pris explicitement parti, ces revues ont parlé du Traité : *La Lettre de l'économie sociale*, de manière favorable, en reprenant les notes de la Fondation Schuman sur «La Constitution européenne et le domaine social» (n° 1140, avril 2005), puis en interrogeant le secrétaire de l'Association européenne des institutions de protection sociale paritaire dans un article intitulé «Constitution européenne : quelles avancées?». Pour sa part, *Valeurs mutualistes* a ouvert ses colonnes au juriste Renaud Dehousse, dont le texte, «Une Constitution européenne pour quoi faire?» a déclenché, selon un communiqué de la rédaction une forte réaction des lecteurs qui y ont vu «une interprétation peu objective, voire 'une prise de position partisane de la MGEN sur les questions européennes'» (20) (n° 235, p. 5).

Les adhérents et professionnels de l'économie sociale, mais aussi plus largement les militants syndicaux et associatifs, ont à leur disposition des informations et des argumentaires qui sont complémentaires et/ou concurrents des messages diffusés par les principaux médias audiovisuels (21). Pour le dire autrement, l'audiovisuel est loin d'être la source unique d'information sur les questions européennes même si elle est la première source. Il ne faut donc pas, comme le font trop d'auteurs, réduire l'espace public à l'espace audiovisuel : cet espace audiovisuel n'est que l'aspect le plus visible de l'espace médiatique beaucoup plus divers et éclaté qu'on ne le croit généralement. Cela étant, cet espace médiatique lui non plus ne doit pas être confondu avec l'espace public : les médias ne sont pas la seule source d'information politique des citoyens.

Le débat sur le Traité constitutionnel s'est nourri des informations médiatiques, mais aussi des livres sortis en la circonstance (22), des nombreux colloques et conférences consacrés à ce thème (23) organisés par les acteurs de la société civile, de la campagne d'information et de communication mise en place par le gouvernement, des discussions au sein des

(20) Ce communiqué annonçait, du coup, un article clarifiant la position de la MGEN sur le Traité constitutionnel, article qui n'est jamais paru, et un compte rendu sur un colloque organisé par la MGEN, «Une approche mutualiste de la santé en Europe», qui, lui, fut bien diffusé dans le numéro suivant.

(21) Rainer MATHES / Barbara PFETSCH, «The role of the alternative press in the agenda-building process», *European Journal of Communication*, vol. VI, n° 1, 1996.

(22) Trois semaines avant le référendum, le classement Ipsos/Livres Hebdo/Le Nouvel Observateur faisait apparaître, dans le classement des 25 meilleures ventes d'essais, 6 livres consacrés à la Constitution, dont la meilleure vente, *Petit guide de la Constitution européenne*, de P. TRONQUOY / M.-C. VALLET.

(23) Il est bien entendu absolument impossible de connaître le nombre de ce type de réunions et le nombre de personnes qu'elles ont touché. Toutefois, la forte implication des acteurs de la société civile fait que ce chiffre doit être relativement important : à titre d'exemple, la semaine du 15 avril 2005, l'hebdomadaire *Le Pays roannais* (diffusé à 40 000 exemplaires et couvrant un bassin de 100 000 habitants) fait état de 6 grandes réunions consacrées à ce sujet et ayant réuni, au total, 700 personnes (dont 500 pour un débat contradictoire organisé par un collectif d'associations). Extrapolé à l'ensemble de la France, ce rapport donne une fourchette comprise entre 120 000 et 430 000 personnes par semaine (si l'on écarte la réunion atypique de 500 personnes, qui donne un *ratio* de 7 participants pour 1 000 habitants et que l'on admet un *ratio* de 2 participants pour 1 000 habitants), signe d'une mobilisation intense.

sections des partis, des échanges verbaux dans les espaces sociaux (bars, marchés, *etc.*) et familiaux et, bien sûr – la presse audiovisuelle y a fait largement écho – des données glanées sur Internet (24). C'est pourquoi une analyse sérieuse et sereine du rôle de l'information audiovisuelle dans le débat passionnel sur la Constitution européenne réclame que l'on rappelle cette vérité : l'audiovisuel est bien, quantitativement, la première source d'information des citoyens européens sur l'Union européenne, mais celle-ci n'est pas pour autant la seule source d'information. Autrement dit, ce n'est pas automatiquement celle qui a, qualitativement, le plus d'impact.

#### QUELLE INFLUENCE DES MÉDIAS AUDIOVISUELS SUR LE DÉBAT CONSTITUTIONNEL ?

La couverture audiovisuelle du débat sur le traité constitutionnel a été, en la matière, sans précédent. En témoignent les trois émissions télévisées enregistrées par le Président français en *prime time*, au regard de l'unique émission ayant mis en scène François Mitterrand lors du référendum sur le Traité de Maastricht. Cette couverture a-t-elle permis d'informer les Français ? Dans un premier temps, il semble que oui : un sondage (25) indique que 66 % des personnes interrogées estimaient avoir «*toute l'information nécessaire pour prendre une décision*». Dans un second temps, la situation apparaît plus nuancée : l'absence d'information apparaît comme la troisième cause d'abstention (49 %), derrière l'empêchement (66 %) et la complexité du texte (60 %). Précisément, la complexité du texte laisse présager un écart important entre le sentiment d'être informé et le degré effectif d'information. En effet, le débat s'est développé alors que les citoyens européens n'avaient pas, *a priori*, de culture civique européenne : les enquêtes quantitatives Eurobaromètre et les enquêtes qualitatives concordent sur «*l'ignorance souvent abyssale qu'ont les citoyens des données de base sur l'Union*» (26). Or, la compréhension du texte de 191 pages distribué dans les boîtes aux lettres demandait bien évidemment des connaissances solides sur le fonctionnement des institutions.

Pendant, les tests de connaissance effective du Traité réalisés avant le vote révèlent une profonde méconnaissance de son contenu. Pour six questions simples et précises (27), le taux européen de bonnes réponses reste inférieur à 50 %. Ce taux cache d'énormes disparités, mais tous les pays ayant organisé un référendum le semestre suivant (Espagne, France, Pays-

(24) Cf. Eric DACHEUX, *Comprendre le débat public...*, *op. cit.*

(25) Flash Eurobaromètre, n° 171, réalisé dans les deux jours suivant le scrutin.

(26) OPTEM, *Rapport d'étude qualitative relative à l'orientation de la communication de l'Union européenne*, Commission européenne, Bruxelles, 2004, p. 7.

(27) Il fallait répondre par vrai ou par faux à des affirmations comme «Le Traité constitutionnel supprime la citoyenneté nationale».

Bas) étaient en dessous de la moyenne des 25 % (28)! Pourtant, le même sondage Eurobaromètre indique que 75 % des citoyens européens étaient capables de se prononcer pour ou contre la Constitution. Ces chiffres sont à rapprocher de ceux de Maastricht, puisque, juste après la ratification, seulement 14 % des citoyens disaient en savoir « beaucoup » ou « pas mal » sur le contenu de ce Traité. Ces données indiquent clairement deux choses : les citoyens méconnaissent les institutions européennes ; cette méconnaissance n'est pas un frein à la participation effective.

C'est pourquoi il convient, d'une part, de se départir d'une vision rationnelle et normative de la démocratie indiquant une corrélation étroite entre information et participation et, d'autre part, de distinguer information et connaissance. L'information plébiscitée par les téléspectateurs n'est pas l'information politique rationnelle dont parlent les politologues. Ces derniers, lorsqu'ils soutiennent qu'un citoyen informé est un citoyen qui fonde son choix sur des données rationnelles, confondent information et connaissance, c'est-à-dire mise en forme attractive de l'actualité et savoir civique précis. Si les journaux télévisés sont plébiscités en matière européenne c'est parce qu'ils n'ennuient pas sur un sujet complexe. En effet, la logique esthétique propre aux médias audiovisuels limite l'explication rationnelle. Autrement dit, ils informent peu – donnent en faible quantité des connaissances rationnelles, sensibilisent –, offrent un panorama de ce qui est important dans le monde à un moment donné, et familiarisent – créent un contact avec des données que n'offre pas l'environnement physique immédiat.

Les médias audiovisuels français n'ont donc pas donné aux citoyens une connaissance précise du Traité constitutionnel. Cela est dû, en partie, à leur nature spectaculaire mais, de toute façon, ils ne pouvaient pas atteindre cet objectif démocratique puisque, d'une part, les citoyens ne disposaient pas d'une culture civique européenne suffisante leur permettant de mesurer la portée exacte des modifications introduites par le Traité et que, d'autre part, le texte était d'une telle complexité qu'il ne pouvait qu'engendrer des interprétations contradictoires. Toutefois, ces médias ont joué un rôle-clef en rendant compte des débats et en prenant parti pour ou contre, contribuant ainsi à la polarisation de la société française. Si ce parti pris est sensible, il est difficilement mesurable. En effet, comme pour le référendum de Maastricht, les élites journalistiques furent très majoritairement en faveur du « oui ». Du coup, un certain nombre de journalistes et d'intellectuels ont exprimé leur malaise. Des journalistes de Radio France et de France Télévisions ont lancé un appel intitulé « Le non censuré dans les médias, ça suffit ! », Laurent Joffrin, dans *Le Nouvel Observateur* du 5 mai, a signé un article intitulé « Laissons parler le non », tandis que l'hebdomadaire *Politis*

titrait (le 21 avril) «Médias et référendum : la rengaine des béni-oui-oui». La liste n'est pas exhaustive.

Ce malaise propre à la sphère médiatique s'est nourri, sur Internet, des données fournies par trois sources principales, l'émission «Arrêt sur image», le CSA et l'ACRIMED (29). Pourtant ces données posent problème. D'une part, l'évaluation quantitative fournie par «Arrêt sur image» et le CSA rappellent combien l'analyse chiffrée est dépendante des indicateurs retenus. Dire ainsi que, «entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 31 mars 2005, toutes chaînes confondues, le nombre d'intervenants à la télévision était de 29% pour les favorables au non et de 71% pour les favorables au oui» (30) est un élément d'appréciation, mais cet élément ne dit rien sur la période précédente – or, les partisans du non sont intervenus en nombre lors du référendum interne au PS – et ne mentionne pas les autres éléments d'information journalistiques (micro-trottoirs, compte rendu des débats, etc.). Il ne donne non plus aucune indication sur le poids intellectuel et/ou politique de ces intervenants et, surtout, ne fournit aucune appréciation qualitative des arguments fournis. Pourtant, un seul argument énoncé en une minute peut avoir plus d'impact que dix arguments énoncés en une heure. De même, dès que l'on quitte l'analyse quantitative pour l'analyse qualitative, on se heurte à la réception, extraordinairement plurielle, des messages médiatiques, alors que, guidés par une grille idéologique très forte, les militants de l'ACRIMED offrent une analyse autorisée et très orientée des débats dont ils rendent compte.

Notre propos n'est pas de nier l'intérêt des analyses offertes ou de contester le parti pris de la presse audiovisuelle en faveur du «oui», mais de rappeler qu'il est très difficile de mesurer de manière satisfaisante l'ampleur de ce parti pris. D'autant plus que l'on a, en fait, assisté à une double polarisation des médias. Dans l'audiovisuel, des chroniqueurs, éditorialistes et journalistes ont largement plaidé en faveur du «oui» : de manière claire et ouverte comme Alain Duhamel ou Bernard Guetta (respectivement chroniqueurs à RTL et à France-Inter), par exemple, mais aussi de manière déguisée, proposant, sous couvert d'une neutralité affichée, une analyse très orientée, comme l'illustra, jusqu'à la caricature, l'animation très partielle de «France Europe Express» sur France 3. Bien que minoritaire, le «non» a été lui aussi représenté au travers des personnes interviewées, mais aussi de journalistes affichant crânement leurs idées, à l'instar de Daniel Mermet sur France-Inter.

(29) L'association «Action critique médias». Sur le site Internet de cette organisation on trouve, aujourd'hui encore, un dossier, de plus de 200 pages, intitulé «Le Traité constitutionnel européen, les médias et le débat démocratique», qui dénonce et atteste le parti pris des médias audiovisuels en faveur du «oui» avant et pendant la campagne référendaire. Cf. le site Internet [www.acrimed.org](http://www.acrimed.org).

(30) Chiffre donné par «Arrêt sur image».

A cette polarisation asymétrique en faveur du «oui» a répondu une autre polarisation, elle aussi asymétrique, mais cette fois-ci en faveur du «non», dans les médias militants : *Politis*, *l'Humanité* ou *Le Monde diplomatique* n'ont eu de cesse de dénoncer le parti pris des médias audiovisuels en oubliant d'ouvrir largement leurs colonnes aux partisans du «oui», tandis que, sur Internet, une étude menée par des chercheurs de l'Université de Compiègne montre que 67 % des sites français consacrés aux débats sur le Traité constitutionnel étaient favorables au «non». De plus, 79 % de ces sites proposaient des liens vers d'autres sites défendant également le «non» (31), ce qui dénote bien une certaine crispation idéologique.

\* \*  
\*

Il convient donc de se défier des idées reçues. Le référendum a connu une forte participation électorale, ce à quoi les médias audiovisuels ne peuvent être étrangers : la radio et la télévision sont, non seulement, les premières sources d'information des citoyens sur l'Europe, mais aussi celles qu'ils préfèrent (32). Cependant, il faut se garder d'attribuer à ces médias le seul mérite de cette forte participation : le contexte politique, la mobilisation des acteurs de la société civile, les informations spécialisées transmises par la presse organisationnelle et les efforts consentis par les institutions européennes et le gouvernement français ont également joué un rôle-clef. Plus largement, l'analyse du rôle de l'audiovisuel dans le référendum nous conduit à formuler quatre remarques de portée plus générale.

Premièrement, la presse audiovisuelle ne fait pas l'opinion. L'auditeur et le téléspectateur ne sont pas des êtres passifs manipulés ou hypnotisés par les médias : la télévision et la radio sont les médias favoris des classes populaires et ont majoritairement appelé à voter «oui»; or, ce sont les classes populaires qui ont massivement voté contre le traité (76 % des ouvriers).

Deuxièmement, l'opposition entre une presse prisonnière d'une idéologie et un Internet libre n'est qu'une vue de l'esprit. Dans les deux espaces médiatiques, un parti pris idéologique guide l'analyse et réduit la pluralité des opinions exprimées, mais cette dernière subsiste de manière suffisamment forte pour être perçue par les citoyens qui, d'une part, choisissent les médias auxquels ils s'exposent et, d'autre part, savent jouer de l'opposition/complémentarité entre ces deux types d'espaces médiatiques. Cela est si

(31) Enquête réalisée par Franck GHITALLA / Guilhem FOUETILLOU, «Le Web et le débat sur la Constitution européenne en France», 2005, disponible sur le site Internet de l'Université de technologie de Compiègne, [www.utc.fr/rtgi](http://www.utc.fr/rtgi).

(32) C'est ce dont attestent en tout cas, depuis une dizaine d'années, les sondages Eurobaromètre. Nous n'utilisons pas les sondages Eurobaromètre comme élément de preuve indiscutable et souscrivons aux critiques méthodologiques et politiques soulevées par de nombreux auteurs (cf. Pierre BRÉCHON / Bruno CAUTRES, *Les Enquêtes Eurobaromètre*, L'Harmattan, Paris, 1997; Dominique WOLTON, *La Dernière Utopie*, Flammarion, Paris, 1993); simplement, les chiffres fournis donnent une première approche de la réception par les citoyens des informations concernant l'Union.

vrai que, d'après l'enquête déjà citée de Franck Ghitalla et Guilhem Fouetillou, le site Internet faisant autorité lors des débats sur le Traité constitutionnel fut celui de... *Libération*.

En troisième lieu, il ne faut pas réduire l'espace public à l'espace médiatique. L'espace public est un espace de médiation symbolique dédié aux questions politiques (33) et il ne faut pas confondre médiation et médiatisation. Si, comme le soulignait Louis Quéré (34), il existe une parenté morphologique entre l'espace public et les médias, il n'y a pas de lien génétique entre les deux (35). Certes, les médias permettant à une communauté politique de se rendre visible à elle-même et constituent les canaux principaux de la publicité politique. Cependant, d'une part, ils ne couvrent pas tout l'espace public et, d'autre part, ils ne sont pas centrés sur le débat critique. L'information politique n'est ni la mission première ni la priorité principale des industries culturelles que sont les médias modernes. L'espace public et l'espace médiatique se recoupent partiellement, mais restent deux espaces symboliques distincts.

Enfin, se pose le problème de l'expertise. Plus que le parti pris de tel ou tel journaliste, ce débat a révélé la faillite des «experts médiatiques» : censés éclairer l'opinion publique, ces derniers s'érigent peu à peu, au fil des ans, en détenteur infaillible du savoir. Ils tiennent depuis 15 ans les mêmes discours lénifiants sur la vie politique française et européenne. Gérant leur fin de carrière, leurs «cabinets privés» ou leurs intérêts institutionnels, ils se sont déconnectés de la recherche actuelle. Eblouis par les médias et leurs propres discours, ils cherchent plus à influencer les citoyens qu'à mettre en lumière les différentes positions.

Les élites politiques françaises refusent de comprendre que leur renouvellement, à chaque défaite électorale, renforce la démocratie. Puissent les journalistes prendre conscience que la conservation des experts dans les boccas médiatiques contribue à l'affaiblissement de la crédibilité de l'information et des débats organisés par eux. Donc de la démocratie.

(33) Cf. Eric DACHEUX. *L'Impossible Défi...*, *op. cit.*

(34) Louis QUÉRÉ, «L'espace publique : de la théorie politique à la métathéorie sociologique», *Quaderni*, n° 18, 1992.

(35) Les médias sont nés, en Europe (France, Allemagne), sous des régimes non démocratiques et se développent, encore aujourd'hui, sous des régimes autoritaires (Russie).

# DIX ANS APRÈS, LA BOSNIE-HERZÉGOVINE ET L'ACTION DE L'UNION EUROPÉENNE

PAR

THOMAS BERTIN (\*)

ET

ALEXANDRE VULIC (\*\*)

Il y a dix ans prenaient fin le conflit militaire le plus meurtrier et les pires atrocités sur le sol européen depuis la Seconde Guerre mondiale. L'Europe politique en évolution venait de démontrer son incapacité et à gérer le conflit et son irrésolution face à une épreuve «*qui mesur[ait] le sérieux de son engagement envers les principes qu'elle profess[ait]*» (1). Nombreux étaient ceux qui opposaient l'«association» incarnée par la construction européenne à la «balkanisation» des indépendances nationales issues de l'effondrement de la Yougoslavie socialiste et des processus d'autodétermination. Depuis lors, l'UE n'a cessé de s'engager davantage en Bosnie-Herzégovine (BiH), au-delà de l'action de la Commission européenne, en se dotant d'une politique de défense et d'une panoplie d'instruments de gestion de crise civils et militaires progressivement déployés.

Brièvement, à la fin de l'année 2005, la Bosnie-Herzégovine est réapparue à la une de la presse internationale à l'occasion du dixième anniversaire des Accords de Dayton-Paris qui marquèrent la fin du conflit dans cette ancienne république de la Yougoslavie socialiste. La décision de l'Union européenne (UE), au même moment, de commencer à négocier avec la BiH un accord de stabilisation et d'association a marqué une étape symbolique et substantielle vers l'adhésion, à terme, de la BiH à l'UE. Alors que la perspective d'intégration européenne de la BiH se précise et que l'UE exerce une part importante des responsabilités de la communauté internationale dans le pays, il est utile de souligner combien cette perspective offre à la Bosnie-Herzégovine tant le cadre qui doit lui permettre de consolider son existence que le moyen d'y parvenir, ainsi que le rôle déterminant joué

(\*) Conseiller politique du général commandant de la force militaire de l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine.

(\*\*) Conseiller des Affaires étrangères, actuellement chargé des relations transatlantiques pour les questions de sécurité et de défense au Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne.

(1) Vaclav HAVEL, «De la Bosnie-Herzégovine», discours prononcé à Prague le 13 octobre 1995, cité dans le recueil *Il est permis d'espérer*, Calmann-Lévy, Paris, 1997, p. 88.

par l'expérience de la BiH dans le développement de la capacité de l'UE à gérer des crises et l'évolution de la défense européenne.

LA PERSPECTIVE  
D'INTÉGRATION A L'UNION EUROPÉENNE :  
CADRE ET MOYEN POUR LA CONSOLIDATION  
DE LA BOSNIE-HERZÉGOVINE

*La Bosnie-Herzégovine, un Etat «limité», entre divisions internes et tutelle internationale*

Le cadre institutionnel de la Bosnie-Herzégovine actuelle est issu des Accords de Dayton-Paris de novembre 1995, c'est-à-dire d'un compromis péniblement obtenu qui reflète la fragmentation du pays à la fin du conflit. La BiH est certes un Etat souverain membre des Nations Unies, mais le plein exercice de cette souveraineté est limité par deux facteurs.

Tout d'abord, l'objet des Accords de Dayton était davantage de conclure la paix que d'établir un Etat efficace et viable. La structure institutionnelle complexe de la BiH est donc le reflet du plus grand dénominateur commun acceptable par les parties à l'issue du conflit (2). Elle est marquée par une très grande dispersion des pouvoirs entre l'Etat central et les deux entités, d'une part, et au sein même des entités, d'autre part, – la Fédération comprend dix cantons. L'Etat central est faible – simplement doté de compétences d'attribution (3) – et l'essentiel des pouvoirs relève des entités. Cette structuration n'est pas favorable à la conduite de réformes d'ampleur, pourtant nécessaires dans un pays toujours marqué par la guerre. Elle aggrave encore les difficultés habituelles d'une société post-communiste et post-confliktuelle. Au total, la structure institutionnelle établie par les Accords de Dayton est paralysante.

Ensuite, pour tenter de faire fonctionner cet Etat, c'est-à-dire pour faire coopérer entre eux les représentants des trois peuples constitutifs, les Accords de Dayton ont créé la fonction de Haut Représentant (HR) de la communauté internationale (annexe 10). Celui-ci veille à la mise en œuvre

(2) Conformément à sa constitution, qui forme l'annexe IV des accords de paix, la Bosnie est aujourd'hui un Etat fédéral reposant sur deux entités, la «Fédération» et la «République serbe», dotées de l'essentiel des pouvoirs et auxquelles se sont ajoutés un district autonome (Brcko), trois peuples constituants (respectivement les Bosniaques, les Serbes et les Croates, sachant que, depuis les accords de paix, un citoyen de Bosnie-Herzégovine est un «Bosnien»), une présidence collégiale de trois membres (un Serbe, un Croate et un Bosniaque) et un système bicaméral avec une Chambre des représentants et une Chambre des peuples donnant droit de veto à chacun des trois peuples contre toute loi contraire à ses «intérêts vitaux». Pour une présentation complète de l'organisation des pouvoirs publics en Bosnie et un état de la situation du pays, cf. HAENEL/BOULAUD, *Rapport d'information de la délégation pour l'Union européenne du Sénar*, n° 367, 2004-2005 (déposé le 3 juin 2005).

(3) Politique étrangère, commerce extérieur, politique douanière, politique monétaire, financement des institutions, politique de l'immigration (réfugiés et droit d'asile), droit international et pénal entre les entités et des relations avec Interpol, moyens de communication communs et internationaux, la réglementation des transports, circulation aérienne.

du volet civil des accords de paix, mais il n'est, initialement, qu'un «facilitateur» dénué de pouvoirs contraignants. Compte tenu de l'ampleur et de la difficulté de la tâche, le Conseil de mise en œuvre de la paix (*Peace Implementation Council* ou PIC (4)) lui a octroyé, en décembre 1997, des pouvoirs exceptionnels, contraignants, appelés «pouvoirs de Bonn» (5). Forts de ces pouvoirs, les HR successifs ont conduit un vaste programme de réformes qui a fait évoluer la physionomie de la BiH. Le bureau du Haut Représentant (OHR) s'est ainsi mué en une sorte de tuteur du gouvernement de la BiH, ce qui a parfois conduit à comparer le titulaire du poste de mai 2002 à janvier 2006, Lord Ashdown, à un héritier des Habsbourg, des pachas ottomans ou encore à un maharadjah (6).

Après Dayton, la communauté internationale s'est employée à stabiliser et à reconstruire le pays. Avec le retour à la sécurité et les larges progrès de la reconstruction, le risque que l'important engagement de la communauté internationale doit prévenir aujourd'hui est moins une résurgence du conflit que celui d'un enlisement du pays dans l'immobilisme. L'immobilisme est porteur de risques car la viabilité politique et économique de la BiH n'est pas assurée et reste, aujourd'hui, dépendante de la tutelle internationale. Politiquement, la BiH reste un Etat fragilisé par le défaut de vision commune de l'avenir entretenu notamment par les partis politiques nationalistes ou, plus exactement, communautaristes. Ceux-ci parviennent certes à s'entendre, mais surtout pour se partager le pouvoir. En outre, le travail de réconciliation, capital pour pérenniser une coexistence sans heurts, est à peine amorcé.

Aussi l'ambition à court terme doit-elle être mesurée. L'option la plus réaliste pour donner à la BiH une cohésion suffisante et pour garantir sa pérennité est de renforcer un Etat central doté de compétences régaliennes et servant de cadre à la coopération politique des trois communautés. L'Etat central ne pourra se développer et fonctionner normalement que si les responsables politiques des trois communautés acceptent cet Etat comme dénominateur commun. A titre de comparaison, le fédéralisme de la BiH n'est pas fondamentalement différent, dans l'esprit si ce n'est dans la lettre, du fédéralisme belge (7). Economiquement, la stabilité macro-écono-

(4) Le PIC a été établi par les accords de Dayton pour assurer leur mise en œuvre. Son Comité directeur comprend le Canada, la France, l'Allemagne, le Japon, la Russie, le Royaume-Uni, les Etats-Unis, la présidence de l'UE, la Commission européenne et l'Organisation de la Conférence islamique, représentée par la Turquie. Le Comité directeur nomme le Haut Représentant (HR) et lui donne des directives. Le HR rend compte au Comité Directeur.

(5) Le Haut Représentant peut démettre de ses fonctions un responsable public et imposer une loi. Ces pouvoirs sont juridiquement contraignants car ils ont été approuvés par le Conseil de sécurité des Nations Unies dans le cadre du Chapitre VII de la Charte.

(6) Cf. «Travails of the European Raj», *Journal of Democracy*, juil. 2003.

(7) «La Bosnie, c'est la Belgique des Balkans», aurait dit Lord Ashdown, d'après l'ancien Premier ministre belge W. Martens, qui plaide même pour la transposition du modèle belge à la BiH. Il reste à voir si une telle initiative serait souhaitable, compte tenu des difficultés rencontrées par la Belgique et du fait que cette solution a été soutenue dans le passé par R. Karadzic et l'est aujourd'hui par les partis nationalistes bosno-serbes. Cf. «Martens rêve d'une Bosnie 'à la belge'», *Le Soir*, 10 mars 2005.

mique qui prévaut est largement due à l'intervention internationale. La criminalité organisée et la corruption sont endémiques et une économie de marché légale peine à se développer. A noter, toutefois, un net contraste entre le niveau de développement économique de la Fédération et le marasme plus prononcé dans la République serbe (RS), qui conserve la grisaille typique de l'ex-Yougoslavie socialiste. En outre, la BiH se distingue d'autres pays par le coût que représentent les structures publiques, lesquelles captent plus de 60 % des recettes publiques pour leur propre entretien. Les dimensions politique et économique se rejoignent car l'absence de développement économique prolonge les comportements de défiance et de séparation nés de la guerre. Or, les difficultés économiques touchent une large majorité de la population, ce qui explique, pour une grande part, le vote nationaliste majoritaire dans les trois communautés.

Au total, la conjugaison des éléments évoqués – construction institutionnelle paralysante, faiblesse du développement économique, mentalités encore très marquées par la guerre, partis nationalistes au pouvoir – tend à figer la BiH dans une situation de crise larvée et entretient un contexte peu propice aux changements. Des progrès considérables ont été accomplis depuis dix ans, mais ils ont été suscités, voire réalisés par la communauté internationale. Depuis quelques années, l'enjeu est de faire accepter et réaliser ces réformes par les responsables locaux en s'appuyant sur la perspective euro-atlantique. C'est pourquoi la communauté internationale encourage la révision des Accords de Dayton pour créer un Etat fonctionnel.

***Un avenir largement dépendant de la perspective d'intégration européenne et atlantique, à la fois objectif et levier nécessaire aux réformes***

La mise en œuvre de la paix et le processus de réformes engagés depuis dix ans se sont largement appuyés sur la capacité de contrainte et de substitution de la communauté internationale. Aujourd'hui, celle-ci cherche à ne plus se substituer et à utiliser le moins possible la contrainte pour s'appuyer davantage sur l'attractivité que représente la perspective politique positive de l'adhésion de la BiH à l'UE.

Le HR a interprété sa mission de façon extensive, au-delà de la mise en œuvre de la paix *stricto sensu*. Le développement de la BiH et sa viabilité sans tuteur international passent par la concentration de certaines compétences-clefs au niveau de l'Etat central. Cette politique vise plusieurs objectifs : rendre l'administration plus efficace et moins coûteuse, lutter contre la corruption en évitant la dispersion des centres de décision et en nommant de nouveaux responsables à la tête des nouvelles structures, créer un intérêt objectif à coopérer au sein de structures centrales communes pour renforcer la cohésion de la BiH. La politique du HR a permis l'adop-

tion de réformes importantes (8), mais l'omniprésence de l'OHR dans le processus gouvernemental a produit un effet pervers puissant : la désresponsabilisation des autorités locales. Or, les réformes ne pourront véritablement être mises en œuvre que si les responsables politiques et administratifs bosniens y adhèrent.

La politique et les objectifs du HR sont partagés par l'UE et, dans son domaine, par l'Organisation du Traité de l'Atlantique-Nord (OTAN). Le HR s'est donc très largement appuyé sur la conditionnalité fixée par ces deux organisations et sur leur pouvoir d'attraction pour convaincre les responsables bosniens de conduire eux-mêmes les réformes nécessaires. L'appropriation de leurs responsabilités par les responsables bosniens est indispensable pour que la BiH exerce pleinement sa souveraineté. C'est à cette condition que la présence internationale exceptionnelle (HR, force militaire, mission de police) pourra être réduite – à partir de la fin 2006 dans un scénario optimiste. L'attractivité de l'UE en particulier doit, selon ce scénario, être suffisamment puissante pour maintenir la BiH sur la voie des réformes et du développement.

Jusqu'à une époque récente, une partie importante de la population et les responsables politiques estimaient que l'UE était hors d'atteinte pour la BiH. Selon cette perception, la BiH n'était pas capable d'accomplir les réformes nécessaires et l'UE devait par conséquent considérer la BiH comme un cas particulier et diminuer son niveau d'exigence. Cette perception générale a évolué. L'approche graduelle de l'UE associée au renforcement de ses moyens d'action et à la détermination du HR ont permis à la BiH d'accomplir des progrès importants. Le contexte régional, les progrès de la Croatie en particulier, a également eu un effet. L'UE est désormais perçue comme un cap à la fois par la population et par la plupart des responsables politiques. Les sondages d'opinion confirment l'attractivité de l'UE auprès des trois peuples constitutifs. Le programme de réformes est désormais quasi exclusivement dicté par le rapprochement avec l'UE.

La population adhère très largement à la perspective européenne qu'elle perçoit comme la possibilité d'accéder à la prospérité, mais aussi à une stabilité durable. La position des responsables politiques est plus nuancée, mais ceux-ci reconnaissent que l'UE et, avec, l'OTAN sont les seules perspectives de développement pour la BiH et acceptent en général les réformes, même difficiles, au nom de cet objectif. Certaines réformes sont tou-

(8) En particulier, depuis 2002, le renforcement du rôle du Conseil des ministres et de son président, la représentation des trois peuples constitutifs au sein des institutions politiques des entités, la réforme de la défense (institution des forces armées de la BiH, d'un ministère unique de la Défense et d'une chaîne de commandement militaire unique), la création du ministère central de la Sécurité, la réforme de la police (création d'une police centrale des frontières et d'une agence centrale chargée de la lutte contre le grand crime organisé, concentration de tous les pouvoirs de police au niveau de l'Etat central), la création d'une Cour pénale au niveau de l'Etat et d'un bureau du procureur d'Etat, la création d'une autorité centrale responsable des douanes et de la collecte des impôts indirects (en particulier, introduction de la TVA à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006), la création d'un service unique de renseignement et l'unification de la ville de Mostar.

tefois mal acceptées car elles combattent ou tentent de limiter l'étendue de la corruption et de la criminalité organisée qui alimentent l'extrémisme politique, contribuent au soutien des réseaux de criminels de guerre en fuite et affaiblissent les autorités locales. Les partis nationalistes en particulier sont largement impliqués dans ces activités.

Cette difficile progression de la Bosnie-Herzégovine vers l'intégration européenne est évidemment liée au fait que les trois communautés qui constituent la BiH ne l'interprètent pas de manière identique, n'en anticipent pas les mêmes conséquences politiques et ne partagent donc pas une motivation politique équivalente. Les Bosniaques l'abordent avec l'espoir qu'elle conduira à un renforcement de l'unité et de l'Etat central au détriment des entités et les Croates y voient la promesse d'un désenclavement. Autrement dit, les deux peuples l'envisagent comme leur «retour à l'Europe», d'ailleurs souhaité dès 1991 à la sortie du communisme.

Les Serbes, en revanche, redoutent qu'elle ne conduise à une remise en cause de l'existence de la RS. Les partis bosno-serbes s'opposent donc à un nombre important de réformes nécessaires pour le rapprochement avec l'UE. Leur position est ambivalente. Les responsables politiques admettent en général que le rapprochement avec l'UE est la seule voie pour sortir du sous-développement économique et de l'isolement politique, mais ils constatent que le processus de réformes conduit à élargir progressivement les responsabilités de l'Etat central au détriment des entités. Ainsi, si la volonté exprimée de coopérer avec l'UE est presque unanime parmi les responsables politiques bosniens, elle ne se traduit pas par une disponibilité équivalente à accepter les réformes promues. Les partis au pouvoir, en RS en particulier, s'affichent comme résolument pro-européens, mais résistent à la mise en œuvre des réformes demandées par l'UE quand elles s'attaquent à leurs intérêts acquis.

L'évolution de la BiH s'inscrit également dans le cadre plus large de l'action de l'UE dans la région des Balkans. Après le Sommet de Zagreb, en 2000, qui permit de concevoir le «Processus de stabilisation et d'association» (PSA (9)) destiné aux pays des «Balkans occidentaux» – en pratique, les républiques et territoires issus de l'ex-Yougoslavie, moins la Slovénie et plus l'Albanie –, la «vocation européenne» de la région a été con-

(9) Le processus de stabilisation et d'association (PSA) lancé lors du Sommet de Zagreb le 24 novembre 2000, sous présidence française, vise à renforcer la coopération entre les pays des Balkans et à créer des liens solides entre chacun de ces pays et l'Union européenne. Il repose sur un programme d'assistance financière CARDS (4,65 milliards d'euros pour la période 2000-2006) et sur la conclusion d'accords de stabilisation et d'association (ASA) entre l'Union européenne et chacun des pays des Balkans occidentaux. Ces derniers s'engagent ainsi à appliquer l'acquis communautaire, à respecter les critères politiques de l'Union européenne : institutions démocratiques, droits de l'homme, protection des minorités, obligations internationales – TPIY et accords de paix –, règlement de la question des réfugiés et des personnes déplacées, respect des frontières internationales. Ils s'engagent également à coopérer entre eux dans la voie de la réconciliation. Politiquement, la mise en place d'un ASA est un passage obligé vers une éventuelle adhésion à l'UE. Cf. le rapport sur les «Relations avec les Balkans occidentaux» émis par la présidence luxembourgeoise en janvier 2005).

firmée par le Conseil européen de Thessalonique en juin 2003. La progression des pays concernés vis-à-vis de l'UE se traduit par la négociation, puis la mise en œuvre d'accords de stabilisation et d'association (ASA). C'est dans ce contexte que les conditions à remplir par la BiH pour de telles négociations avaient été énoncées.

Depuis, la Croatie, tout en restant impliquée dans le PSA, a été reconnue comme pays candidat en juin 2004 et a débuté les négociations d'adhésion en octobre 2005. L'ancienne république yougoslave de Macédoine (ARYM) a conclu un ASA en 2004 et s'est vu reconnaître le statut de pays candidat en décembre 2005. La Serbie-Monténégro a commencé à négocier un ASA avec l'UE en octobre 2005. Quant à la BiH, l'UE a décidé le 21 novembre 2005, dix ans après la conclusion d'un accord à Dayton, d'ouvrir des négociations avec la BiH sur un ASA.

Le démarrage des négociations sur un ASA conclut une étape ouverte par l'étude de faisabilité de la Commission européenne de novembre 2003. Cette étude constatait que d'importants progrès avaient été accomplis dans la stabilisation et la sécurité, le règlement des litiges relatifs aux biens immobiliers, le retour des réfugiés, l'indépendance du pouvoir judiciaire, la remise en état des infrastructures, ainsi que la stabilité de la monnaie. Elle soulignait cependant les difficultés persistantes du pays à assumer ses responsabilités gouvernementales, la faiblesse de l'économie et sa dépendance vis-à-vis de l'aide extérieure, de même que l'insuffisante capacité technique pour s'engager dans le PSA. Elle énumérait seize domaines dans lesquels des progrès devaient être accomplis pour que la Commission puisse recommander l'ouverture de négociations sur un ASA (10). A partir de fin 2004, la coopération (de la RS) avec le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) s'est considérablement améliorée – redditions et livraisons d'inculpés obtenues par les autorités de RS. Deux autres conditions, la réforme de la police et l'adoption d'une législation sur l'audiovisuel public, ont été finalement acquises, au terme de nombreux rebondissements, à l'automne 2005.

La réforme de la police est nécessaire à plusieurs titres : effectifs policiers pléthoriques, charge trop lourde pour les finances publiques, participation de certains – à des niveaux élevés de responsabilité – à des activités criminelles, liens avec des réseaux de soutien aux criminels de guerre, politisation, fragmentation (polices de RS, de Fédération et des cantons, de Brcko). Cette réforme est également demandée par l'UE. Un accord politique, con-

(10) En particulier : le respect de la conditionnalité en vigueur et des obligations internationales – notamment la coopération avec le TPIY –, une gouvernance plus efficace – des ministères centraux opérationnels –, un pouvoir judiciaire efficace – l'indépendance des juges et procureurs –, la lutte contre la criminalité – notamment la criminalité organisée, *via* un service de renseignement et la restructuration de la police –, la réforme de la douane et de la fiscalité – progrès en matière de fiscalité indirecte –, un service public de radio-télédiffusion – une législation conforme aux normes européennes et internationales et la viabilité d'un service public national unique de radio-télédiffusion. Cf. le rapport de la Commission au Conseil sur «L'état d'avancement de la Bosnie-Herzégovine», nov. 2003.

clu en octobre 2005 par les partis au pouvoir, a été rendu possible par la conjugaison de deux facteurs : d'une part, la pression exercée par le HR sur les Bosno-Serbes en particulier, d'autre part, la fermeté de l'UE – en l'occurrence de la Commission. Le HR s'est constamment appuyé sur les exigences de l'UE pour forcer les Bosno-Serbes à conclure un accord (11). Faute d'accord sur la réforme de la police, la BiH aurait été le seul pays des Balkans à ne pas avoir, au moins, débuté la négociation d'un ASA avec l'UE.

L'accord politique conclu est certes général et ne règle pas toutes les questions. Toutefois, le principe de centralisation de toutes les compétences budgétaires et législatives en matière de police au niveau de l'Etat central a été accepté. Le succès est loin d'être négligeable car les forces de police opérant sur le territoire de la RS ne seront plus sous l'autorité du gouvernement de Banja Luka. Il est probable que les Bosno-Serbes n'auraient pas accepté une telle réforme si elle n'avait été exigée par l'UE. Il était d'autant plus important pour le HR de s'appuyer sur les conditionnalités de l'UE qu'il ne pouvait, pour des raisons à la fois juridiques et politiques, imposer seul cette réforme.

En définitive, le pouvoir d'attraction de l'UE apparaît très important dans les pays européens en transition car il encourage les réformes structurelles, souvent de façon décisive. En BiH, la plupart des réformes demandées conduisent à la centralisation des responsabilités et donc à la construction d'un Etat viable. Toutefois, si l'attractivité de l'UE est suffisamment puissante pour convaincre les responsables politiques d'adopter les réformes, des résistances se manifestent au stade de la mise en œuvre. De ce point de vue, la réalisation de la réforme de la police s'annonce particulièrement difficile. De plus, l'attractivité de l'UE, mesurée grâce aux étapes franchies, permet au HR d'envisager la disparition de son rôle, de ses pouvoirs et de son bureau. Une fois le HR disparu, il ne restera plus que l'UE – et dans une moindre mesure l'OTAN – comme levier pour maintenir la BiH sur le cap des réformes. La fin de l'OHR relève donc d'un jugement politique lourd.

#### LA BOSNIE-HERZÉGOVINE, BERCEAU ET LABORATOIRE DE LA CAPACITÉ DE L'UE A GÉRER DES CRISES

Il est souvent rappelé, à juste titre, que la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) est née de l'échec des Européens à résoudre les conflits de l'ex-Yougoslavie et du rapprochement franco-britannique issu de

(11) Les trois critères fixés par l'UE pour la réforme de la police sont : la concentration de tous les pouvoirs en matière de police au niveau de l'Etat central, la définition des régions de police en BiH sur le fondement de critères techniques et professionnels et l'absence d'interférence politique dans le travail des forces de police. L'OHR a influencé la définition de ces critères, en particulier le second.

la cuisante expérience partagée par les troupes des deux pays dans le cadre de la FORPRONU. De fait, la déclaration franco-britannique de Saint-Malo, première pierre de la PESD, est intervenue au moment où les leçons de la BiH commençaient à être tirées et où l'UE peinait une nouvelle fois à peser dans la résolution de la crise du Kosovo.

Cela étant, l'engagement européen en Bosnie-Herzégovine est en fait plus ancien : la Communauté économique européenne (CEE) chercha à résoudre la crise à partir de l'été 1991 et fut impliquée à partir de l'automne aux côtés de l'ONU, dans le cadre de la conférence sur l'ex-Yougoslavie, avec le rôle des médiateurs européens Lord Carrington puis Lord Owen. L'une des premières mesures prises par la CEE au titre de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) fut le déploiement d'une mission d'observation dont les membres, non armés et vêtus de blanc, sont restés célèbres sur place sous le nom de «marchands de glace». La CEE fut également à l'origine, au début de 1992, du premier plan de partage de la BiH en sous-ensembles nationaux (Plan Cutileiro (12)) et de l'organisation du référendum sur l'indépendance. L'UE fut également active dans le soutien à l'acheminement de l'aide humanitaire (à partir de 1993), dans l'administration de la ville de Mostar (1994-1996), dans le soutien à la mise en œuvre des Accords de Dayton-Paris dans le cadre du Comité directeur PIC à partir de décembre 1995, dans le soutien électoral (à partir de 1996) et dans les mesures restrictives contre les personnes s'opposant au processus de paix (à partir de 1997).

### *Une implication croissante de l'UE dans le dispositif international en BiH*

Depuis 2002, le dispositif international en BiH connaît un processus progressif d'«européanisation», avec un rôle croissant de l'UE. L'actuel HR, Lord Ashdown, s'est vu attribuer en 2002 la fonction de Représentant spécial de l'UE (RSUE), une mission qui devrait l'emporter à terme sur celle de HR – probablement après les élections d'octobre 2006.

L'UE est le principal donateur multilatéral. Le programme CARDS (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation), qui s'est élevé à 200 millions d'euros pour la période 2002-2004 (49,4 millions d'euros prévus pour 2005), participe au financement du bureau du HR à hauteur de 53 %. La Commission européenne dispose à Sarajevo d'une importante représentation, dont le rôle va se développer avec le début des négociations de l'ASA et les progrès réalisés dans le cadre du Partenariat européen pour la BiH. L'UE conduit, depuis le 1<sup>er</sup> janvier

(12) Pour un historique succinct des différents plans de paix de la communauté internationale et les cartes correspondantes, cf. notamment le site Internet [www.partitionconflicts.org/partitions/regions/balkans/peace\\_process/05\\_05\\_02/](http://www.partitionconflicts.org/partitions/regions/balkans/peace_process/05_05_02/).

2003, une mission de police (MPUE) qui a pris la relève de celle de l'ONU. Lancée à l'origine pour trois ans, la MPUE a été prolongée en décembre 2005, avec un mandat adapté (13). Première opération civile de la PESD, la première MPUE comptait plus de 500 policiers d'une trentaine de pays, dont 78 Français. Elle dépend du RSUE, qui est dans sa chaîne de commandement.

La MPUE ne s'est pas vu confier de pouvoirs exécutifs, puisqu'elle a eu pour mission de conseiller, d'encadrer et d'inspecter les activités des forces de police, s'inscrivant ainsi dans le cadre d'une responsabilisation progressive des instances de Bosnie-Herzégovine et du retrait correspondant de la communauté internationale. Concrètement, cela inclut la formation des policiers bosniens, la consolidation des nouvelles agences placées au niveau de l'Etat central et l'assistance dans la lutte contre la criminalité organisée. Les équipes de policiers internationaux sont placées auprès des agences de police. L'approche peu intrusive mise en œuvre par la MPUE première manière a conduit l'UE à confier à la MPUE 2 un mandat plus robuste, centré sur l'assistance opérationnelle et l'inspection des forces de police locales, un type d'approche que justifient l'état et le comportement des forces de police de BiH. En outre, la MPUE 2 sera directement associée à la mise en œuvre de la réforme de la police exigée par la Commission européenne.

Surtout, l'UE a pris, en décembre 2004, la suite de la force de stabilisation de l'OTAN (SFOR), avec la mise en place de l'EUFOR (Opération Althéa). Placée sous mandat de l'ONU et sous Chapitre VII de la Charte des Nations Unies – résolutions 1575 et 1639 –, l'Opération Althéa a maintenu le niveau de forces déployées de la SFOR, avec environ 6 000 hommes de 33 nations participantes, dont 11 non-membres de l'UE. La France est, avec 460 hommes, le cinquième contributeur. Il s'agit de la première opération de cette envergure pour l'UE. La principale mission d'EUFOR est de garantir la paix en maintenant une présence dissuasive et rassurante. En outre, l'EUFOR vérifie concrètement que les structures de défense de la BiH respectent les engagements souscrits dans l'annexe 1A des Accords de Dayton. Enfin, EUFOR soutient la communauté internationale (OHR, TPIY) et les autorités locales dans la lutte contre le crime organisé, la réforme de la défense et la traque des criminels de guerre et des activités terroristes.

On peut d'ores et déjà estimer que l'EUFOR a réussi dans les deux domaines où elle était attendue. Tout d'abord, la continuité. L'EUFOR a pris la succession de la SFOR avec les mêmes effectifs, les mêmes structures et la même mission principale. L'objectif de cette continuité était que l'UE

(13) La MPUE a été créée par une décision du Conseil de l'UE en date du 11 mars 2002 et sa mise en place approuvée par la résolution 1396 du Conseil de sécurité des Nations Unies du 5 mars 2002. Son budget annuel est de 38 millions d'euros, dont 20 millions proviennent du budget communautaire.

établit sa crédibilité militaire dès ses premiers pas, au même niveau que l'OTAN. Les premières opérations de l'EUFOR – prise de contrôle de toutes les installations militaires souterraines, y compris celle où Mladic avait trouvé refuge à l'été 2004 –, sa visibilité et son tempo opérationnel élevé ont convaincu la population de BiH, ses responsables politiques et les membres de la communauté internationale de sa crédibilité militaire. La force militaire de l'UE en BiH se démarque ainsi de la FORPRONU, que les Bosniens avaient longtemps associée à l'UE dans le même discrédit. Ensuite, l'EUFOR s'est distinguée de la SFOR de deux manières : d'une part, à travers sa tâche de soutien au « Plan de mise en œuvre de mission » du HR, en particulier dans la lutte contre le crime organisé ; d'autre part, en tant qu'un des instruments de l'UE en BiH, par l'établissement de mécanismes de coordination étroits avec les autres instruments européens pour développer une action cohérente. Or, le point d'application principal de la coordination entre instruments de l'UE – instruments de gestion de crise en particulier – a précisément été le soutien à la lutte contre le crime organisé.

Pour ce qui est de la question des relations avec l'OTAN, elle revêt trois aspects : l'implication de la SFOR dans la planification de l'EUFOR, la mise en œuvre du mécanisme de coopération militaire UE-OTAN dit de « Berlin Plus » et la présence résiduelle de l'OTAN post-SFOR, avec un quartier général. La planification de l'EUFOR pendant l'année 2004 a donné lieu à de sérieuses interrogations sur l'autonomie de l'UE. En effet, l'EUFOR étant une mission de succession, l'état-major de la SFOR a largement influencé sa planification. En outre, avec la décision politique de conduire l'EUFOR avec les moyens et les capacités de l'OTAN, la chaîne de commandement de l'OTAN était également impliquée dans la planification de l'EUFOR. Enfin, l'OTAN avait décidé de demeurer présente en BiH avec un quartier général et des missions recoupant certaines des missions de l'EUFOR – soutien à la réforme de la défense, traque des criminels de guerre, contre-terrorisme, recueil et analyse de renseignement.

L'EUFOR et le quartier général (QG) de l'OTAN partagent la même base juridique, l'annexe IA des Accords de Dayton. Un accord sur la répartition des tâches et les mécanismes de coopération entre l'EUFOR et le QG de l'OTAN a donc dû être conclu. Alors que certains redoutaient que l'EUFOR devienne *de facto* une opération cogérée par l'UE et l'OTAN ou, du moins, que le QG de l'OTAN devienne le partenaire principal de l'EUFOR, dans les faits, la logique institutionnelle de chacune des deux organisations a joué à plein, ainsi que l'attachement du commandant de l'EUFOR à son autonomie. Finalement, le QG de l'OTAN à Sarajevo est un des partenaires de l'EUFOR et pas le plus important. Pour remplir son mandat, l'EUFOR a surtout développé des relations étroites avec les membres de la famille européenne et les autorités locales.

Enfin, à l'échelle régionale, l'UE s'est faite plus présente sur le terrain avec sa mission d'observation (EUMM) basée à Sarajevo, qui éclaire la définition et la formulation d'une politique cohérente et efficace de l'UE. L'EUMM se concentre sur la recherche et l'analyse d'informations sur les questions politiques et de sécurité, les relations interethniques ou le retour des réfugiés. Depuis 2000, elle rend compte au Conseil de l'UE, *via* le Secrétaire général/Haut Représentant pour la PESC, M. Solana.

### *L'enjeu de la coordination et de l'action intégrée pour l'UE*

Derrière l'enjeu de l'eupéanisation du dispositif européen en BiH, transparaît un véritable défi pour l'UE : démontrer que, en disposant d'une large palette d'outils civils et militaires, elle a acquis une capacité de gestion globale de crise qui fait la différence en matière de stabilisation et de sortie de crise, cela en bonne intelligence avec ses grands partenaires de la famille transatlantique, les États-Unis et l'OTAN. A cet égard, le bilan de l'action de l'UE en BiH paraît, avec le recul, positif.

La nécessité de renforcer la coordination et la cohérence des instruments de l'UE constitue une première leçon. La plus-value de l'UE, c'est-à-dire sa capacité de gestion globale de crise – à la fois politique et économique, civile et militaire, à court et à long terme, de la prévention aux actions de stabilisation, de reconstruction et de développement –, est devenue *leitmotiv* du discours sur l'action extérieure de l'UE. En BiH, pour la première fois avec des moyens aussi importants, l'UE déploie à la fois des instruments civils – délégation de la Commission, représentant spécial, mission de police et EUMM – et un instrument militaire – l'EUFOR-Althéa.

Cependant, cette capacité de gestion globale des crises par l'UE n'en est qu'à ses balbutiements. Ce n'est qu'en faisant la démonstration de la cohérence entre action des instruments intergouvernementaux extérieurs (deuxième pilier) et communautaires (Commission) que l'UE peut vraiment être un acteur global, car elle est alors en mesure d'associer (*policy mix*) la gestion de crise *stricto sensu* à l'assistance classique destinée à un pays ayant vocation, à terme, à intégrer l'UE. L'action cohérente d'instruments des trois piliers dans un pays tiers devrait également démontrer que l'UE ne transpose pas à l'extérieur les difficultés politiques et juridiques qui prévalent à Bruxelles entre mécanismes communautaire et intergouvernemental. L'expérience BiH a donné jusqu'à présent des résultats mitigés : la coordination est substantielle et, en général, efficace entre la délégation de la Commission et la MPUE, mais elle est moins substantielle, bien qu'également efficace, entre l'EUFOR et la délégation de la Commission. Soucieuse de devenir le principal acteur international en BiH lorsque l'OHR aura disparu et à mesure que la BiH se rapprochera de l'UE, la Commission envisage sans enthousiasme la perspective d'un RSUE en succession du HR au-delà d'un champ d'action limité. La fusion des responsabilités entre

RSUE et chef de la délégation de la Commission paraît donc particulièrement pertinente.

En ce qui concerne la coordination et la cohérence des instruments du deuxième pilier, si les résultats sont désormais positifs, les débuts furent difficiles. La question de la coordination et de la cohérence de ces instruments s'est vraiment posée lorsque le dernier instrument – EUFOR-Althéa – a été déployé. Les mandats et les modes opératoires de l'EUFOR et de la MPUE sont très différents, mais ils se recoupent sur la question du soutien à la lutte contre la criminalité organisée. L'UE tenait donc là une occasion de démontrer la complémentarité de ses instruments pour s'attaquer de façon globale à un des principaux obstacles au développement et à la sortie de crise de la BiH. Même si une force militaire n'est pas compétente en matière de lutte contre la criminalité organisée, sa capacité opérationnelle sur tout le territoire, ses moyens de renseignement et son nombre sont des atouts. Elle peut donc agir en soutien de la police locale et des autres acteurs de l'ordre public et même les inciter à agir en menant des opérations conjointes. La force militaire doit alors veiller à ne pas chercher à se substituer aux agences locales, car elle n'en a ni le mandat ni la capacité. Ce type d'assistance calibrée est utile dans un pays où les organes de l'ordre public manquent soit de moyens soit d'incitation à agir – corruption, politisation. Telle qu'elle vient d'être décrite, l'action de l'EUFOR complète celle de la MPUE, dont le mandat est de contrôler, d'encadrer et d'inspecter les forces de police en BiH.

Cependant, l'EUFOR a interprété son mandat de façon extensive, tandis que la MPUE s'en tenait à une action timide. Cette situation a créé des difficultés entre les deux organisations et avec les agences locales. Sous l'impulsion de l'EUFOR, le RSUE a commencé à jouer son rôle de coordinateur. Les trois acteurs se sont alors mis d'accord sur un mode de coopération plus efficace pour avoir un impact plus fort sur le développement des capacités locales. Le RSUE définit le cadre d'action et les orientations stratégiques – il s'appuie notamment sur les ressources de l'OHR – ; la MPUE doit développer une approche plus active – soutien opérationnel aux agences locales – et coordonner les actions des instruments PESD en soutien à la lutte contre le crime organisé ; l'EUFOR agit en soutien, sur requête de la MPUE et/ou des agences locales. Ce dispositif rééquilibre les rôles de chacun et doit permettre un impact plus efficace des instruments PESD sur le crime organisé en BiH. La Commission, dont l'objectif est la constitution de capacités à long terme est associée et prolonge l'action à plus court terme de la MPUE et de l'EUFOR. Enfin, le rôle du RSUE est essentiel et substantiel pour assurer la coordination et la cohérence d'instruments très différents – mandats, capacités, approches. L'efficacité de cette approche intégrée sera mesurée au long de l'année 2006.

Le développement de cette approche trouve un prolongement dans l'engagement pris en novembre 2005 par l'UE de bâtir une approche de planification anticipée et globale lorsque l'UE est engagée au travers de ses différents instruments dans la gestion de crise sur un même théâtre. A cet égard, l'enseignement de la BiH est déjà précieux pour l'action de l'UE en Afrique et le sera peut-être davantage encore au Kosovo, où l'UE est appelée à approfondir son rôle.

\* \*  
\*

Seule une réforme profonde des institutions de Bosnie-Herzégovine, traduisant une véritable responsabilisation des dirigeants politiques, permettra au pays d'avancer dans sa démarche d'intégration européenne (14). Alors que les prochaines élections générales auront lieu en octobre 2006, il s'agit de préparer une levée progressive de la tutelle internationale, tout en tenant compte des impératifs de sécurité. Plusieurs questions et défis se présentent : comment revoir le mandat du Haut Représentant ? faut-il supprimer ou adapter les pouvoirs de Bonn ? comment favoriser la nécessaire révision constitutionnelle du pays ? (15).

Reste l'enjeu, essentiel, de la réconciliation intérieure, qui seule permettra de cimenter la reconstruction et l'adhésion à l'UE. Afin qu'elle puisse intervenir, deux éléments indispensables manquent : l'arrestation et le jugement de R. Karadzic et R. Mladic par le TPIY (16), ainsi que la pleine reconnaissance, en particulier par les Serbes, de l'ampleur et de la nature des crimes commis et des responsabilités respectives (17). L'UE ne doit pas ménager ses efforts pour encourager ces évolutions, y compris à l'égard de Belgrade (18).

Pour l'UE, l'expérience de la Bosnie-Herzégovine a été importante. Les Etats membres de l'UE agissent dorénavant ensemble là où ils agissaient en ordre dispersé. L'UE tente d'apporter des réponses pertinentes là où, au

(14) La Commission de Venise, organe du Conseil de l'Europe, a rendu, en mars 2005, un avis sur les institutions politiques de la BiH. Pour des raisons pratiques, juridiques et politiques, elle recommande une révision de la Constitution de Dayton et le transfert de compétences vers l'Etat central. Cette révision est nécessaire pour que la BiH puisse adhérer à l'UE. Cf. Commission de Venise, *Opinion on the constitutional situation in Bosnia and Herzegovina and the powers of the High Representative*, 11 mars 2005.

(15) A l'automne 2005, une équipe conduite par l'ancien adjoint américain du HR avait obtenu, avec l'appui de l'administration américaine, que les chefs des huit principaux partis de BiH s'engagent à réformer la Constitution de Dayton d'ici mars 2006 dans trois domaines : Présidence, Conseil des ministres et Parlement au niveau de l'Etat central.

(16) Le mandat de l'EUFOR a coïncidé avec une vague de redditions suscitées par les autorités de RS et/ou de Serbie. Jusqu'à l'automne 2004, la RS n'avait jamais activement recherché des suspects de crimes de guerre inculpés par le TPIY ni obtenu leur reddition.

(17) Quelques progrès récents ont été accomplis par les autorités de RS, avec la création et les travaux d'une commission sur Srebrenica et la diffusion de documents filmés montrant des exécutions. Surtout, en juin 2004, le Président de RS a reconnu la responsabilité de Bosno-Serbes dans le massacre de Srebrenica.

(18) La fin de l'*«hystérie politique»* nationaliste – pour reprendre le concept d'Istvan Bibó – en Serbie bénéficiera tant à la stabilité de la région qu'à la Serbie en termes de normalisation de sa vie politique (cf. les succès électoraux des nationalistes).

début de la crise, la CEE proposait des plans systématiquement décalés ou obsolètes (19). Là où l'erreur fondamentale et constante fut de se fixer sur les symptômes du conflit et non sur ses causes, l'UE met dorénavant l'accent, dans sa stratégie de sécurité européenne, sur une définition large de la sécurité, suivant laquelle les causes et non seulement les symptômes de l'instabilité et des crises doivent être traités. Toutefois, l'UE doit encore relever d'importants défis dans le pays afin d'accomplir sa mission et de pouvoir confirmer son succès. La lutte contre le crime organisé, le renforcement de l'Etat de droit et de l'Etat central bosnien pour le rendre pleinement efficace, l'intégration européenne constituent des objectifs-clefs. Plus généralement, c'est l'intégration de l'ensemble des «Balkans occidentaux» à l'UE qui est visée. L'UE doit donc trouver à la fois des solutions pratiques et des orientations stratégiques : si les solutions pratiques finissent par s'imposer – transfert du rôle principal de l'EUFOR à la MPUE en matière d'assistance aux agences locales dans la lutte contre le crime organisé –, la question des orientations stratégiques se pose avec davantage d'acuité dans la situation actuelle de crise de l'UE.

Forte de 15 années d'expérience des conflits de l'ex-Yougoslavie, l'UE doit pouvoir préserver cette approche politique régionale sans céder aux fausses symétries. Ainsi, le lien parfois fait entre une éventuelle indépendance du Kosovo ou encore du Monténégro et la possibilité pour la RS de se séparer de la BiH ne doit pas faire illusion (20). Sur le principe, le respect des frontières intérieures de l'ex-Yougoslavie et le refus de récompenser la force conduisent à distinguer le Kosovo, entité territoriale reconnue par la constitution yougoslave, de la RS, produit de la force armée serbe. Dans les faits, les Bosno-Serbes pourraient bien préférer une forme même adaptée du *statu quo* actuel (21). Les responsables de Belgrade sauront certainement faire un usage tactique de ces arguments dans leurs négociations avec

(19) En avril 1991, au moment où la violence armée a déjà commencé en Croatie et que les partisans de R. Karadzic en Bosnie-Herzégovine auto-proclament trois «régions autonomes serbes», la CEE se déclare en faveur de l'intégrité territoriale de la Yougoslavie et annonce son intention de refuser les contacts de haut niveau avec la Slovénie et la Croatie, alors qu'elle vient de verser 730 millions d'eucs à Belgrade. Au moment du siège de Vukovar et alors que les buts de guerre de Milosevic sont connus, Lord Carrington continue de vouloir croire à la possibilité d'une Yougoslavie réformée. Cf. Noël MALCOLM, *Bosnia, a Short History*, 1994, pp. 225, 229 et 313.

(20) Cf. les déclarations de Vuk Draskovic, ministre des Affaires étrangères de la Serbie-et-Monténégro, qui établissent ce lien dans un entretien publié dans le journal belgradois *Blic* le 27 juin 2005 : «l'indépendance du Kosovo devrait conduire, selon les mêmes principes, à l'indépendance de la Republika Srpska».

(21) Les Serbes de RS ont davantage intérêt à une réelle autonomie dans un Etat faible (BiH) donnant accès aux moyens d'assistance de la communauté internationale, qu'à un hypothétique rattachement à la Serbie ou à une indépendance sans avenir politique et économique. Le risque d'une déstabilisation de la Bosnie à partir du Kosovo paraît quant à elle bien hypothétique et peu étayé dans un contexte marqué par les allégeances locales – en 1995, ni les Serbes de Serbie ni ceux de Bosnie ne se sont portés en soutien des Serbes de Croatie lors de la reprise de la Krajina. Les réactions d'hommes politiques bosno-serbes pourtant membres du SDS nationaliste aux propos de M. Draskovic ont d'ailleurs été assez révélatrices – par exemple, M. Novakovic, chef du groupe SDS à la Chambre des représentants de BiH, a estimé que «le destin de la RS devrait être uniquement décidé par les hommes politiques et les citoyens qui vivent en RS. Le plus important est de répondre aux aspirations des citoyens de RS».

Bruxelles, afin d'arracher le meilleur avantage possible en retour d'une possible indépendance du Kosovo. Il n'appartient pas à l'UE de les devancer. Quoiqu'il en soit, si l'avenir du Kosovo et du Monténégro doit avoir un impact sur la BiH, la RS en particulier, celui-ci sera vraisemblablement d'ordre politique, mais pas d'ordre sécuritaire. En témoignent les émeutes de mars 2004 au Kosovo, qui n'ont eu aucun impact sécuritaire en RS et un très faible impact politique.

C'est en BiH qu'est née la PESD comme un outil complémentaire et nécessaire de la gamme des instruments de l'UE au service, notamment, de la PESC. C'est là aussi que l'OTAN s'est engagée dans la gestion de crise, a conduit ses premières opérations de combat et acquis une forte crédibilité. Cela explique le caractère déterminant de la relation UE-OTAN dans les Balkans. En même temps, l'expérience de la relève de la SFOR n'a probablement pas rendu le recours au soutien de l'OTAN très attractif. La mise en œuvre de «Berlin plus» a révélé une tendance de l'Alliance atlantique à n'accorder qu'une confiance et une autonomie limitées à l'UE. Le fait que les opérations militaires de l'UE dans les Balkans n'aient été jusqu'ici que des relèves de l'OTAN, ainsi que le maintien d'une présence de l'Alliance à Sarajevo ont renforcé cette tendance. Surtout, «Berlin plus» s'est révélé un mécanisme lourd et peu flexible et par conséquent probablement inadapté à des besoins de réaction rapide. Ces enseignements sont d'autant plus importants que la probabilité d'une reprise à terme de la présence de l'OTAN au Kosovo par l'UE est forte.

Pour la BiH, l'enjeu est aujourd'hui de passer définitivement de l'«ère de Dayton» à celle de Bruxelles. Pour l'UE et la PESD, il s'agit de passer de l'ère de Sarajevo à celle de l'exercice de responsabilités plus globales. Se trouve ainsi posée la question de la nature des missions que l'UE est disposée à conduire. L'UE reste surtout dans une logique de construction de la paix, même si elle a prouvé qu'elle pouvait conduire une mission militaire robuste. Il lui reste à confirmer son aptitude à recourir à la force, par exemple au service de la «responsabilité de protéger» des populations en péril ou pour appuyer et crédibiliser davantage ses initiatives diplomatiques.

# L'UNION EUROPÉENNE ET LA LUTTE ANTITERRORISTE AU PRISME TRANSATLANTIQUE (1)

PAR

JOLYON HOWORTH (\*)

Depuis le 11 septembre 2001, l'Union européenne (UE) se trouve confrontée, au même titre que les États-Unis, à un nouveau type de menace : le terrorisme islamiste, organisé à l'échelle planétaire par un réseau d'acteurs non étatiques, structurés en cellules présentes dans une soixantaine de pays. Les attentats de Madrid – 11 mars 2004 – et de Londres – 7 juillet 2005 – ont fourni la preuve brutale de la vulnérabilité des sociétés occidentales face à ce nouveau fléau.

L'urgence de la coordination européenne dans la lutte contre le terrorisme est patente. Pourtant, les difficultés en la matière demeurent nombreuses. Les ministères de l'Intérieur n'ont pas l'habitude – c'est un euphémisme – de la coopération transfrontalière. Les systèmes de justice nationaux des pays membres ne sont pas toujours compatibles et les services de renseignement gardent jalousement le fruit de leurs travaux. Certes, entre septembre 2001 et mars 2004, l'UE a fait un effort considérable pour passer outre ces contraintes structurelles, institutionnelles et juridiques. Néanmoins, ce n'est véritablement que depuis les attentats de Madrid que la campagne antiterroriste est passée à la vitesse supérieure. Malgré les faiblesses inhérentes à la coopération en matière de Justice et Affaires intérieures (JAI) en Europe, des mesures de plus en plus draconiennes témoignent en effet de la volonté de la classe politique de relever le défi d'un terrorisme qui passe plus facilement et plus efficacement les frontières que les autorités publiques elles-mêmes.

Toutefois, ce faisant, l'Union européenne a provoqué une levée de boucliers de la part des organisations humanitaires. Comment trouver l'équilibre approprié entre chasse aux terroristes et droits de l'homme ? Comment coordonner des dossiers aussi distincts que l'immigration, les réfugiés, la criminalité internationale, le contrôle des frontières et la lutte antiterroriste ? Surtout, comment articuler pour le mieux la double nécessité de la riposte immédiate et de la solution à long terme ? Cette dernière question rappelle la différence stratégique entre les États-Unis, plutôt fixés sur le premier

(1) Article traduit de l'américain par Célia Belin.

(\*) Professeur à la Yale University (États-Unis).

objectif, et l'Union européenne, dont l'action est essentiellement tournée – du moins sur le plan rhétorique – vers le second. Dans l'article qui suit, nous cherchons à mettre en évidence la spécificité de la campagne antiterroriste conduite par l'Union européenne en analysant celle-ci au prisme d'une comparaison transatlantique.

TERRORISME « A L'ANCIENNE »  
ET « NOUVEAU » TERRORISME

Il existe une différence majeure entre le terrorisme « à l'ancienne », tel que l'Europe l'a connu pendant plus d'un siècle, et le nouveau « super-terrorisme », incarné par le fondamentalisme islamique (2). De nombreuses différences, souvent cruciales, séparent ces deux types de terrorisme et deux d'entre elles se détachent en particulier. Dans la plupart des cas de terrorisme « à l'ancienne » – l'anarchisme étant l'exception qui confirme la règle –, il y avait une exigence politique claire, qui concernait en général un espace géostratégique limité, avec possibilité de négociation politique. Avec le super-terrorisme, rien de tout cela n'est vrai, ainsi que l'illustre le proverbe, *« seuls comptent le fusil et le djihad. Pas de négociations, pas de conférences, pas de dialogue »* (3). De plus, avec le terrorisme « à l'ancienne », l'objectif, d'après Brian Jenkins, était d'obtenir *« beaucoup de gens qui regardent, peu de gens qui meurent »*. Le super-terrorisme recherche quant à lui le nombre de morts maximal. L'acquisition d'armes de destruction massive est seulement une question de temps. Sans surprise, la lutte antiterroriste des deux côtés de l'Atlantique a donc dû modifier assez profondément à la fois ses méthodes et ses approches.

Il convient également de souligner que l'Europe a refusé d'imiter les Etats-Unis et de proclamer à son tour une « guerre mondiale contre la terreur » (*« Global war on terror »* ou GWOT) (4). Dans le discours qu'il a prononcé à l'occasion d'une session jointe du Congrès (Sénat et Chambre des Représentants), le 20 septembre 2001, le président Bush avait non seulement déclaré la « guerre » au « terrorisme de portée mondiale », mais, en outre, il avait fait une remarque qui avait suscité le courroux de ses amis et alliés à travers le monde : *« chaque nation, dans chaque région du monde, doit maintenant prendre une décision. Soit vous êtes avec nous, soit vous êtes avec les*

(2) Ken BOOTH / Tim DUNNE (dir.), *Worlds in Collision : Terror and the Future of Global Order*, Palgrave, New York, 2002; Jan Oskar ENGENE, *Terrorism in Western Europe : Explaining the Trends Since 1950*, Edward Elgar, Londres, 2003; Lawrence FREEDMAN (dir.), *Superterrorism : Policy Responses*, Blackwell, Oxford, 2002; Brian JENKINS, *Terrorism : Current and Long-Term Threats*, Rand, Santa Monica, 2001.

(3) Andrew MCGREGOR, « Jihad and the rifle alone : 'Abdullah' Azzam and the Islamist Revolution », *Journal of Conflict Studies*, vol. XXIII, n° 2, aut. 2003.

(4) Pour une critique européenne plus approfondie de cette notion typiquement américaine, cf. Gilles ANDRÉANI, « The 'War on terror' : good cause; wrong concept », *Survival*, vol. XLVI, n° 4, hiv. 2004-2005, pp. 31-50.

*terroristes*» (5). Nombreux ont été ceux en Europe qui, à l'instar du ministre des Affaires étrangères français de l'époque, Hubert Védrine, ont perçu cette approche manichéenne du monde comme «*simpliste*». Tenant les propos de Bush comme «*une erreur terrible et irrévocable*» (6), l'éminent historien britannique Sir Michael Howard explique que «*déclarer la guerre contre la terreur ou même, moins littéralement, contre le terrorisme revient à accorder automatiquement aux terroristes un statut et une dignité qu'ils recherchent et qu'ils ne méritent pas*». Pire encore, insiste-il, la «*guerre*» ne peut pas être «*remportée*» militairement, alors que c'est précisément ce type de dénouement que le public va attendre.

Dans une certaine mesure, c'est exactement ce qui s'est produit. Malgré les dénis officiels de l'Administration Bush faisant remarquer que cette guerre ne ressemble à aucune autre, celle-ci a maintenant «*acquis une réalité stratégique*», ainsi que le souligne Gilles Andréani. Le champ de la «*guerre*» a été étendu, au-delà du terrorisme, aux «*Etats voyous*», le long de l'«*axe du mal*» (Bush), mais aussi, potentiellement, à une liste plus longue d'Etats catégorisés aujourd'hui comme «*avant-postes de la tyrannie*» (Rice) (7). En outre, cette guerre, en particulier celle qui est conduite en Iraq, a permis d'enrôler de nouveaux terroristes dans des proportions jusque-là jamais égalées. En bref, elle a créé une «*guerre*» entre les terroristes et les Etats-Unis qui n'existait pas auparavant. Même les services de renseignement américains reconnaissent aujourd'hui ce phénomène (8).

Pour les Européens, tout cela est regrettable mais aussi hautement contre-productif. Selon nombre d'entre eux, mais aussi pour un certain nombre d'Américains (9), cette rhétorique a détourné massivement du «*véritable*» combat contre le terrorisme en général et contre Al Qaïda en particulier (10). En juillet 2005, deux articles de presse ont affirmé que l'Administration Bush avait décidé de renommer sa «*guerre*» en la désignant par l'acronyme SAVE, pour «*Struggle against violent extremism*» – ou Lutte contre l'extrémisme violent (11). Ce changement acronymique américain (de GWOT à SAVE) s'est accompagné de la nomination de Karen Hughes au

(5) Discours disponible sur le site Internet [www.whitehouse.gov/news/releases/2001/09/20010920-8.html](http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/09/20010920-8.html).

(6) Michael HOWARD, «*What's in a name? How to fight terrorism*», *Foreign Affairs*, vol. LXXXI, n° 1, janv.-fév. 2002.

(7) Cette psychose guerrière est résumée de manière pertinente par la remarque suivante, attribuée à Radek Sikorski de l'American Enterprise Institute : «*Bagdad, c'est pour les mauviettes. Les vrais hommes vont à Téhéran*».

(8) National Intelligence Council, *Mapping the Global Future : Report of the National Intelligence Council's 2020 Project*, CIA, Washington, 2005, pp. 93-95, disponible sur le site Internet [www.foia.cia.gov/2020/2020.pdf](http://www.foia.cia.gov/2020/2020.pdf). Pour un regard européen sur ce rapport, cf. Philip STEPHENS, «*An American map of the future Bush cannot ignore*», *Financial Times*, 21 janv. 2005.

(9) Ce point a été souligné à plusieurs reprises par John Kerry à la fin de sa campagne électorale.

(10) Sur ce point, cf. Harald MULLER, *Terrorism, Proliferation : a European Threat Assessment*, EU-ISS (Chaillot Paper n° 58), Paris, 2003; Philip H. GORDON / Jeremy SHAPIRO, *Allies at War : America, Europe and the Crisis over Iraq*, Brookings, Washington, 2004.

(11) Ou, selon les versions, G-SAVE (G pour Global, plutôt que pour God-Dieu!). Cf. Eric SCHMITT/Thom SHANKER, «*New name for 'War on terror' reflects wider US campaign*», *New York Times*, 26 juil. 2005; Fred KAPLAN, «*Say G-WOT?*», *The Slate*, 26 juil. 2005.

poste de sous-secrétaire d'Etat à la Diplomatie publique. Lors de ses audiences publiques de confirmation au Sénat, Mme Hughes a confié aux Sénateurs qu'elle avait l'intention de modifier radicalement l'image de l'Amérique dans le monde musulman grâce à un déploiement astucieux des « quatre E » : engagement, échanges, éducation et responsabilisation/implication (*engagement, exchanges, education and empowerment*) (12). Il a fallu quatre ans à l'Administration Bush pour commencer à mettre l'accent sur la nécessité, pour cette « lutte », d'être « *plus diplomatique, plus économique, plus politique que militaire* » (13) (Général Richard Myers). Elle se rendra probablement compte que ce changement d'image demandera un peu plus d'efforts que cela...

Quoi qu'il en soit, ce changement n'impressionne pas la majorité des Européens. Lors d'un séminaire sur les Opérations spéciales qui s'est tenu le 8 juin 2005, des responsables britanniques, soulignant que l'expérience du Royaume-Uni en matière d'utilisation de méthodes brutales en Irlande du Nord avait conduit à la conclusion « *pour cinq de tués, combien de... nouvelles recrues?* », ont déploré le peu de signes montrant que les Etats-Unis seraient prêts à assumer un quelconque autre rôle que celui de *leader* de la lutte en cours (14). Suspectant leur public américain de rester sourd à leurs sages conseils, ils n'ont pas caché douter que les responsables américains aient sincèrement été convaincus de ce que leur force militaire devait rester en retrait. Or, un des grands défis que les Européens doivent relever est justement celui de convaincre leurs alliés américains qu'il est essentiel d'adopter une approche holistique face à ce « nouveau » terrorisme. Malheureusement, les Européens eux-mêmes, bien que convaincus que cette nouvelle approche est le chemin à suivre, se demandent encore comment imbriquer les différentes pièces du puzzle.

#### LA PARTICULARITÉ DU CONCEPT EUROPÉEN DE « LUTTE ANTITERRORISTE »

Quelle est la particularité de l'approche européenne de l'antiterrorisme contemporain ? Juste après le 11 septembre 2001, l'Union européenne a tenu des réunions extraordinaires à la fois du Conseil des ministres de la Justice et des Affaires intérieures (20 septembre 2001) et du Conseil européen (21 septembre 2001). Lors de ces réunions, il a été souligné que la lutte contre le terrorisme était devenu un « *objectif prioritaire* » de l'UE. Bien que

(12) Anne APPLEBAUM, « Think again, Karen Hughes », *Washington Post*, 27 juil. 2005.

(13) Le message a été effectivement clarifié dans le document de février 2003, *National Strategy for Combating Terrorism*, disponible sur le site Internet [www.whitehouse.gov/news/releases/2003/02/20030214-7.html](http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/02/20030214-7.html), dès la page 1 : « *cette lutte contre le terrorisme international est différente de toutes les autres guerres de notre histoire. Nous ne triompherons pas seuls, pas plus que nous ne gagnerons en utilisant principalement le pouvoir militaire* ».

(14) Robert FOX, « GWOT is history. Now for SAVE », *The New Statesman*, 8 août 2005.

l'accent, dans l'immédiat post-11 septembre, ait été clairement mis sur le partage de renseignements, sur la coopération judiciaire et policière, ainsi que sur des mesures contre le financement du terrorisme, il est déjà apparu clairement que l'UE considérait que l'une des dimensions-clefs de la lutte contre le terrorisme passait par une nouvelle approche de ses relations avec les pays tiers, en particulier les pays en développement. Tout en soutenant les efforts américains pour traquer les auteurs des attaques du 11 septembre sur la base de la résolution 1368 du Conseil de sécurité, l'UE a déclaré son intention « *d'évaluer systématiquement [ses] relations avec les pays tiers à la lumière du soutien que ses pays peuvent apporter au terrorisme* ». Ce à quoi elle a ajouté : « *l'intégration de tous les pays dans un système mondial de sécurité, de prospérité et de développement amélioré qui soit équitable est la condition pour une communauté de combat contre le terrorisme forte et durable* ».

A ainsi été enclenchée une double politique de réaction et riposte immédiate et de dialogue et négociation internationaux sur le long terme. Cela constitue la caractéristique principale de l'approche européenne de la lutte antiterroriste. Celle-ci passe notamment par une coopération étroite avec les Nations Unies. Ainsi que l'a souligné le Coordinateur antiterroriste européen Gijs de Vries devant le Comité contre le terrorisme de l'ONU, en juin 2005 : « *l'UE voit le rôle de l'ONU à relever et résoudre ce défi comme vital. Nous nous engageons à vous soutenir en cela, à travers une mise en place sans équivoque des conventions et des résolutions de l'ONU, à travers un soutien politique et moral au rôle de l'ONU dans le monde entier et, à chaque fois que cela est possible, à travers une coopération pratique sur le terrain* ». En 2004 et 2005, les équipes de l'UE et de l'ONU ont visité ensemble le Maroc, le Kenya, l'Algérie et l'Albanie, pour identifier des programmes d'assistance antiterroriste et les Etats membres de l'UE ont plaidé en faveur de 20 milliards d'euros supplémentaires pour aider l'ONU à atteindre les Objectifs du Millénaire en 2010. De plus, l'Union européenne a vivement soutenu l'adoption de la Convention générale contre le terrorisme de l'ONU et la ratification universelle des 13 conventions onusiennes traitant de la question (15). L'UE semble donc s'attaquer en priorité aux causes profondes du terrorisme, au moins au niveau rhétorique, plutôt que de mener un combat tactique contre ses symptômes.

De leur côté, les Etats-Unis traitent le moins possible de la question des « *causes profondes* », du moins publiquement (16). Bien que le document américain de *Stratégie nationale pour combattre le terrorisme (US National Strategy for Combating Terrorism)* souligne l'existence des « *conditions sous-*

(15) Cf. le site Internet [ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/06\\_23\\_final\\_1373.pdf](http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/06_23_final_1373.pdf) Il est intéressant de noter que le premier des 150 points du Plan d'action de l'UE implique le « soutien au rôle-clef de l'ONU » dans la lutte antiterroriste.

(16) Le document *US National Strategy* ne comporte qu'une seule allusion explicite aux Nations Unies, même s'il fait fréquemment référence à la résolution 1373 du Conseil de sécurité (28 septembre 2001) sur la coopération internationale contre le terrorisme.

*jacentes*» alimentant le terrorisme, telles que la pauvreté, la corruption, les tensions religieuses et ethniques, l'emphase porte moins sur ces conditions elles-mêmes que sur le fait que les terroristes peuvent les «exploiter» pour attirer de nouvelles recrues (17). La *Déclaration sur la lutte contre le terrorisme* de l'UE de mars 2004 met quant à elle plus explicitement l'accent sur la nécessité d'adopter une stratégie de long terme pour traiter les causes profondes du terrorisme (18).

Cette différence d'approche entre l'UE et les Etats-Unis se ressent également lorsqu'on compare leurs stratégies post-11 septembre respectives en matière d'utilisation tactique de l'aide au développement dans la lutte contre le terrorisme. L'aide américaine a augmenté de 38 % et a été dirigée de manière spécifique vers des pays considérés comme des foyers de recrutement terroriste, dans le double espoir que l'aide économique réduise le recrutement et contribue à développer de meilleures structures de gouvernance, améliorant ainsi les relations entre ces pays et les Etats-Unis. L'Afghanistan, l'Iraq et le Pakistan en sont de bons exemples. La philosophie de base de l'aide européenne n'a pour sa part pas changé : il s'agit depuis toujours de réduire la pauvreté, avec pour seul objectif de réduire la pauvreté en tant que telle. L'aide européenne n'a d'ailleurs pas été redirigée vers les pays considérés comme des havres de recrutement terroriste. Cette philosophie correspond à «*un point de vue sur le long terme, selon lequel le soutien à des mesures de renforcement institutionnel et de croissance économique hors des zones actuellement sous le feu des projecteurs empêchera de nouveaux Etats de devenir des nids à terroristes d'ici cinq à dix ans*» (19).

Pendant, cette stratégie de long terme, inédite, consistant à attaquer le problème à la racine, n'a qu'une existence rhétorique (20). Aucune agence gouvernementale ou aucun ministère n'a été créé pour s'occuper de cette question, aucune armée de fonctionnaires ne travaille d'arrache-pied pour s'efforcer de la mettre en pratique. Malgré le caractère vital de cette déclaration de principe, l'UE a laissé cette action entre les mains de l'histoire plutôt que de la confier à des acteurs humains. Un autre élément de la stratégie antiterroriste européenne, les réponses régulatrices immédiates, a en revanche mobilisé des milliers d'acteurs et de responsables officiels.

(17) *National Strategy for Combating Terrorism*, pp. 6 et 22, disponible sur le site Internet : [www.whitehouse.gov/news/releases/2003/02/20030214-7.html](http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/02/20030214-7.html).

(18) Disponible sur le site Internet [ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/79635.pdf](http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/79635.pdf). «*Objectif 6 : trouver la parade aux facteurs qui contribuent à alimenter le terrorisme et à grossir ses rangs*». Il est intéressant de remarquer que, dans la Déclaration jointe Etats-Unis-Union européenne de juin 2004, des éléments-clefs du document européen («*les liens entre les convictions religieuses ou politiques extrémistes, ainsi que les facteurs socio-économiques ou autres, et le soutien au terrorisme*») ont été abandonnés au profit d'objectifs tels que la promotion de «*la démocratie, l'augmentation des échanges commerciaux et la liberté*».

(19) Center for Strategic and International Studies, *The Transatlantic Dialogue on Terrorism : Initial Findings*, Washington, août 2004, p. 10. Ce rapport met en lumière les points d'accord et de désaccord entre les Etats-Unis et l'Union européenne en matière de lutte contre le terrorisme.

(20) De plus, il faut ajouter que sur la plupart des listes de problèmes à aborder, cette stratégie figure en général à la fin de la liste (sixième des sept objectifs de l'Union européenne).

A l'origine, la mise en place et surtout la coordination de mesures anti-terroristes étaient inégales et insuffisantes, en dépit de nombreuses avancées réalisées entre 2001 et 2004 dans le cadre de la campagne coordonnée de l'UE contre le terrorisme(21) et malgré l'identification du terrorisme comme la première des cinq menaces-clefs aux intérêts européens dans la Stratégie européenne de sécurité (SES) adoptée en décembre 2003 (22). Dans un rapport de mars 2004, Javier Solana remarquait ainsi que *«les instruments étaient mal utilisés et/ou mal compris par les autorités judiciaires et policières de certains Etats membres»* (23).

Il a fallu attendre les attaques terroristes de Madrid le 11 mars 2004 pour que l'Union européenne accélère considérablement ses activités antiterroristes, notamment *via* la nomination d'un Coordinateur antiterroriste européen, Gijs de Vries, dont la tâche principale consiste à assurer une coordination maximale entre les différents ministères de la Justice et de l'Intérieur de l'UE. Le 25 mars 2004, l'Union européenne a publié une *Déclaration pour combattre le terrorisme*, dans laquelle elle a annoncé un plan d'action axé autour de sept objectifs stratégiques (24) et près de 150 initiatives. Le Plan d'action (25) est évalué et remis à jour tous les six mois. Un paquet complet JAI – le Programme de La Haye – a été adopté en novembre 2004 lors d'une réunion spéciale du Conseil européen. Ces objectifs ont été définis comme suit : *«le Conseil européen considère que le projet commun de renforcement de la zone de liberté, de sécurité et de justice est vital pour assurer la sécurité des communautés, la confiance mutuelle et l'Etat de droit à travers l'Union. La liberté, la justice, le contrôle aux frontières, la sécurité intérieure et la prévention du terrorisme devraient désormais être considérés comme indivisibles dans l'ensemble de l'Union»*.

Dès décembre 2004, lors de la réunion du Conseil européen à Bruxelles, des progrès substantiels ont été constatés dans les domaines-clefs suivants : lutte contre le financement du terrorisme, coopération policière, sécurité des

(21) *European Union Factsheet : the EU and the Fight Against Terrorism* (mis à jour en février 2005), disponible sur le site Internet [ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/europa.pdf](http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/europa.pdf).

(22) *A Secure Europe in a Better World*, disponible sur le site Internet [ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/78367.pdf](http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/78367.pdf).

(23) En mars 2004, cinq Etats membres n'avaient toujours pas adopté le mandat d'arrêt européen et trois la définition commune du terrorisme, tandis que seuls neuf d'entre eux avaient adopté la décision cadre sur les équipes communes d'enquête. Le Rapport Solana est accessible sur le site Internet [www.statewatch.org/news/2004/mar/10eu-intel-centre.htm](http://www.statewatch.org/news/2004/mar/10eu-intel-centre.htm).

(24) 1) Fortifier le consensus international et accroître les efforts déployés pour lutter contre le terrorisme; 2) Réduire l'accès des terroristes aux ressources financières et autres ressources économiques; 3) Développer au maximum les moyens dont disposent les organes de l'UE et les Etats membres pour identifier les terroristes, enquêter à leur sujet et les poursuivre et pour empêcher les attentats terroristes; 4) Assurer la sécurité des transports internationaux et l'efficacité des systèmes de contrôle aux frontières; 5) Développer la capacité des Etats membres à faire face aux conséquences d'un attentat terroriste; 6) Trouver la parade aux facteurs qui contribuent à alimenter le terrorisme et à grossir ses rangs; 7) Cibler les actions menées dans le cadre des relations extérieures de l'UE sur des pays tiers prioritaires, dont la capacité de lutte contre le terrorisme ou la détermination à lutter contre ce fléau doivent être améliorées. Document disponible sur le site Internet [ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/79635.pdf](http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/79635.pdf).

(25) Document disponible sur le site Internet [ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/web097781.en.pdf](http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/web097781.en.pdf).

frontières et des transports, relations extérieures, coopération des services de renseignement, protection des infrastructures critiques, stratégie de long terme sur la question de la radicalisation et du recrutement des terroristes. L'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne – également appelée « Agence frontalière européenne » ou « Frontex » –, attendue depuis longtemps, a commencé ses travaux le 25 mai 2005 à Varsovie, avec une liste de six tâches très spécifiques (26).

Une comparaison superficielle de la *Déclaration pour combattre le terrorisme* de l'Union européenne (mars 2004) et de la *Stratégie nationale pour combattre le terrorisme* des Etats-Unis (27) (février 2003) peut conduire à conclure que les deux blocs sont tout à fait sur la même longueur d'onde. En effet, il n'y a rien dans l'approche d'un des deux camps qui ne soit repris sous une forme ou une autre par celle de l'autre camp. Les deux reconnaissent, par exemple, que cette stratégie se mène sur le long terme, qu'elle ne peut mener à une « victoire » ou à une « défaite » soudaine et que la force militaire ne peut constituer qu'une petite partie de l'attaque générale. Au sommet de Dromoland Castle, en Irlande, le 26 juin 2004, les dirigeants de l'UE et des Etats-Unis ont publié une *Déclaration transatlantique pour combattre le terrorisme* (28), qui constitue une synthèse parfaite des deux documents précédents, structurée en un accord contenant les sept objectifs stratégiques du texte européen.

Il ne fait aucun doute que la coopération antiterroriste transatlantique s'est considérablement accrue en volume et en substance depuis le 11 septembre 2001. Le partage de renseignements n'a jamais été aussi intense et efficace – avec de très nombreux échanges franco-américains, que le président Bush a reconnu comme étant cruciaux. La coopération policière et judiciaire s'est considérablement intensifiée. Le 28 juin 2003, les deux camps ont conclu un Accord d'extradition et d'assistance légale mutuelle facilitant l'extradition pour beaucoup plus de délits que précédemment (29). Malgré de sérieuses hésitations européennes, les deux camps se sont mis d'accord en mai 2004 pour se communiquer les bases de données de noms de voyageurs – *Passenger Name Records* ou PNR – lors de voyages internationaux. Des accords sur la sécurité du transport de conteneurs – *Container Security Initiative* – ont été conclus en septembre 2004, permettant entre autres une coopération douanière plus

(26) Coordination de la coopération opérationnelle; formation des gardes-frontières nationaux; analyses de risques; suivi de la recherche; assistance technique et opérationnelle des Etats membres; organisation des opérations de retour conjointes. Document disponible sur le site Internet [europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l33216.htm](http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l33216.htm).

(27) *National Strategy for Combating Terrorism*, p. 1, disponible sur le site Internet [www.whitehouse.gov/news/releases/2003/02/20030214-7.html](http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/02/20030214-7.html).

(28) Disponible sur le site Internet [ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/10760EU\\_US26.06.04.pdf](http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/10760EU_US26.06.04.pdf).

(29) Une clause spéciale (art. 13) sur la peine capitale stipule clairement que l'UE n'extradera pas d'accusé si celui-ci ou celle-ci peut être soumis à la peine de mort.

étendue et une vérification plus facile des cargos de conteneurs par les officiels américains dans les ports européens. La création d'équipes communes d'enquête, qui pourront opérer aux Etats-Unis et en Europe, a été programmée. Un Dialogue sur la sécurité des frontières et des transports aux implications variées contribue à rapprocher les deux camps sur les questions de données biométriques et de policiers du ciel. Une importante coopération juridique et bancaire a été mise en place pour lutter contre le financement du terrorisme. De nouvelles mesures de coopération ont été prises pour traiter les cas d'attaque terroriste, y compris ceux d'attaque impliquant des agents chimiques, biologiques, radiologiques ou nucléaires.

Le résultat est un important agrégat d'accords, dont la plupart auraient été virtuellement unimaginables il y a seulement cinq ans. Cependant, si ces accords ont conduit à des mesures antiterroristes juridiques, administratives et techniques, ils n'ont pas entraîné d'harmonisation ou de renforcement de la stratégie elle-même.

#### LES LIMITES DE LA COORDINATION ANTITERRORISTE EUROPÉENNE

Toute cette législation est impressionnante, mais elle n'est pas dépourvue de limites. Un rapport récent soutient que l'UE est sérieusement gênée dans sa campagne collective contre le terrorisme par deux facteurs principaux. Premièrement, l'Union européenne n'est pas un Etat : elle ne peut donc ni arrêter ni poursuivre en justice des terroristes et ne peut pas non plus utiliser des espions ou des satellites pour les traquer. La grande majorité du travail de lutte antiterroriste est réalisée au niveau des Etats membres et même la coopération transfrontalière est conduite dans l'immense majorité des cas au niveau bilatéral et non européen. C'est cette situation que l'UE a cherché à corriger par son dynamisme juridique depuis 2004, mais la pratique reste encore bien différente de la théorie. En second lieu et cela est peut-être ce qui prime, un grand nombre de services publics et la plupart des ministères sont impliqués dans la lutte antiterroriste. Or, ainsi que le souligne Keohane : «*les gouvernements nationaux éprouvent des difficultés à coordonner leurs propres ministères et agences impliqués dans la lutte antiterroriste. Essayer de coordonner l'effort collectif de 25 gouvernements au niveau européen se révèle d'une difficulté exponentielle*» (30). Une autre étude majeure sur la question arrive aux mêmes conclusions : «*l'effort européen de*

(30) Daniel KEOHANE, *The EU and Counter-Terrorism*, CER, Londres, mai 2005, p. 3. Pour une version plus courte des mêmes arguments, cf. IISS, «The EU's role in counter-terrorism : coordination and action», *Strategic Comments*, vol. XI, n° 2, mars 2005.

*lutte antiterroriste relève plus d'une déclaration de bonnes intentions que de faits tangibles*» (31).

Certains défis de la coordination peuvent sembler paradoxaux. Par exemple, le Coordinateur antiterroriste européen, Gijs de Vries, n'a d'autre pouvoir effectif que ses propres dons de persuasion : il n'a pas d'argent, ne peut pas être à l'origine de nouvelles législations et ne peut pas présider de rencontre entre les ministres européens de la Justice ou des Affaires étrangères afin de décider d'un agenda de lutte antiterroriste. Si, comme cela est le cas dans de nombreux autres aspects de l'intégration européenne, les Etats membres ont logiquement compris le besoin d'une coordination et se sont mis d'accord pour la faciliter, ils se sont en revanche par la suite dérobés face à la nécessité de donner au responsable du poste le pouvoir politique nécessaire pour mener à bien sa mission (32). Non seulement de Vries se bat pour faciliter la coordination entre la Commission et le Conseil, mais il doit également se frayer un chemin au milieu des rivalités entre des agences telles que Europol, Eurojust, le groupe de travail sur le terrorisme de l'UE – composé de responsables des ministères de l'Intérieur nationaux –, la Task Force des chefs de police des Etats membres, le Groupe antiterroriste de l'UE – composé des responsables des renseignements intérieurs nationaux) –, le Centre d'évaluation de la menace extérieure et bien d'autres. De nombreuses propositions, émanant d'organisations aussi diverses que la Chambre des Lords britannique (33) ou de *think tanks* privés (34), ont été énoncées dans l'optique de créer un organisme transnational avec une véritable autorité en matière antiterroriste, mais il est fort peu probable qu'elles soient suivies d'effet.

La réticence des autorités nationales à partager des informations a presque totalement réduit en poussière les propositions post-attentats de Madrid tendant à créer une CIA à l'européenne. Les cinq principaux pays collecteurs de renseignements européens (Royaume-Uni, France, Allemagne, Italie et Espagne) refusent d'envisager cette évolution. Cependant, le fait que ces mêmes pays aient, depuis mai 2003, organisé des rencontres de coordination entre les responsables de leur ministère de l'Intérieur – le G-5 – démontre qu'ils ne sont pas opposés à une coopération en tant que telle. En mars 2005, ils ont avancé d'un pas en établissant un réseau commun d'échange d'information et d'alerte, basé à Grenade. De telles mesures sont très controversées au sein des organisations de défense des droits de

(31) Jonathan STEVENSON, *Counter-Terrorism: Containment and Beyond*, OUP (*Adelphi Paper* n° 367), 2004, p. 53.

(32) Les limites au pouvoir réel de Javier Solana, Haut Représentant pour la Politique Etrangère et de Sécurité Commune de l'UE, constituent un autre cas très intéressant.

(33) House of Lords, European Union Committee, «After Madrid: the EU's Response to Terrorism», mars 2005, disponible sur le site Internet : <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200405/ldselect/ldeucom/53/53.pdf>.

(34) Daniel KEOHANE et Adam TOWNSEND, «A joined-up EU security policy», *CER Bulletin*, décembre 2003/janvier 2004.

l'homme et des libertés publiques (35) et, ce, bien que, jusqu'à présent – y compris si on considère les attentats de Londres en juillet 2005 –, elles se soient montrées relativement inefficaces.

Le problème fondamental réside ici précisément dans la notion d'«indivisibilité» utilisée dans le Programme de La Haye mentionné précédemment. L'étendue des domaines concernés couvre une large gamme de questions et d'acteurs et il n'est donc pas facile de les rendre opérationnellement «indivisibles». Pour prendre simplement deux catégories d'activités, le terrorisme et l'immigration, les problèmes de l'«indivisibilité» apparaissent de manière immédiate et évidente. Les politiques d'immigration sont devenues indissociables d'autres domaines politiques, techniquement assez distincts, comme les politiques de réfugiés, d'asile et de criminalité transnationale, en particulier la traite des êtres humains. Suite aux diverses guerres de déstabilisation survenues aux frontières de l'UE, des pressions massives de réfugiés – les conflits des Balkans en ont créé à eux seuls environ 3 millions – et de demandeurs d'asile se sont couplées, depuis 1989, aux pressions migratoires «normales». De plus, au cours des dix dernières années, la traite des êtres humains a connu une grande période de croissance, venant ainsi augmenter la pression migratoire générale. Trois routes en particulier sont devenues de véritables autoroutes florissantes de l'immigration illégale (36). La tâche consistant à tenter de coordonner les réponses à ces différentes pressions migratoires tout en les traitant comme des éléments séparés est pratiquement impossible (37).

En ce qui concerne le terrorisme, l'«indivisibilité» pose autant de problèmes qu'elle en résout. Un article récent de Philippe Errera a identifié «trois cercles de menaces» du terrorisme islamiste (38), aujourd'hui confondus dans un amalgame opérationnel inefficace. Cet article est, dans une certaine mesure, une réponse à George Bush, lequel a déclaré, au cours d'un entretien avec Bob Woodward, que, en tant que fan de baseball, il avait besoin d'une «fiche de score» (*scorecard*). Les trois cercles identifiés par P. Errera sont les dirigeants d'Al Qaïda, les groupes locaux proches de l'idéologie d'Al Qaïda mais qui restent largement «territorialisés» et les Djihadistes ou les groupes d'individus qui devraient être considérés comme des «franchisés locaux maison» de la grande cause islamiste. Les poseurs de bombes de Londres en juillet 2005 sont un exemple classique de ce dernier cercle. On peut

(35) Ex : <http://www.cybertime.net/~ajgood/places.html>

(36) Valsamis MITSILEGAS / Jorg MONAR / Wyn REES, *The EU and Internal Security*, Palgrave/Macmillan, 2003; Wyn REES, «The external face of internal security», in Christopher HILL / Michael SMITH (dir.), *International Relations of the European Union*, Oxford University Press, 2005.

(37) Je laisse le soin à d'autres experts, en particulier Didier Bigo, de traiter de ce problème spécifique : Didier BIGO / Elspeth GUILD (dir.), *Controlling Frontiers : Free Movement Into and Within Europe*, Ashgate, 2005; Didier BIGO, *Les Nouveaux Enjeux de l'(in)sécurité en Europe : terrorisme, guerre, sécurité intérieure, sécurité extérieure*, L'Harmattan, Paris, 2005.

(38) Philippe ERRERA, «Three circles of threat», *Survival*, vol. XLVII, n° 1, print. 2005.

soutenir que ce type de terroriste est le plus problématique de tous. Cependant, ce problème est aussi celui qui est le moins lié à l'immigration. Tous ces groupes doivent être compris et combattus de manière différente. De plus, la relation existant entre les politiques appropriées pour traiter des différents enjeux antiterroristes d'une part et les politiques d'immigration d'autre part est au mieux faible, au pire inexistante. Comme le suggère un récent article, la coordination effective des politiques d'immigration fait une large place à l'improvisation, plutôt que d'être l'aboutissement d'un processus de décision vertical découlant de lois récentes sur la lutte antiterroriste (39).

#### LES DIFFÉRENCES PERSISTANTES ENTRE L'UE ET LES ETATS-UNIS

Philippe Errera, dans son évaluation des «*trois cercles de menace*», conclut en s'interrogeant sur la capacité de la lutte antiterroriste à réconcilier les approches, les méthodes et les destins des Etats-Unis et l'Union européenne de la même manière que le communisme l'avait fait pendant la Guerre froide. Il conclut, quelque peu pessimiste, en suggérant que cela peut s'avérer impossible, «*mais nous ne pouvons pas le savoir tant que nous n'avons pas essayé*» (40). Du point de vue strict des politiques de sécurité et de défense, la lutte antiterroriste post-11 septembre a eu des conséquences regrettables pour les relations transatlantiques.

Au-delà des divergences sur la «*guerre mondiale contre la terreur*» soulignées ci-dessus, l'Administration Bush a été fortement critiquée en Europe pour sa conduite de la guerre. Un des principaux points de désaccord concerne la politique consistant à construire des «*coalitions de volontaires*» au lieu d'utiliser les structures existantes et les ressources de l'Alliance atlantique (41). Le slogan selon lequel «*la mission détermine la coalition*», avec ses connotations unilatéralistes, a profondément ébranlé l'OTAN. Dans leur hâte à poursuivre la «*guerre mondiale contre la terreur*», les Etats-Unis sont perçus par de nombreux Européens – et encore plus d'Américains – comme ayant, dans les faits, abandonné le multilatéralisme et sonné le glas de l'OTAN.

Une autre objection majeure formulée par les Européens concerne la doctrine de «*guerre préemptive*». Celle-ci est perçue non seulement comme un abandon des approches stratégiques de dissuasion et d'endiguement, caractéristiques du monde post-1945, mais aussi comme une manière de

(39) Sandra LAVENEX / Emek M. UÇARER, «The external dimension of Europeanization: the case of immigration policies», *Cooperation and Conflict*, vol. XXXIX, n° 4, 2004.

(40) Philippe ERRERA, *op. cit.*, p. 85.

(41) Jolyon HOWORTH *et alii*, «L'impact sur les organisations de défense du concept de 'Coalition de circonstance'», *IFRI/DAS*, Paris, 2004, 84 p.

brouiller les distinctions entre acteurs étatiques et acteurs non étatiques (42). De plus, dans la mesure où la guerre en Iraq est vue comme une «*erreur*» (43) par les Européens, ceux-ci ont le sentiment qu'elle a contribué à une augmentation du recrutement terroriste plutôt qu'à une diminution, à la création d'un Moyen-Orient plus instable plutôt que stable et à une dégradation plutôt qu'à une amélioration des relations entre «*Occident*» et Islam (44). L'Union européenne, région du monde où la présence de l'Islam augmente progressivement, s'inquiète de ce que la «*guerre*» contre le terrorisme conduite par Bush soit ressentie comme une guerre contre l'Islam et attise les tendances djihadistes de certains groupes (45). L'Europe est également préoccupée par les stratégies américaines pour «*gagner la paix*» en Iraq : les Etats-Unis sont accusés d'avoir mal évalué les défis de la démocratisation en Iraq et, peut-être injustement, de souhaiter s'orienter trop vite vers une «*stratégie de sortie de guerre*» (46).

Bien que l'UE ait déclaré depuis le départ que les instruments de la PESD joueraient un rôle dans la campagne contre le terrorisme (47) et bien qu'elle ait insisté régulièrement sur le fait qu'une composante militaire serait une part nécessaire de cette campagne (48), elle n'a jamais expliqué en détail quel rôle en particulier elle prévoyait pour ses instruments militaires. L'approche européenne de la lutte antiterroriste laisse cette question sans réponse. Cela constitue pourtant une autre différence, significative, avec l'approche américaine.

Enfin, les critiques européennes portent sur le mépris des Etats-Unis vis-à-vis des normes de droit international, à la fois au regard de la Convention

(42) François HEISBOURG, «*A work in progress : the Bush Doctrine and its consequences*», *The Washington Quarterly*, vol. XXVI, n° 2, print. 2003, pp. 75-88 ; Lawrence FREEDMAN, «*Prevention, not pre-emption*», *The Washington Quarterly*, vol. XXVI, n° 2, print. 2003, pp. 105-114.

(43) Dans un sondage réalisé par la BBC en janvier 2005 dans de nombreux pays européens, 80 à 90 % des personnes interrogées pensaient que c'était le cas.

(44) Comme l'a déclaré Chris Patten, Commissaire européen chargé des relations extérieures, dans un discours devant le Parlement européen le 15 septembre 2004 : «*est-ce que le monde d'aujourd'hui est plus sûr que celui d'avant la chute de l'épouvantable Saddam? Est-ce que le terrorisme international est en déclin? Avons-nous construit des ponts entre l'Islam et l'Occident? Est-ce que la seule superpuissance mondiale est plus respectée à travers le monde? Les citoyens de nos démocraties ont-ils été traités d'une manière qui les encouragera à accorder à leur gouvernement le bénéfice du doute la prochaine fois qu'ils apprendront que la force sera utilisée préemptivement pour faire face à une menace imminente? Je pose simplement les questions. Les honorables membres de cette assemblée répondront par eux-mêmes.*» Cf. également Chatham House Middle East Program Report, *Iraq in Transition : Vortex or Catalyst?*, RIIA, Londres, sept. 2004.

(45) «*Ben Laden [...] a réussi à capitaliser sur l'amertume croissant de la diaspora musulmane, en particulier en Europe*» : Centre for Strategic and International Studies], *The Transatlantic Dialogue on Terrorism : Initial Findings*, Washington, août 2004, p. 6.

(46) Simon CHESTERMAN, «*Bush, the United Nations and nation-building*», *Survival*, vol. XLVI, n° 1, print. 2004 ; Toby DODGE, «*A sovereign Iraq?*», *Survival*, vol. XLVI, n° 3, aut. 2004.

(47) Lors du Conseil européen extraordinaire du 21 septembre 2001, l'Union européenne avait déjà déclaré que, pour lutter efficacement contre le terrorisme, il serait nécessaire de «*rendre la PESD opérationnelle au plus vite*».

(48) Cela a été exprimé pour la première fois dans la Déclaration sur la contribution de la PESD, y compris la PESD, à la lutte contre le terrorisme, adoptée en Annexe V des Conclusions des Présidents lors du sommet du Conseil européen à Séville, le 22 juin 2002.

de Genève et des droits de l'homme (49). Le *Patriot Act* et ses restrictions sur les droits de l'homme et les libertés fondamentales, toutes explicitement protégées par la *Charte des droits fondamentaux* de la Constitution européenne, ont créé beaucoup d'agitation. Ce thème est régulièrement soulevé par les officiels européens de l'antiterrorisme en visite aux Etats-Unis (50). Il constitue également la principale inquiétude des analystes européens qui étudient l'impact de la «guerre mondiale contre la terreur» sur les libertés fondamentales et les droits de l'homme (51).

Après les élections de novembre 2004, tous les dirigeants européens ont exprimé leur souhait d'un nouveau départ avec l'Administration Bush (52). La tournée de Condoleezza Rice début 2005, «*offensive de charme*» en Europe, a préparé le terrain pour une venue encore plus constructive de George W. Bush en février. Dans son discours à Bruxelles, le Président a remercié ses alliés européens pour leur «*coopération étroite dans la guerre contre le terrorisme*» (53). Il a été applaudi poliment. Deux semaines plus tard, Bush annonçait son soutien à la stratégie européenne d'«*engagement constructif*» avec l'Iran. La déclaration a été prudemment commentée à travers l'Europe. Les éditorialistes ont salué le ton adouci de la nouvelle Administration Bush et ont spéculé sur la possibilité d'une nouvelle période de convergence. À l'aube du printemps 2005, les analystes de chaque côté de l'Atlantique attendaient avec impatience une preuve ferme qu'une nouvelle ère d'harmonie transatlantique venait de s'ouvrir. Elle reste encore à venir.

\* \*  
\*

Suite aux attentats mortels de Londres du 7 juillet 2005 et aux attentats manqués du 21 juillet, les autorités britanniques et européennes ont introduit des mesures draconiennes pour contrer la nouvelle menace des «*kamikazes maison*» tels que les a appelés *Le Monde* (54). Lors de la réunion extraordinaire du Conseil JAI le 13 juillet, un plan en vingt-cinq points a été esquissé pour renforcer la poursuite et les enquêtes antiterroristes transfrontalières, intensifiant les efforts des précédents plans (55). La France a

(49) Adam ROBERTS, «Law and the use of force after Iraq», *Survival*, vol. XLV, n° 2, été 2003, pp. 31-56; Christopher GREENWOOD, «International law and the 'war against terrorism'», *International Affairs*, vol. LXXVIII, n° 2, avr. 2002.

(50) Comme Gijs de Vries lors de sa première visite à Washington en mai 2004 : «nous devons veiller à préserver et protéger les droits et les libertés, les principes et les valeurs que les terroristes cherchent à détruire.» (Discours tenu devant le CSIS, le 13 mai 2004, pp. 2-3.)

(51) Monica DEN BOER, *9/11 and the Europeanisation of Anti-Terrorism Policy: a Critical Assessment*, Notre Europe (Policy Paper n° 6), Paris, sept. 2003.

(52) Cf. par exemple Michel BARNIER, «A letter to America», *Wall Street Journal*, 8 nov. 2004; Thomas FERENCZI, «L'Union européenne veut adresser un message positif», *Le Monde*, 21 janv. 2005.

(53) Discours de Bush au Concert Noble à Bruxelles, le 21 février 2005, disponible sur le site Internet [www.whitehouse.gov/news/releases/2005/02/20050221.html](http://www.whitehouse.gov/news/releases/2005/02/20050221.html).

(54) Editorial, *Le Monde*, 15 juil. 2005.

(55) Cf. le site Internet [ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/jha/85703.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/jha/85703.pdf).

annoncé qu'elle réintroduisait la vérification des passeports aux frontières, suivie rapidement dans cette démarche par l'Espagne (56). Le gouvernement britannique a introduit une nouvelle législation, composée de mesures à la nécessité manifeste – comme interdire l'entrée sur le territoire britannique à des étrangers qui apportent leur soutien au terrorisme –, mais aussi de propositions controversées – criminaliser non seulement l'incitation au terrorisme, mais aussi tout ce qui semble «fermer les yeux sur», «glorifier» ou «justifier» le terrorisme partout dans le monde. Les organisations de défense des droits de l'homme, mais aussi le *New York Times* (57) ont déploré la déportation d'«extrémistes», définis apparemment comme des individus aux «opinions considérées comme extrêmes par le gouvernement», et l'adoption de mesures plus dures contre les individus naturalisés par rapport aux citoyens de souche. Les autorités européennes, dans leur hâte de prouver à leur public leur volonté d'écraser les terroristes, semblent se ruer toutes dans le même sens, dans la direction tracée par leurs stratégies d'avant le 7 juillet.

Beaucoup de ses mesures sont accueillies favorablement par le public britannique. Dans une certaine mesure, la Grande-Bretagne, un des derniers bastions de l'humanisme progressiste, a commencé à s'aligner sur la culture antiterroriste d'un pays comme la France. Cette dernière, dans le cadre de la politique «tolérance zéro» de son ministre de l'Intérieur, Nicolas Sarkozy, a pratiqué sans inhibition l'expulsion, principalement vers l'Afrique du Nord, de musulmans qui avaient recommandé de battre sa femme «à la façon islamiste correcte», avaient traité les Juifs de «singes» ou incité au *Djihad*. Cependant, des têtes plus froides se sont interrogées pour savoir si le remède n'allait pas s'avérer pire que le symptôme. Un rapport du gouvernement britannique en mai 2004 a suggéré qu'il pourrait y avoir jusqu'à 10 000 sympathisants actifs d'Al Qïeda en Grande-Bretagne. De même, un rapport conjoint des ministères de l'Intérieur et des Affaires étrangères a estimé que «seuls» 1 % des musulmans britanniques étaient des terroristes potentiels, un chiffre qui représente environ 16 000 personnes (58). Le danger est qu'une législation draconienne peut produire précisément le résultat que les experts britanniques ont constaté en Irlande : le recrutement terroriste va tout simplement s'accélérer (59). Cette crainte est à l'origine du rejet, par la Chambre des Communes britanniques, de

(56) Michel RADU, «London 7/7 and its impact», Foreign Policy Research Institute, Philadelphia, 26 juil. 2005.

(57) «Tony Blair's antiterrorism package», *New York Times*, 19 août 2005.

(58) David LEPPARD / Nick FIELDING, «The hate», *Sunday Times*, 11 juil. 2001.

(59) IISS, «Islamist terrorism in London : unsettling implications», *Strategic Comments*, vol. XI, n° 5, juil. 2005 : «les tensions intercommunautaires, attisées par les efforts policiers et de renseignements et la mise en place d'une législation antiterroriste plus intrusive, pourraient rendre les radicaux encore plus enclins à la violence sur le moyen terme».

la proposition de Tony Blair visant à étendre la période de garde à vue jusqu'à 90 jours (60).

Toute tentative de rendre «indivisible» la gamme de politiques couvertes par le Programme de La Haye, dans lequel les terroristes, les immigrants, les demandeurs d'asile, les réfugiés, les passeurs et les barons de la drogue bénéficient du même programme de «Liberté, justice et sécurité», risque de se révéler contre-productive sur le terrain. Il est déjà l'heure de procéder à une réévaluation (61).

(60) «Blair bashing», *The Economist*, 12 nov. 2005, p. 13; «After the defeat», *The Economist*, 12 nov. 2005, pp. 59-60.

(61) Dans un éditorial du *Monde*, Jean-Marie Colombani propose dix leçons fondamentales, espérant qu'elles aideront les Européens à apprendre à «vivre avec le terrorisme»: Jean-Marie COLOMBANI, «Vivre avec le terrorisme», *Le Monde*, 27 juil. 2005.

# L'EFFICACITÉ DE L'AIDE EUROPÉENNE POUR LE DÉVELOPPEMENT

PAR

CLAIRE BRODIN (\*)

En 2000, au Sommet du Millénaire à New York, l'Organisation des Nations Unies (ONU) a adopté les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) en vue de lutter contre la pauvreté et de favoriser le développement humain d'ici 2015 (1). Dans le cadre du partenariat mondial pour le développement, les pays riches se sont engagés à accroître l'aide au développement, à alléger la dette des pays pauvres et à leur offrir de meilleures perspectives commerciales. Seul consensus international en la matière, ces huit Objectifs sont cependant loin d'être atteints, cinq ans après, dans certaines régions en développement, en Afrique subsaharienne particulièrement : 1,2 milliard de personnes dans le monde vivent toujours dans l'extrême pauvreté avec moins de un dollar par jour, plus de 800 millions de personnes souffrent de la faim (2) et, au rythme actuel, il faudra attendre l'an 2150 pour voir ces Objectifs atteints partout dans le monde. Aussi 2005 a été proclamée année du développement et de l'Afrique par la Communauté internationale, comme en témoigne la tenue de nombreux sommets mondiaux sur ces questions : sur l'efficacité de l'aide à Paris en mars, sur la pauvreté en Afrique au G8 de Gleneagles en juillet, sur les Objectifs du Millénaire à New York en septembre, sur le commerce au service du développement à l'Organisation mondiale du commerce/OMC à Hong Kong en décembre.

La société civile mondiale, qui s'est fortement mobilisée cette année dans le cadre de la campagne « Action contre la pauvreté » relayée dans plus de cinquante-cinq pays, surtout européens, appelle les pays riches à respecter leurs engagements en faveur du développement. Les citoyens européens attendent d'ailleurs beaucoup de la politique européenne de développement : 51 % d'entre eux considèrent que l'Europe est l'acteur le mieux placé pour aider l'Afrique (3). Débutée en 1957 avec la signature du Traité de Rome qui pré-

(\*) Doctorante en Droit à l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France).

(1) Éliminer l'extrême pauvreté et la faim ; assurer l'éducation primaire pour tous ; promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes ; réduire la mortalité infantile ; améliorer la santé maternelle ; combattre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies ; assurer un environnement durable ; mettre en place un partenariat mondial pour le développement.

(2) ONU, *Objectifs du Millénaire pour le développement – Rapport 2005*, New York, mai 2005, 43 p., disponible sur le site Internet [millenniumindicators.un.org/unsd/mi/pdf/MDG %20Book\\_fr.pdf](http://millenniumindicators.un.org/unsd/mi/pdf/MDG%20Book_fr.pdf).

(3) Commission européenne, *Spécial Eurobaromètre 222*, fév. 2005.

voyait l'association à la Communauté des anciennes colonies d'Outre-Mer des pays fondateurs, la coopération au développement de la Communauté européenne s'est étendue, à partir des années 1960-1970, au groupe des pays d'Afrique subsaharienne, nouvellement indépendants, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) avec les Conventions de Yaoundé puis de Lomé, ainsi qu'à l'ensemble du Maghreb, du Machrek, de l'Asie et de l'Amérique latine puis aux pays d'Europe centrale et orientale dans les années 1990.

Outre le fait d'être le principal investisseur et partenaire commercial des pays en développement, l'Union européenne – la Communauté et les Etats membres – octroie aujourd'hui son aide à plus de 160 pays dans le monde contre 137 en 1990. Cependant, la forte contribution de l'Union au développement et les spécificités de sa politique ne suffisent pas à assurer l'efficacité collective de son aide. Pour garantir une vision européenne de solidarité efficace et visible sur la scène mondiale, l'Union doit relever le défi de créer une vraie stratégie commune de développement en lien avec les engagements internationaux en matière d'harmonisation et d'efficacité de l'aide et dans le cadre de la réforme de la politique européenne qui se met en place en 2006.

L'UNION EUROPÉENNE,  
*leader* DANS LE FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT

***Principal donateur des pays en développement***

Après une tendance générale à la baisse de l'aide mondiale depuis 1992, a suivi un léger renversement de la situation suite à la Conférence des Nations Unies sur le financement du développement de Monterrey en mars 2002 : les pays riches ont été pressés d'atteindre l'objectif des 0,7 % du produit intérieur brut (PIB) d'aide publique au développement (APD) déjà fixé en 1970 par les Nations Unies. En 2004, l'aide mondiale n'a jamais été aussi élevée en volume, avec 78,6 milliards de dollars contre 69 milliards de dollars en 2003 et 58,3 milliards en 2002. Cependant, cette augmentation est due en grande partie à des opérations d'annulation de dette (Iraq) et n'est pas à la mesure des revenus des pays donateurs : l'aide représente seulement 0,25 % de leur PIB en 2004, comme en 2003, contre 0,22 % en 2001 ; elle devrait passer à 88 milliards de dollars (0,3 % du PIB) en 2006 et à 115 milliards en 2010, alors que les Nations Unies réclament une aide à 135 milliards dès 2006 et à 195 milliards en 2015 (soit 0,44 % et 0,54 % du PIB) pour la réalisation des OMD (4).

Les Etats-Unis sont les premiers bailleurs en volume avec 24 % de l'aide mondiale, soit 19 milliards de dollars en 2004, ce qui ne représente toutefois

(4) Jeffrey D. SACHS (dir.), *Investir dans le développement : Plan pratique pour réaliser les OMD*, Projet du millénaire de l'ONU, New York, 2005, disponible sur le site Internet [www.unmillenniumproject.org](http://www.unmillenniumproject.org).

que 0,16 % de leur PIB, très en deçà de leur puissance économique. Le Japon est le deuxième donateur (13 % de l'APD mondiale) avec 8,9 milliards de dollars (0,1 % du PIB), malgré une certaine baisse due au déficit de ses finances publiques. La France est le troisième bailleur avec 11 % de l'APD mondiale et le premier donateur européen en volume avec une aide à 8,4 milliards de dollars en 2004, soit 0,42 % de son PIB, pourcentage le plus élevé des pays du G7. Le Royaume-Uni suit avec une aide en hausse à 7,8 milliards de dollars en 2004 (0,36 % du PIB), mais l'aide de l'Allemagne stagne avec 7,4 milliards de dollars en 2004 (0,28 % du PIB). Seuls le Danemark, le Luxembourg, les Pays-Bas et la Suède, pays membres de l'Union européenne, ainsi que la Norvège, ont actuellement atteint ou dépassé l'objectif des 0,7 % de leur PIB. Six autres pays se sont engagés à le réaliser avant 2015 : l'Irlande vers 2007, la Belgique et la Finlande d'ici 2010, la France en 2012 (avec un objectif intermédiaire à 0,5 % en 2007), l'Espagne en 2012 au plus tard et le Royaume-Uni en 2013. Il reste que l'Allemagne et l'Italie sont encore loin du compte.

Pour préparer la Conférence de Monterrey, l'Union européenne s'est engagée, au Conseil européen de Barcelone de mars 2002, à accroître le volume de son aide, principalement fournie sous forme de dons, de 0,33 % du PIB collectif en 2002 à 0,39 % d'ici 2006. En 2004, elle a porté son aide à 42,9 milliards de dollars – dont 8,6 milliards gérés par la Commission –, soit 0,36 % du PIB, et à 46 milliards d'euros en 2005, soit 55 % de l'APD mondiale. En 2006, son aide doit dépasser l'objectif de Barcelone pour atteindre 0,42 % du PIB (5), taux encourageant mais qui ne fait toutefois que se rapprocher des 0,43 % de 1991-1992. Depuis la réforme de la politique de développement de la Communauté européenne en novembre 2000 (6) et conformément aux orientations des institutions de Bretton Woods, l'objectif principal de cette politique est de lutter contre la pauvreté dans tous les pays en développement.

Dans le contexte mondial de l'après-11 septembre 2001 et avec l'élargissement de l'Union en 2004 à dix nouveaux Etats membres, la crainte s'est manifestée de voir diminuer l'aide accordée aux pays ACP au profit des nouveaux Etats voisins de l'est et du sud de l'Europe élargie, au nom d'une nouvelle politique de voisinage devant assurer prospérité et stabilité aux frontières de l'Europe. L'Union fournit 60 % de l'aide mondiale à l'Afrique, mais seuls 46 % de l'aide européenne vont au continent. L'équilibre est donc à rétablir pour que l'objectif de lutte contre la pauvreté ne soit pas affecté par d'autres impératifs politiques, géopolitiques, sécuritaires ou économiques de relations extérieures qui peuvent être contradictoires.

(5) Chiffres de l'Organisation pour la coopération et le développement en Europe, disponibles sur le site Internet [www.oecd.org](http://www.oecd.org), et de l'Union européenne, disponibles sur le site Internet [europa.eu.int](http://europa.eu.int).

(6) Conseil et Commission européenne, *La Politique de développement de la Communauté européenne*, Déclaration conjointe, 10 nov. 2000.

### *Une volonté de montrer l'exemple aux autres donateurs*

Comme le préconise le Commissaire européen au Développement et à l'aide humanitaire, Louis Michel, l'Union européenne entend désormais «faire plus, mieux et plus vite» pour répondre aux défis du financement du développement et de l'efficacité de l'aide, de la cohérence des politiques communautaires pour le développement et de la priorité à l'Afrique subsaharienne (7). Elle compte montrer l'exemple et jouer un rôle de levier au sein de la communauté internationale du développement et envers les Etats-Unis en particulier. Premier actionnaire de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international, premier bailleur de fonds des Nations Unies et principal contributeur à l'Initiative d'allègement de la dette pour les pays pauvres très endettés, l'Union européenne a salué, sous la double présidence britannique du G8 et de l'Union, la décision des pays industrialisés d'effacer, dès 2006, 100 % de la dette multilatérale de dix-huit pays pauvres pour un montant de 40 milliards de dollars sur quarante ans, puis de vingt autres pays pour 15 milliards de dollars supplémentaires – notons que, pour être vraiment efficace, cette mesure appréciable devrait s'étendre à l'ensemble des soixante pays qui nécessitent de voir leur dette annulée.

Lors du Sommet de l'ONU de septembre 2005, qui devait faire le bilan de la mise en œuvre de la Déclaration du Millénaire au tiers du parcours et trouver les moyens nécessaires à la réalisation des OMD, les positions défendues d'une seule voix par l'Union et ses Etats membres pour accélérer leur réalisation ont été remarquées dans une large mesure. L'Union est en effet la seule à avoir fixé, depuis le Conseil européen de juin et à défaut de s'être mise d'accord sur le budget européen pour 2007-2013, un calendrier précis en faveur de l'augmentation de l'aide au développement : atteindre collectivement 0,56 % du PIB d'ici 2010 (soit 20 milliards d'euros de plus par an) et 0,7 % d'ici 2015 (46 milliards d'euros supplémentaires par an). Ces engagements permettront de porter l'aide de l'Union à plus de 66 milliards d'euros en 2010 et 90 milliards en 2015. Pour redonner la primauté à l'élimination de la pauvreté, l'Union allouera la moitié de cette augmentation à l'Afrique, qui recevra 10 milliards d'euros de plus par an à compter de 2010 et 23 milliards de plus par an d'ici 2015. Dans le cadre de ces nouveaux engagements, elle devrait assurer 80 % des 25 milliards de dollars d'aide supplémentaire attribués à l'Afrique par le G8 sur les 50 milliards de dollars d'augmentation par an prévus d'ici 2010 (8).

Certains Etats membres ont aussi proposé aux Nations Unies des pistes pour de nouvelles sources de financement, comme la Facilité de finance-

(7) Cf. Corinne BALLEIX, «La politique européenne de coopération au développement», *Notes de la Fondation Robert Schuman*, n° 29, 2005, 96 p.

(8) Cf. les communications de la Commission du 12 avril 2005 pour *Accélérer les progrès vers la réalisation des OMD*, COM(2005) 132, 133 et 134, disponible sur le site Internet [europa.eu.int](http://europa.eu.int), et les conclusions du Conseil européen des 16-17 juin 2005, disponibles sur le site Internet [www.eu2005.lu/](http://www.eu2005.lu/).

ment internationale britannique (*International Finance Facility*) qui encourage l'emprunt sur les marchés financiers internationaux pour doubler l'aide mondiale, et son initiative pilote mise en place avec la France, la Suède, l'Italie et l'Espagne pour financer un programme de vaccination en Afrique. Partant d'une idée franco-allemande développée à partir du Rapport Landau de 2004 et des travaux sur les mécanismes innovants de financement du développement du groupe quadripartite (France, Brésil, Chili, Espagne), un prélèvement international de solidarité sur les billets d'avion doit être instauré dès 2006 en France, au Royaume-Uni et au Chili pour financer notamment la lutte contre le sida et les grandes pandémies. Ces propositions, auxquelles les Etats-Unis sont réticents, ont reçu le soutien de plus de soixante-dix pays et ont été mentionnées dans la Déclaration finale du Sommet, qui ouvre ainsi officiellement la réflexion sur les taxes internationales en faveur du développement. Avec la reconnaissance, pour la première fois, des Objectifs du Millénaire pour le développement dans les propos du Président américain George W. Bush, il s'agit bien là des seules véritables avancées de ce Sommet, qui a seulement confirmé les précédents engagements des donateurs et des pays en développement et dont les résultats ont été très en deçà des ambitieuses propositions émises par le Secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, en mars 2005 (9).

#### L'EFFICACITÉ DE L'AIDE EUROPÉENNE EN QUESTION

##### *Les spécificités de la coopération européenne pour un monde solidaire au XXI<sup>e</sup> siècle*

La contribution de l'Union européenne à la solidarité internationale et à la lutte contre la pauvreté s'appuie sur une approche globale du développement, sur laquelle sont établis ses instruments de coopération et ses accords avec les pays tiers – dont l'Accord de Cotonou instauré en 2000 avec les pays ACP est le principal exemple – et qui prend en compte le caractère multidimensionnel de la pauvreté et l'hétérogénéité des niveaux de développement de ses partenaires. Elle agit dans trois secteurs complémentaires : le dialogue politique fondé sur les valeurs fondatrices de l'Union (démocratie, égalité, solidarité, droits humains, paix, droit international, sécurité, etc.) qu'elle cherche à promouvoir dans le monde et dont le respect conditionne l'octroi de son aide; le commerce pour encourager la libéralisation économique à travers le soutien à l'intégration régionale et la promotion de son propre modèle qui sert déjà d'exemple pour le Mercosur; la coopération au développement avec une aide financière et technique pour

(9) United Nations, *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights For All – Report of the Secretary-General*, A/59/2005, 21 mars 2005, 62 p., disponible sur le site Internet [www.un.org/largerfreedom/](http://www.un.org/largerfreedom/).

les pays et populations les plus pauvres et une aide économique pour les pays ou régions à fort potentiel de croissance économique. Afin de renforcer son rôle dans le nouveau contexte mondial, l'Union européenne doit considérer ses Etats membres comme des intermédiaires privilégiés dans ses relations avec les pays en développement et utiliser les liens historiques et culturels qu'ils entretiennent avec certaines régions, comme la France avec l'Afrique subsaharienne ou l'Espagne et le Portugal avec l'Amérique latine. L'image de neutralité de l'aide communautaire peut aussi au contraire parfois permettre de dépasser ces liens pour agir plus efficacement dans certains domaines.

Depuis le Traité de Maastricht sur l'Union européenne de 1992, la politique de développement est officiellement reconnue comme une politique communautaire complémentaire de celle menée par chaque Etat membre et repose sur trois principes essentiels à son efficacité, que de nombreux textes du Conseil tentent de réglementer depuis 1974 : la complémentarité des politiques, pour concentrer l'aide bilatérale, européenne et multilatérale là où elle peut avoir la plus grande valeur ajoutée; la coordination politique et opérationnelle, pour assurer cette complémentarité et éviter les incohérences ou les doubles emplois; la cohérence entre les objectifs de la politique de développement et ceux des autres politiques communautaires (commerce, agriculture, *etc.*) susceptibles d'affecter le développement des pays partenaires. Les progrès en la matière sont réels depuis la réforme de 2000 sur la gestion de l'aide : a ainsi été créé EuropeAid, office de coopération destiné à simplifier la mise en œuvre de l'aide extérieure; a également été engagé un processus de déconcentration des compétences en faveur des délégations de la Commission, afin de renforcer le dialogue et l'exécution des programmes au niveau local et la coordination sur le terrain avec les autres donateurs. L'Union a aussi établi des Documents de stratégie nationale/régionale (*Country/Regional Strategy Papers*) pour répondre aux besoins de complémentarité, de coordination et de cohérence, leur élaboration nécessitant une concertation avec les autres bailleurs de fonds et avec les gouvernements et les représentants de la société civile des pays en développement.

En 2001, l'Union a présenté des lignes directrices pour renforcer la coordination opérationnelle entre la Communauté et les Etats membres dans le domaine de l'aide extérieure. En 2002, à Barcelone, elle s'est engagée à améliorer concrètement l'efficacité de son aide par l'adoption de mesures devant assurer une coordination plus étroite des politiques et une plus grande harmonisation des procédures avant 2004, «*tant au niveau de la Communauté que des Etats membres, en s'inspirant des meilleures pratiques internationales*». Au Sommet mondial de Johannesburg sur le développement durable, elle a lancé les Initiatives européennes pour l'eau et l'énergie, la Facilité pour l'eau étant aujourd'hui dotée d'un fonds de 500 millions d'euros pour financer des projets de partenariat dans les pays ACP. Ache-

vées en 2004, les opérations pilotes pour la coordination et l'harmonisation ont permis d'élaborer un modèle complet de soutien budgétaire et sectoriel au Mozambique et un plan d'action de l'Union en faveur de la coordination au Vietnam en 2003; elles ont également conduit à des «*tentatives intéressantes*» de définition de chef de file sectoriel des bailleurs de fonds au Maroc et ont contribué à encourager la coordination et l'harmonisation sous la tutelle du gouvernement au Nicaragua. Des fiches conjointes d'analyse et d'information politique, économique et sociale par pays sont aussi élaborées par la Commission et les Etats membres afin de renforcer la coordination, la complémentarité et la cohérence des actions extérieures de l'Union.

### ***La difficile articulation avec les aides bilatérales des Etats membres***

Pour que l'Union européenne puisse fournir une aide efficace et faire valoir une présence politique et économique dans le monde en développement – particulièrement en Asie et en Amérique latine, où elle est en concurrence avec les Américains (10), et en Afrique, où s'investissent les Etats-Unis, le Japon, la Russie, mais aussi le Brésil, l'Inde et la Chine –, encore faut-il que les Etats membres reconnaissent la valeur ajoutée de la complémentarité des aides et de l'intervention de l'Union de ce domaine. Outre les persistantes lacunes de l'aide communautaire – lourdeurs bureaucratiques, complexité des procédures, incohérence des instruments, lenteur de sa mise en œuvre, *etc.* – que le Traité de Maastricht et la réforme de 2000 devaient résoudre, la coordination avec les Etats membres est grandement insuffisante.

Si la Communauté européenne et les Etats membres poursuivent des objectifs communs de solidarité internationale, ces derniers sont toutefois soucieux de préserver leur souveraineté nationale en la matière. Les anciennes puissances coloniales, comme le Royaume-Uni ou la France, continuent de définir leurs propres politiques de coopération au développement, souvent vues comme des instruments d'influence politique, économique et culturelle leur permettant de défendre des priorités de politique étrangère souvent différentes des intérêts des partenaires (11). Les donateurs européens appliquent leurs propres procédures opérationnelles et de gestion de l'aide, souvent distinctes les unes des autres et de celles du partenaire et avec des objectifs parfois contradictoires. Les aides bilatérales sont souvent concentrées dans des régions ou des secteurs d'intervention de prédilection (édu-

(10) Cf. Claire BRODIN, «Union européenne et Amérique latine: entre libre-échange et 'partenariat stratégique'», *Questions internationales*, n° 9, sept.-oct. 2004, pp. 85-93.

(11) Cf. Claire BRODIN/Julien CERQUEIRA, *La Lutte contre la pauvreté: acteurs, modalités, enjeux*, Haut Conseil de la coopération internationale, 2004, 97 p., disponible sur le site Internet [www.hcci.gouv.fr](http://www.hcci.gouv.fr); Jean-Jacques GABAS (dir.), *L'Aide publique française au développement*, La Documentation française (coll. Les Etudes, n° 5 210), Paris, 2005, 171 p.

cation, santé), sources de gaspillage, de doubles emplois ou d'insuffisances dans la couverture des besoins et des régions difficiles.

Même en concentrant l'aide communautaire dans des secteurs perçus comme étant prioritaires pour l'élimination de la pauvreté – commerce et développement, intégration et coopération régionales, soutien aux politiques macro-économiques et à l'accès équitable aux services sociaux, transports, sécurité alimentaire et développement rural durable, renforcement des capacités institutionnelles –, la division du travail tentée depuis 2000 entre la Communauté et les Etats membres n'a pas empêché les frictions entre les aides communautaires et nationales. L'aide communautaire reste donc encore perçue par les partenaires comme celle d'un 26<sup>e</sup> Etat membre. L'absence de coordination se fait au détriment des pays pauvres, qui doivent mobiliser leurs rares ressources humaines pour se soumettre à un nombre élevé de rapports des bailleurs européens et multilatéraux au lieu de se concentrer sur la réalisation des réformes et des stratégies de lutte contre la pauvreté de long terme. Rares aussi sont les occasions, comme aux Conférences de Monterrey, Johannesburg ou New York en septembre 2005, où les Etats membres font preuve d'une entente suffisamment forte pour parvenir à une stratégie d'ensemble et permettre à l'Union de contribuer pleinement aux débats sur le développement dans les enceintes multilatérales compétentes.

La mise en œuvre de la cohérence des politiques est aussi difficile, en particulier avec la Politique agricole commune, malgré la réforme de 2003, les intérêts d'Etats membres comme la France divergeant par rapport aux objectifs européens pour le développement. Si l'Union est l'économie la plus ouverte aux exportations agricoles des pays pauvres, à travers notamment l'initiative «Tout sauf les armes» de 2001, elle est accusée de protéger excessivement son agriculture par les pays en développement ainsi empêchés d'accéder aux marchés européens et d'assurer leur développement (12). En 2004, dans le cadre du cycle de Doha pour le développement à l'OMC, elle s'est finalement engagée, avec les Etats-Unis, à éliminer à terme les subventions aux exportations agricoles en contrepartie de l'ouverture des marchés industriels et de service des pays émergents. Elle a engagé un partenariat avec les pays africains pour le développement de la filière coton en 2004 et doit réformer ses régimes «sucre» et «banane» pour 2006 à la demande de l'OMC. Un compromis *a minima* a été laborieusement trouvé à la Conférence de Hong Kong en décembre 2005, fixant à fin 2013 l'élimination des subventions aux exportations agricoles dans le monde et dès 2006 celles aux exportations de coton et prévoyant pour 2008 l'ouverture des marchés des pays développés à 97 % des produits des pays les moins

(12) Cf. le Programme des Nations Unies pour le développement, *Rapport mondial sur le développement humain 2005. La coopération internationale à la croisée des chemins. L'aide, le commerce et la sécurité dans un monde marqué par les inégalités*, Economica, Paris, 385 p.

avancés. Les différends entre pays industrialisés et en développement demeurent profonds et il sera difficile de conclure pour la fin 2006 le cycle de Doha.

#### VERS UNE STRATÉGIE EUROPÉENNE DE DÉVELOPPEMENT

### *Le positionnement de l'Union européenne sur les orientations internationales*

Depuis les engagements internationaux pris à Monterrey en faveur du développement, une série d'initiatives tente d'établir un programme d'action pour offrir aux pays pauvres une aide efficace, prévisible, coordonnée, réduisant les coûts de transactions et non liée à des achats de biens et services dans les pays donateurs. Le premier Forum de haut niveau sur l'harmonisation, tenu en février 2003 à Rome, a marqué un élan vers une plus grande coordination internationale pour contribuer aux Objectifs du Millénaire pour le développement. Près de soixante pays en développement et quarante bailleurs bilatéraux et multilatéraux mènent désormais des actions d'harmonisation et d'alignement. Les donateurs doivent harmoniser leurs politiques, procédures et pratiques d'aide, échanger des informations et exécuter des travaux d'analyse communs et se recentrer davantage sur une approche en terme d'objectifs et de résultats. Ils doivent aligner leurs aides sur les stratégies définies par les pays partenaires dans leurs Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (*Poverty Reduction Strategy Papers*), outils de coordination de l'aide internationale censés être sous leur autorité. Ils doivent enfin élaborer des programmes de renforcement des capacités des partenaires favorisant leur pleine appropriation du développement.

L'harmonisation est cependant très inégale selon que les pays en développement peuvent jouer un rôle moteur dans le processus – le poids des bailleurs dans les stratégies de développement reste malgré tout très marqué – et en fonction de la volonté politique des donateurs de s'y investir réellement. Le deuxième Forum sur l'efficacité de l'aide, tenu à Paris en mars 2005, devait donc donner un coup d'accélérateur à la mise en œuvre du processus d'harmonisation : les bailleurs et les partenaires ont adopté cinquante engagements concrets à atteindre d'ici 2010, dont le suivi sera assuré au moyen de douze indicateurs de résultat (13). Pour que l'aide soit vraiment efficace, il faudrait aussi ramener la présence des bailleurs à leurs justes responsabilités et répondre aux besoins et priorités des populations du Sud (14).

(13) Les Déclarations de Rome et de Paris sont disponibles sur le site Internet [www.aidharmonisation.org](http://www.aidharmonisation.org).

(14) Cf. Coordination SUD, *Réformer l'aide pour améliorer son efficacité*, «Rapports et Etudes», 25 février 2005, 13 p., disponible sur le site Internet [www.coordinationsud.org/](http://www.coordinationsud.org/); Claire BRODIN, *Le Renforcement des capacités de la société civile dans les stratégies de lutte contre la pauvreté*, HCCI/GEMDEV, avr. 2005.

L'Union européenne considère que l'appropriation du développement par les partenaires est la clef du succès des politiques d'aide et fait du déliement de l'aide, alimentaire et aux pays les moins avancés notamment, une de ses priorités. Elle participe aux initiatives internationales en matière d'harmonisation et d'alignement dans le cadre du Comité d'aide au développement de l'OCDE et de son Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide et les pratiques des donateurs présidé par la France ou du Partenariat stratégique pour l'Afrique de la Banque mondiale, qui réunit les donateurs américains, japonais et européens et auquel la Commission participe activement. L'Union commence à instaurer une approche axée sur les résultats : la Commission rend compte annuellement de l'avancée des ambitieux engagements de Barcelone, Monterrey et Rome par les Etats membres et elle-même et des difficultés à les appliquer. Suite à ses propositions et aux décisions du Conseil en 2004 (15), l'Union européenne s'est engagée en 2005, en vue du Forum de Paris, à créer les conditions d'une véritable stratégie de coordination et d'harmonisation entre les donateurs européens.

En 2006, elle devrait adopter pour les prochaines années un plan d'action pour l'efficacité de l'aide, qui devrait prévoir des mesures donnant un rôle central aux pays partenaires et ouvertes à l'ensemble de la Communauté internationale du développement. Il viserait à établir des feuilles de route nationales soutenant le processus local d'harmonisation et de coordination dans chaque pays partenaire, à adopter des documents communs de programmation pluriannuelle, à développer des procédures communes autour de celles du pays partenaire à travers l'élaboration d'une convention commune de financement et l'utilisation systématique des cofinancements et à faire de l'atlas des donateurs européens un outil opérationnel pour contrôler l'efficacité de leurs engagements tous les ans. La coordination entre les délégations de la Commission et les représentations diplomatiques des Etats membres devra aussi être améliorée et l'association des acteurs non étatiques à la politique de développement renforcée.

Les Etats membres et la Commission se sont aussi engagés à Paris à atteindre des objectifs concrets supplémentaires : instaurer des programmes coordonnés de renforcement des capacités, acheminer la moitié de l'aide *via* les systèmes nationaux, éviter de créer de nouvelles unités de mise en œuvre des projets, doubler l'aide fournie dans le cadre du soutien budgétaire et réduire de moitié le nombre de missions non coordonnées (16). L'Union vise ainsi à apporter une aide plus transparente et prévisible et à renforcer son poids politique collectif. Pour assurer une plus grande cohérence et efficacité de l'action extérieure européenne, 2006 devait aussi voir la préparation

(15) Commission européenne, *Traduire le consensus de Monterrey dans la pratique : la contribution de l'Union européenne*, COM(2004) 150 final, Bruxelles, 5 mars 2004 ; Conseil de l'Union européenne/Groupe *ad hoc* sur l'harmonisation, *Renforcer la coordination, l'harmonisation et l'alignement : la contribution de l'UE*, 23 nov. 2004.

(16) COM(2005) 133 final précitée sur le financement du développement et l'efficacité de l'aide.

de l'entrée en fonction du ministre européen des Affaires étrangères et la mise en place du Service commun d'action extérieure prévu par le Traité constitutionnel. Cependant, l'échec des référendums en France et aux Pays-Bas a ouvert une «pause de réflexion et de débats» sur l'avenir de l'Europe et donc sur l'adoption future de ces mesures.

### *Une nouvelle politique européenne pour une aide à l'avenir plus efficace*

L'Union européenne doit formuler des stratégies de développement plus en adéquation avec les attentes et les besoins des pays pauvres. Pour tenir compte des évolutions intervenues depuis cinq ans dans le monde (mondialisation, pandémies, questions sécuritaires), dans l'approche mondiale du développement (OMD, développement durable, efficacité de l'aide, commerce et développement) et en Europe (immigration, nouvelles priorités politiques suite à l'élargissement), la nouvelle Commission européenne a lancé, dès sa nomination en novembre 2004, une révision de la politique européenne de développement dans le cadre d'un large débat public. Pour renforcer la complémentarité et l'efficacité de l'aide, objectif essentiel de la réforme, Louis Michel en a appelé, depuis sa prise de fonction, à la réalisation d'«une véritable stratégie européenne de développement», sur le modèle de la Stratégie commune de sécurité développée par Javier Solana, qui soit fondée sur un réel partage du travail et sur les valeurs ajoutées de chacun des Etats membres dans les pays pauvres.

En juillet 2005, la Commission a proposé de doter l'Union d'une nouvelle Déclaration, adoptée le 22 novembre par le Conseil, le Parlement européen et la Commission (17), instaurant un «Consensus européen sur le développement» pour les cinq ans à venir. Alors que la Déclaration de 2000 ne s'applique qu'aux actions communautaires, celle-ci «associe» les Etats membres à la politique européenne dans le cadre d'une «*vision commune du développement*» et engage, «*dans un esprit de complémentarité*», la Commission et les vingt-cinq Etats autour d'une stratégie européenne de développement plus cohérente et efficace, s'appliquant à tous les pays en développement. Ce consensus est fondé, «*pour la première fois en cinquante ans de coopération*», sur un cadre commun d'objectifs (réduction de la pauvreté et OMD), de valeurs (solidarité, paix, démocratie, droits de l'homme, etc.) et de principes (partenariat, appropriation, participation de la société civile, cohérence, coordination, harmonisation, alignement, etc.).

Pour appliquer d'ores et déjà ce nouveau cadre d'action et réunir les vingt-six politiques de développement en une approche cohérente, la Commission

(17) Commission européenne, *Proposition de déclaration conjointe du Conseil, du Parlement européen et de la Commission. La Politique de développement de l'Union européenne «Le Consensus européen»*, COM(2005)311 final, Bruxelles, 13 juil. 2005 et Doc. 14820/05.

a proposé, en octobre, une nouvelle Stratégie de l'Union européenne pour l'Afrique, globale et à long terme, pour promouvoir un partenariat stratégique pour la sécurité et le développement. Adoptée par le Conseil européen de décembre 2005, elle formera la base du nouveau Pacte euro-africain qui doit être élaboré au deuxième Sommet Union européenne-Afrique à Lisbonne en 2006 (18). Dans un souci annoncé de dialogue avec les partenaires, à travers l'Union africaine notamment, l'Europe axera son aide sur des domaines politiques, économiques et sociaux jugés essentiels pour appuyer les efforts de développement de l'Afrique : gouvernance, paix et sécurité – 250 millions d'euros ont été affectés en 2004 à la Facilité de paix pour l'Afrique pour soutenir les opérations africaines de maintien de la paix; réseaux de communication; accès aux services de base et à une société équitable. Les donateurs devront aussi appliquer le plan d'action pour l'efficacité de l'aide en priorité à ce continent.

Pour favoriser la cohérence des actions extérieures, les nouvelles perspectives financières pour 2007-2013, adoptées par le Conseil européen de décembre, prévoient le remplacement des nombreux programmes de coopération par six instruments de financement : aide à la pré-adhésion; voisinage et partenariat; coopération au développement et coopération économique; aide humanitaire; assistance macro-financière; stabilité. La coopération avec les pays ACP restera cependant financée par le Fonds européen de développement avec plus de 22 milliards d'euros pour 2008-2013, alors que son intégration dans le budget communautaire avait été envisagée à compter de 2007-2008, précisément pour normaliser et renforcer l'efficacité de ce partenariat.

\* \*  
\*

A travers sa politique de développement, l'Union européenne doit contribuer, en tant qu'acteur mondial, à diffuser sa propre vision d'un monde solidaire et multipolaire et d'une mondialisation maîtrisée au bénéfice du Nord comme du Sud. L'Union à vingt-cinq, et bientôt à vingt-sept et plus, doit désormais atteindre un poids politique qui soit proportionnel à son poids démographique et économique et à l'importance de son aide au développement pour faire entendre sa voix et faire avancer les questions de lutte contre la pauvreté et de développement dans l'agenda international.

Toutefois, des freins demeurent. Louis Michel souhaitait, dès le départ, «convaincre les Etats de ce qu'un transfert d'une partie de souveraineté dans une matière aussi essentielle pour l'humanité est dérisoire au regard de

(18) Commission européenne, *La Stratégie de l'Union européenne pour l'Afrique : vers un pacte euro-africain pour accélérer le développement de l'Afrique*, COM(2005) 489 final, Bruxelles, 12 oct. 2005.

*l'enjeu*» (19). Or, la coopération pour le développement reste toujours aujourd'hui une compétence partagée entre la Commission et les États membres, qui conservent leur pouvoir dans la mise en œuvre de l'aide bilatérale. Plusieurs États sont en effet réticents à toute proposition risquant de donner un rôle moteur à la Commission dans l'agenda européen et pour certains, comme l'Allemagne, les Pays-Bas, le Royaume-Uni ou la Suède, la révision de la Déclaration devait faire office de simple feuille de route de la politique de coopération de la Communauté (20). La France a en revanche pleinement souscrit à la définition d'une stratégie commune de développement, elle qui plaide depuis longtemps dans ses discours pour une plus grande coordination des politiques de développement de la Commission et des États membres (21).

Les nouveaux pays membres, qui n'ont pas de réelle tradition de coopération au développement, mais doivent désormais participer à la politique européenne en tant que donateurs, sont disposés à renforcer la coordination et l'harmonisation au sein de l'Union. Ils doivent déjà conformer leurs politiques bilatérales à l'acquis communautaire en la matière, et leur expérience en tant qu'anciens bénéficiaires de l'aide pourra être utile *«pour l'apprentissage de méthodes innovantes de gestion de l'aide»* (22). Il reste donc désormais à convaincre l'ensemble des États membres de mettre réellement en œuvre leurs engagements européens et internationaux pour l'efficacité de l'aide et la réduction de la pauvreté, afin d'aider les pays pauvres à atteindre au plus vite les Objectifs du Millénaire pour le développement.

(19) Louis MICHEL, *Discours devant les parlementaires européens*, [http://www.europarl.eu.int/hearings/commission/2004\\_comm/pdf/speech\\_michel\\_fr.pdf](http://www.europarl.eu.int/hearings/commission/2004_comm/pdf/speech_michel_fr.pdf).

(20) Coordination SUD, *Révision de la Déclaration de politique de développement de la Communauté européenne*, Note d'information de la Commission Europe, juillet 2005, p. 2.

(21) La réforme de la politique française engagée en 2004 vise d'ailleurs à renforcer les liens avec l'Union et en particulier avec les délégations de la Commission sur le terrain.

(22) Comité Economique et Social Européen, *Avis sur la Proposition de Déclaration conjointe du Conseil, du Parlement européen et de la Commission. La Politique de Développement de l'Union européenne «Le Consensus européen» (COM(2005) 311 final)*, REX/199-CESE 1072/2005, Bruxelles, 29 septembre 2005, §4.8.

