

Les dessous de l'Union Européenne

Lettre d'information n°4

Mercredi 23 avril 2022

*Cette lettre d'information du groupe de travail « **Union européenne** » vise à informer le plus largement possible des actualités de l'Union européenne.
Toutes les fiches et notes que nous avons produites sont actuellement disponibles [ici](#) et sont en cours de portage [ici](#)*

Géopolitique : l'inconséquence de l'UE en Ukraine

Après la Révolution orange (2004), pour laquelle elle n'a eu qu'un rôle très marginal, cet événement ayant originellement pour cause des facteurs endogènes (rivalités entre oligarques de l'Ouest et de l'Est, problème linguistique) attisés en sous main par les USA (via ses liens avec l'association « [Pora !](#) ») qui visaient à pousser l'Otan aussi loin que possible à l'Est, l'UE interfère alors de façon « massive » vis à vis de l'Ukraine en élaborant un « accord d'association ». Dans le texte, cet « accord » est fondamentalement un traité de libre-échange et de libre investissement, plus précisément dans le jargon bruxellois un « **accord de libre-échange complet et approfondi** » (ALECA)(1). Ce traité portait ainsi notamment la réduction des droits de douanes, la réduction des barrières non tarifaires (normes et investissements), ce tant pour les services que pour les biens industriels et les matières premières, dont celles agricoles, ainsi que la libre circulation des travailleurs (en ce type d'occurrence source de travailleurs détachés ...). Dans l'objectif de faciliter les échanges, le traité proposé visait aussi à l'intégration du droit communautaire en Ukraine. C'est le refus (au dernier moment) de ratifier ce traité par le gouvernement alors en place (de l'oligarque de l'Est Ianoukovitch) au profit d'une proposition concurrente de la Russie qui déclenche la révolution de Maidan (charnière 2013/2014). Il est vrai que la proposition russe avait quelques arguments pour séduire : la Russie proposait à l'Ukraine, pompée par ses oligarques des deux bords, proche du défaut de paiement et en récession, la levée des barrières douanières entre les deux pays, la baisse du prix de son gaz et un prêt de quinze milliards de dollars (l'Union européenne avait elle refusé un prêt de vingt milliards d'euros, se contentant d'une promesse d'une aide financière non chiffrée).

Suite aux troubles meurtriers de la place Maïdan, un accord de sortie de crise sera signé le 21 février 2014, après deux jours de négociations entre d'une part Ianoukovitch et d'autre part les ministres des affaires étrangères allemand, français et polonais, cités dans l'ordre protocolaire (le premier étant entouré des deux seconds à la table des négociations), soulignant le rôle clé joué par l'UE mais en pointillé seulement puisque par l'intermédiaire de trois de ses États membres autoproclamés négociateurs en chef et non par l'intermédiaire de la responsable en chef de la diplomatie (Catherine Ashton était à l'époque la haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité).

La suite est connue : renversement du gouvernement le lendemain, et ... sécession armée quasi immédiate de territoires de l'Est (oblasts de Donestsk et de Louhanks dans lesquels le « Parti des régions » est resté majoritaire) et de la Crimée (dans laquelle Poutine envoie ses « petits hommes verts »), guerre avec l'état ukrainien et en septembre mise sur pied, sous l'égide de l'OSCE, du protocole de Minsk 1 comportant notamment la décentralisation des pouvoirs par mise en application d'une loi ukrainienne accordant de manière temporaire l'autonomie locale dans les deux oblasts (remise en cause dès décembre 2014 par le

parlement ukrainien) et le retrait de tous les mercenaires étrangers de la zone de conflit (non respecté par la partie russe). Après la reprise des hostilités, les accords dits de Minsk 2 sont signés en février 2015, cette fois selon le format dit Normandie (avec Hollande, Merkel, le nouveau président ukrainien Porochenko, Poutine et des représentants du Dombass sécessionniste) marquant de facto le retour de protagonistes de l'UE (mais toujours à défaut de l'UE en tant que telle).

Les années qui vont alors précéder l'ignoble agression poutinienne du 24 février 2022 consiste en l'existence d'un conflit de basse intensité dans le Dombass sans que ni l'UE ni la France et l'Allemagne ne se « plient en quatre » pour faire respecter les accords Minsk 2 (notamment la mise sur pied d'une fédéralisation, ne serait-ce que temporaire). Alors que Poutine montre de plus en plus son impatience, les protagonistes européens, après avoir fait entrer en vigueur l'Aleca avec l'Ukraine le 1er janvier 2016, ne cessent au contraire, jusqu'à quelques jours du déclenchement de la guerre et en dépit de toute prise en compte réaliste de la situation, d'agiter le chiffon rouge de l'adhésion de l'Ukraine à l'UE (certains, de concert avec le mentor états-unien, agitant aussi celui de l'adhésion à l'Otan).

En ayant importé dans un espace hautement inflammable une mèche et l'avoir allumée (l'Aleca), puis entretenu le feu (renversement de Ianoukovitch mais par le biais d'états membres), puis s'en être quelque peu éloignée (Minsk 1), puis avoir joué au pompier (Minsk 2 mais toujours par le biais de ses deux états membres les plus influents), puis, en son nom cette fois-ci, soufflé sur les braises non éteintes (faisant miroiter aux Ukrainiens l'adhésion possible à l'UE), l'UE a fait preuve d'une inconséquence certaine. Sur le dos du peuple ukrainien qui aujourd'hui en paye dramatiquement l'addition. Elle aura cependant fait mentir à 180 degrés un des adages majeurs sur lequel elle s'est construite idéologiquement : celui selon lequel le commerce s'opposerait à la guerre !

A noter *in fine* : il existe un autre projet d'ALECA, celui avec la Tunisie, potentiellement désastreux pour les cohésions sociale et sociétale de ce pays. *Bis repetita* avec cette fois-ci, en lieu et place du nationalisme grand russe, un adversaire islamiste que la mise en œuvre de ce traité ne manquerait pas de booster ?

=====

(1) : L'UE a parallèlement élaboré deux autres ALECA, l'un avec la Géorgie, l'autre avec la Moldavie

Géopolitique: UE et OTAN

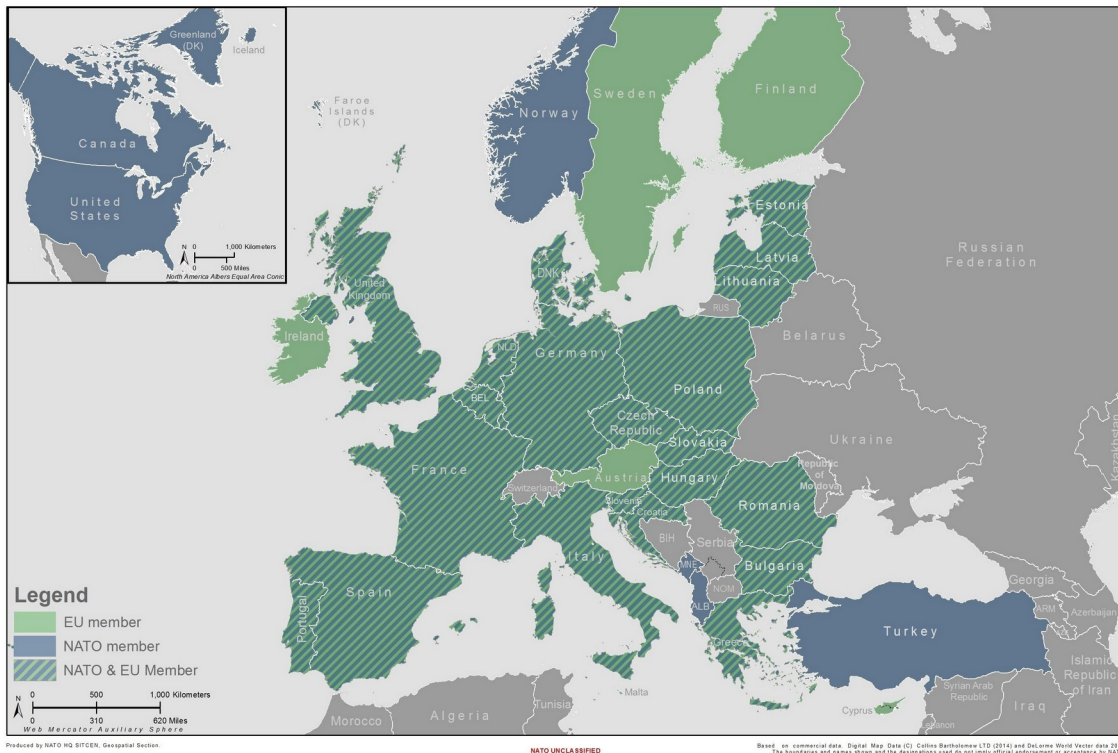
L'OTAN a été créée lors de la signature du traité de l'Atlantique Nord le 4 avril 1949 par ses 12 membres fondateurs : Belgique, Canada, Danemark, États-Unis, France, Islande, Italie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Portugal et Royaume-Uni. L'article 5 du traité, précise qu'une attaque contre l'un ou plusieurs de ses 30 membres actuels est considérée comme une attaque dirigée contre tous.

Selon le mot de son premier secrétaire général, Lord Ismay, le rôle de l'OTAN consiste à «garder les Russes à l'extérieur, les Américains à l'intérieur et les Allemands sous tutelle».

Créée au début de la guerre froide, l'organisation a perdu son objet initial après la dissolution de l'URSS en 1991. Elle a dès lors déployé de nouvelles missions en prenant en compte de nouvelles menaces comme les conflits dans les Balkans, la montée du terrorisme international et la prolifération des armes de destruction massive.

Elle s'est élargie à de nouveaux États vers l'Est européen par l'adhésion d'anciens pays du bloc de l'Est et d'anciennes républiques de l'Union soviétique dont nombre ont par la suite adhéré à l'UE.

Carte des Etats concernés (2014)



Elle comprend 21 États de l'Union européenne : **l'Allemagne, la Belgique, la Bulgarie, la Croatie, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Italie, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République tchèque, la Roumanie, la Slovaquie et la Slovénie.** S'y ajoutent les États-Unis, le Royaume-Uni, le Canada, l'Albanie, le Monténégro, l'Islande, la Turquie, la Norvège et, depuis le 27 mars 2020, la Macédoine du Nord. A noter que la Suède et la Finlande n'en font pas partie.

Origine des relations UE OTAN

Les premières interactions entre l'OTAN et les pays européens interviennent dès le 30 août 1954, date à laquelle l'Assemblée nationale française a refusé de ratifier le traité porté par Jean Monnet instituant la Communauté européenne de défense (CED). Par suite, l'OTAN va s'ériger comme responsable de la dissuasion et de la défense militaires en Europe. On notera que cette emprise fait suite à l'application du plan Marshall dont on peut considérer qu'il tendait à soumettre économiquement et culturellement les États européens aux États-Unis.

Les relations UE OTAN s'intensifient dans les années 1990 avec la fin de la guerre froide :

La Déclaration de Rome (OTAN) sur la Paix et la Coopération en novembre 1991 affirme que:

«Nous entendons, parallèlement à l'émergence et au développement d'une identité européenne de sécurité et du rôle de l'Europe en matière de défense, consolider le lien transatlantique fondamental, dont l'Alliance est le garant, et maintenir pleinement l'unité stratégique et l'indivisibilité de la sécurité de tous les Alliés» .

Simultanément, **le traité de Maastricht** instituant l'Union européenne en 1992 affirme :

«La politique de l'Union (...) n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres, elle respecte les obligations découlant (...) du traité de l'Atlantique Nord et elle est compatible avec la politique commune de sécurité et de défense arrêtée dans ce cadre».

Les deux organisations entament alors un mouvement parallèle pour concrétiser leur relation. **La déclaration commune OTAN-UE de décembre 2002** sur la politique européenne de sécurité et de défense (PESD) ouvre la voie à une coopération politique et militaire plus étroite.

Les accords «Berlin Plus» en mars 2003 posent les fondements de la coopération OTAN-UE dans le

domaine de la gestion des crises en donnant à l'UE un accès aux moyens et capacités collectifs de l'OTAN pour des opérations dirigées par l'Union.

Nouvel élan donné à la coopération OTAN-UE (2016-2017)

Par la suite, la multiplication des risques liées notamment aux tensions en Europe de l'Est, aux conflits du Moyen Orient, ou au terrorisme islamiste, ont incité l'Union européenne conjointement avec l'OTAN à revoir leurs priorités.

A l'issue du **sommet de l'OTAN à Varsovie en juillet 2016**, l'UE et l'OTAN publient une déclaration commune, prise en compte par le **Conseil européen de décembre 2016** qui adopte «la stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne» (SGUE).(1)

Ces mesures concernent:

- * la lutte contre les menaces hybrides
- * la coopération opérationnelle, y compris sur les questions maritimes
- * la cybersécurité et cyberdéfense
- * les capacités de défense
- * l'industrie de la défense et recherche en matière de défense
- * les exercices: Il s'agit d'exécuter des exercices parallèles et coordonnés
- * le renforcement des capacités en matière de défense et de sécurité.

La Boussole stratégique-2022

Force est de constater que cette stratégie n'a pas permis de répondre pleinement aux ambitions affichées. L'influence de l'UE sur la scène internationale est en net recul, contestée par les puissances comme la Chine, la Russie ou encore la Turquie. Par ailleurs les attaques dites hybrides (cyberattaques, fake-news, influenceurs, etc.) se sont intensifiées.

Sous l'appellation de «Boussole stratégique» l'Union européenne a donc souhaité élaborer une nouvelles forme de stratégie globale de l'UE plus effective en matière de sécurité et de défense à l'horizon 2030. Le processus a été lancé en juin 2020. Un livre blanc a été rédigé en 2021 dont les conclusions doivent être présentées au "sommet Européen" prévu en mars 2022.

Le projet repose sur quatre « piliers » destinés à renforcer l'autonomie stratégique de l'UE :

- * la gestion de crises intérieures ou extérieures
- * la résilience
- * le développement des capacités
- * les partenariats notamment avec l'OTAN.

Mais il s'avère que le rôle attribué à l'OTAN ne fait pas réellement consensus de la part des États membres. En effet les États baltes, la Pologne et la Roumanie notamment montrent plus d'attente vis à vis de l'OTAN que de l'Union européenne pour les protéger du puissant voisin russe. A l'inverse la France, la Belgique, l'Italie et l'Espagne sont plus sensibles aux risques terroristes et migratoires liés notamment à la situation au Sahel, en Syrie ou en Libye. Ces États estiment que l'Europe doit acquérir une autonomie stratégique compte tenu de l'absence d'engagement fort de l'OTAN dans ces domaines. Quant à l'Allemagne, quoique favorable à l'autonomie stratégique européenne, elle reste attachée à la relation à l'OTAN.

Dans ce contexte, la question d'une industrie de la défense européenne ne trouve pas de réponse.

Au surplus, il convient de tenir compte de la position constante de l'OTAN qui, par la voix de son secrétaire général, Jens Stoltenberg, critiquait le souhait de renforcer la défense européenne, en affirmant : «*Toute tentative d'affaiblir le lien transatlantique en créant des structures alternatives, en disant qu'on peut se débrouiller tout seul, va non seulement affaiblir l'OTAN, mais cela va aussi diviser l'Europe*».

Par ailleurs, quid de la place de la France comme puissance nucléaire dans ce dispositif ?

Les récents événements de 2022 à l'Est ont amené l'Ukraine(2), la Géorgie et la Moldavie à envisager une adhésion rapide à l'UE et à l'OTAN. Les conséquences géostratégiques de ces adhésions seraient à n'en pas douter lourdes. Certains Etats «neutres» comme la Finlande ou la Suède, membres de l'UE, envisagent également une adhésion à l'OTAN.

L'OTAN apparaît comme un acteur incontournable en matière de défense et de sécurité pour l'Union européenne. En revanche l'articulation entre la conception de l'UE de la défense et celle de l'OTAN ne semble pas avoir trouvé de solution pérenne.

=====

Notes

(1): Sur la Stratégie globale de l'Union européenne (SGUE) voir notre fiche sur la [PESC](#)

(2): Le cas de l'Ukraine: Le président Leonid Kouchma annonce que l'Ukraine souhaite devenir un jour membre de l'OTAN en mai 2002. Puis en 2005 lancement, du dialogue intensifié sur les aspirations de l'Ukraine à l'adhésion à l'OTAN et sur les réformes à mener en ce sens.

Institutions : Procédure d'adhésion accélérée ?

L'agression militaire de la Russie contre l'Ukraine a entraîné, entre autre, une demande d'adhésion accélérée de l'Ukraine à l'Union européenne. Cette demande a immédiatement été suivie de celles de la Géorgie et de la Moldavie ! Une telle procédure, qui permettrait à un état d'adhérer rapidement à l'Union n'est pas prévu dans les textes (TUE et TFUE).

La procédure d'adhésion comprend actuellement deux phases. La première, celle du dépôt de candidature, permet de vérifier que l'état demandeur respecte les valeurs fondamentales de l'Union. C'est ce que définit [l'article 49 du TUE](#):

La Commission doit alors traiter la demande de candidature, qui doit être acceptée à l'unanimité par le Conseil européen et à la majorité par le Parlement. S'il passe toutes ces étapes, l'état en question est alors officiellement considéré comme état candidat. Il doit ensuite affronter les épreuves les plus longues et les plus difficiles. Il doit mettre sa législation en totale conformité avec toutes les réglementations européennes. Chaque automne, la Commission présente un rapport sur l'évolution des réformes dans les pays candidats afin de vérifier l'avancée des travaux. Une fois passées toutes ces étapes, il reste le débat politique pour savoir si l'Union, unanimement, est d'accord pour accueillir le candidat. Autant dire qu'il y en a pour plusieurs années !

Il y a actuellement cinq états dont le dossier de candidature a été déclaré recevable. Le Monténégro, dont les négociations en vue d'une adhésion durent depuis 2012, la Serbie (depuis 2014), la Turquie (les discussions avec Ankara, ouvertes en 2005, sont au point mort), la Macédoine du Nord et enfin l'Albanie. De leur côté, le Kosovo et la Bosnie-Herzégovine sont désignés comme des «*candidats potentiels*». <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/enlargement/>

Reste le point de vue politique. Les états membres restent divisés sur la question de l'élargissement de l'Union. Si, globalement, les pays de l'est européen (états baltes, Pologne, Hongrie, Slovaquie et République tchèque) sont favorables à l'élargissement vers l'est, les pays de l'ouest le sont beaucoup moins. Emmanuel Macron a plusieurs fois rappelé sa position de refus d'accueillir de nouveaux membres tant que l'Union n'aura pas modifié ses institutions, notamment en ce qui concerne l'exécutif et la possibilité de décisions à la majorité qualifiée. Il souhaite d'abord une intégration fédéraliste plus importante avant un élargissement.

Dans ces conditions, comment accepter l'Ukraine en urgence, alors que les textes le permettant n'existent pas, que les membres actuels ne sont pas unanimes sur cette question et alors que certains états attendent depuis des années ?

Migrations: Evolution de l'espace Schengen

Le 14 décembre dernier, la Commission européenne a présenté une [proposition de règlement](#) en vue de l'évolution des accords dits de Schengen.

Le Conseil européen a déjà plusieurs fois pointé la nécessité de mettre à jour les règles qui définissent la libre circulation des personnes à l'intérieur des frontières de l'UE. Le motif officiellement invoqué est la difficile réactivité face à la pandémie. En effet, rien n'est prévu dans Schengen pour limiter cette libre circulation en cas de catastrophe sanitaire ou sécuritaire. Les textes en vigueur ne permettent pas aux états membres de fermer leur frontières aux citoyens-ne-s des autres pays de l'Union. Or, c'est ce qui s'est produit pendant la pandémie !

Le Conseil européen a dû se résoudre à désobéir aux traités ! Et c'est pour éviter cette situation qu'il est nécessaire de modifier les textes.

Dans un premier temps, le communiqué de presse qui présente le règlement proposé par la Commission précise : " *Les règles actualisées permettront au Conseil d'adopter rapidement des **règles contraignantes** fixant des **restrictions temporaires des déplacements** aux frontières extérieures en cas de menace pour la santé publique. Des dérogations seront prévues, y compris pour les voyageurs essentiels ainsi que pour les citoyens et résidents de l'Union. L'application uniforme des restrictions en matière de déplacements sera ainsi garantie, en s'appuyant sur l'expérience acquise ces dernières années*".

Le communiqué poursuit ainsi : " *Les règles comprennent également un nouveau mécanisme de sauvegarde de Schengen destiné à générer une **réaction commune aux frontières intérieures en cas de menaces touchant la majorité des États membres**, par exemple des menaces sanitaires ou d'autres menaces pour la sécurité intérieure et l'ordre public. Grâce à ce mécanisme, qui complète le mécanisme applicable en cas de manquements aux frontières extérieures, les vérifications aux frontières intérieures dans la majorité des États membres pourraient être autorisées par une décision du Conseil en cas de menace commune. Une telle décision devrait également définir des mesures atténuant les effets négatifs des contrôles*". Il est donc clairement indiqué que les règles de libre circulation pourraient être modifiées sur simple décision du Conseil en cas de menaces communes, ces menaces pouvant être de nature sanitaire, mais aussi de sécurité intérieure ou d'ordre public !

De nouvelles règles sont donc proposées :

- **une procédure plus structurée pour toute réintroduction des contrôles aux frontières intérieures, comportant davantage de garanties**
- **promouvoir le recours à d'autres mesures**
- **limiter les répercussions des contrôles aux frontières intérieures sur les régions frontalières**
- **lutter contre les déplacements non autorisés au sein de l'espace Schengen.**

Cette dernière mesure mérite d'être précisée ici : " *Afin de lutter contre le phénomène de faible ampleur mais constant des déplacements non autorisés, les nouvelles règles créeront une nouvelle procédure pour contrer ce phénomène au moyen d'opérations de police conjointes et permettre aux États membres de réviser ou de conclure de nouveaux accords bilatéraux de réadmission entre eux. **Ces mesures complètent celles proposées dans le cadre du nouveau pacte sur la migration et l'asile**, en particulier le cadre de solidarité contraignant, et doivent être envisagées en liaison avec elles*".

Enfin, des moyens supplémentaires pourront être mis en place. Ainsi les Etats membres situés sur les frontières extérieures de l'Union pourront prendre de nouvelles mesures, notamment de limiter le nombre de passages frontaliers et intensifier la surveillance des frontières.

Des mesures supplémentaires en matières d'asile et de retour sont aussi proposées, dans le "strict respect des droits fondamentaux", bien entendu. Il s'agit notamment de la possibilité de prolonger le délai d'enregistrement des demandes d'asile jusqu'à 4 semaines et d'examiner toutes les demandes d'asile à la

frontière. Il convient de continuer à garantir un accès effectif à la procédure d'asile, et les États membres devront permettre l'accès des organisations humanitaires qui fournissent une aide. Les États membres auront également la possibilité de mettre en place une procédure d'urgence pour la gestion des retours. Enfin, sur demande, les agences de l'UE (Agence de l'UE pour l'asile, Frontex, Europol) devront apporter en priorité un soutien opérationnel à l'État membre concerné.

Il reste maintenant aux instances politiques de l'Union (Conseil et Parlement) à adopter les propositions de la Commission.

De son côté, après avoir vanté l'augmentation des moyens donnée aux outils mis en place (agences), [propose](#) la création d'un "« Conseil Schengen » pour piloter l'espace Schengen, à l'image de ce que nous avons su faire pour la zone euro. *Auprès de lui, un coordinateur pourrait être mis en place. Ce Conseil vous réunirait régulièrement autour d'un ordre du jour très opérationnel : la situation aux frontières extérieures, l'évaluation des vulnérabilités, l'anticipation des crises et la réaction rapide aux crises.*"

Il fixe alors trois priorités pour ce Conseil :

- examiner la situation de l'espace Schengen ;
- doter l'UE d'un mécanisme de solidarité et d'intervention rapide en cas de crise aux frontières extérieures de l'Union.
- refondre le Pacte asile et migration.

En attendant, ce bel ordonnancement présenté par Macron a été très vite rattrapé par l'actualité. Une [directive de 2001](#), permettant d'accorder une protection temporaire d'urgence a opportunément été ressortie pour les réfugiés ukrainiens. Mais quid des non-ukrainien-ne-s qui tentent aussi de fuir les combats ? Et pourquoi cette directive, vieille de 20 ans, n'a pas été ressortie en 2015, lors de l'afflux des syrien-ne-s ou plus récemment, lors de la tension à la frontière polono-bélarusse ?
