

L'Europe, puissance tranquille

PAR BERNARD ADAM

NOUVELLE SUPERPUISSANCE OU SIMPLE AUXILIAIRE DES ETATS-UNIS ?

NI L'UNE NI L'AUTRE : L'EUROPE DOIT OPTER POUR UNE TROISIÈME VOIE, CELLE DE LA FORCE TRANQUILLE, FONDÉE SUR DES VALEURS DE LIBERTÉ ET DE JUSTICE ET RESPECTUEUSE DU DROIT INTERNATIONAL. **ANALYSE.**



BERNARD ADAM
est directeur du GRIP
(Groupe de recherche
et d'information sur
la paix et la sécurité),
à Bruxelles.

Un an pratiquement jour pour jour après le début de la guerre en Irak, les attentats du 11 mars 2004 à Madrid ont brutalement plongé les Européens dans l'inquiétude et le doute. Partagée entre la tentation du repli sur soi, l'aspiration à la construction d'une Europe forteresse, la condamnation de la politique américaine en Irak et la relance de la « défense de l'Europe », l'Union européenne se pose plus que jamais la question de son rôle dans le monde.

Le « concept stratégique de sécurité » de l'Union européenne constitue une pièce importante de cette réflexion. Rédigé par Javier Solana, Haut représentant pour la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et adopté en décembre 2003, le texte *Une Europe sûre dans un monde meilleur* ambitionne de présenter une vision commune qui contraste avec les divisions européennes antérieures face à la politique américaine en Irak.

C'est la première fois qu'un document aussi complet a été approuvé par les 15. Il identifie cinq menaces : terrorisme, prolifération des armes de destruction massive, conflits régionaux, déliquescence des Etats et criminalité organisée. L'objectif est de « construire la sécurité dans le voisinage de l'UE » et de promouvoir « un ordre international fondé sur un multilatéralisme efficace ». Réaffirmant le soutien aux Nations unies, ce texte apparaît comme le reflet du consensus européen.

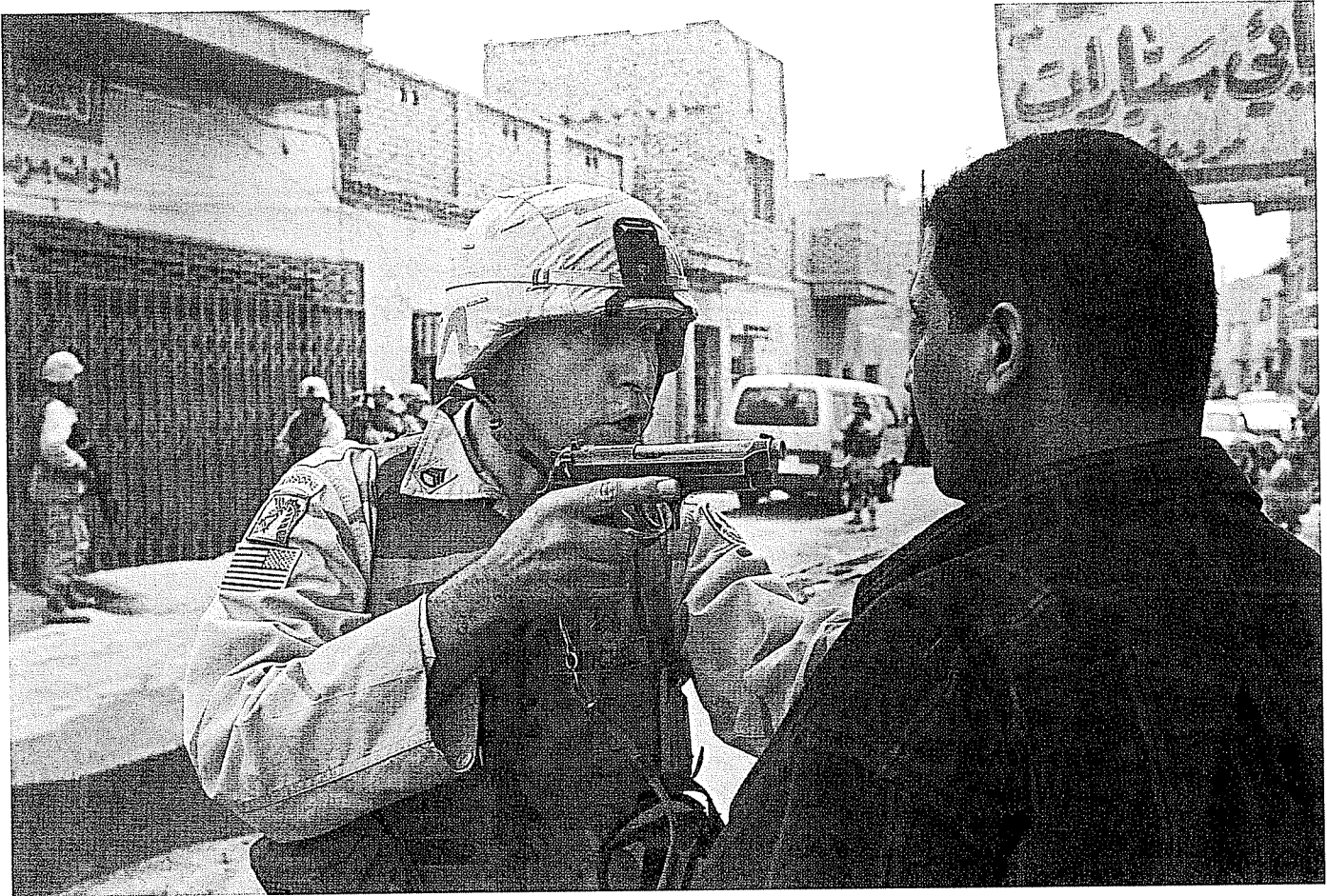
La question des moyens, en revanche, laisse perplexe. Le document a été préparé par plusieurs rédacteurs, les uns critiques à l'égard des visions américaines, les autres favorables. Parmi ceux-ci, Robert Cooper, conseiller influent de Tony Blair et fervent partisan de l'intervention

en Irak. Le « concept Solana » apparaît dès lors comme un compromis entre plusieurs visions contradictoires et risque de cautionner des politiques divergentes.

Une de ses ambiguïtés majeures provient de sa référence à « la nécessité d'avoir un engagement préventif (qui) peut permettre d'éviter des problèmes plus graves dans le futur ». Sans autre précision, cette clause pourrait signifier deux politiques différentes : soit une action de « diplomatie préventive », qui fait l'objet d'un consensus européen incontesté ; soit la possibilité de mener une « guerre préventive », comme le prévoit la doctrine présentée par George Bush le 2 juin 2002⁽¹⁾ et qui a été soutenue par les gouvernements britannique, espagnol et italien lors de la guerre en Irak. Ce concept d'« engagement préventif » est d'autant plus problématique que, nulle part, le « concept Solana » ne stipule que toute action militaire de l'UE devrait être réalisée dans le cadre d'une décision des Nations unies, dans le strict respect du droit international. Cette inquiétude est renforcée par le développement progressif des capacités militaires européennes. Depuis 1999, après la guerre du Kosovo, l'Union européenne a en effet consacré beaucoup d'efforts à l'amélioration de son outil militaire, mais elle a négligé l'utilisation et le renforcement de ses moyens diplomatiques et politiques dans le cadre de sa politique de prévention des conflits.

LES MOYENS DICTENT LA DOCTRINE

Le « concept Solana » sera complété et modifié au fil des prochains Conseils européens⁽²⁾. Il devra mieux préciser sa vision du monde et ses



Bruno Stevens

L'usage de la force ne serait-il que le paravent de la faiblesse ?

En l'absence de traducteurs, les troupes américaines se méprennent souvent sur des circonstances tout à fait anodines. Ici, selon la coutume, quelques coups de feu ont été tirés en l'air à la fin d'un mariage. Les troupes américaines patrouillant dans le quartier ont alors bloqué la rue et ont tenté d'entrer dans la maison où ils pensaient que le « tireur » s'était réfugié. L'homme arrêté et traité brutalement est en réalité le propriétaire de la maison; il avait pourtant proposé d'en ouvrir la porte pour montrer aux soldats qu'il n'y avait pas de tireur embusqué à l'intérieur.

objectifs et, ensuite seulement, définir les moyens dont l'UE devra se doter. La chronologie dans cette réflexion est importante, car trop souvent dans l'histoire des relations internationales, ce sont les moyens qui ont dicté la doctrine. La course aux armements entre l'Est et l'Ouest est parsemée d'exemples de cette dynamique infernale dans laquelle les intérêts de ce que le président Eisenhower avait appelé le « *complexe militaro-industriel* » ont largement influé sur les choix des décideurs politiques. Aujourd'hui, lorsque certains disent qu'il faut accroître les moyens militaires de l'Europe, il faut se poser une question préalable: pour quoi faire ?

TROIS OPTIONS

De manière schématique, l'Europe a le choix entre trois options.

1) **Rester un acteur secondaire dans le monde et se borner à critiquer ou à suivre la politique des Etats-Unis.** Ce serait la concrétisation du constat brutal émis par le néo-conservateur amé-

ricain Robert Kagan: la faible Europe face à la puissante Amérique⁽³⁾.

2) **Devenir une nouvelle superpuissance.** Elle se définirait soit comme une alliée inconditionnelle des Américains – ce que ces derniers souhaitent depuis toujours en plaidant pour un meilleur « partage du fardeau » au sein d'une OTAN renforcée –, soit comme une superpuissance indépendante, rivale des Etats-Unis. Elle mènerait alors une politique unilatérale, avec la création d'une défense européenne autonome dotée des moyens nécessaires pour mener des opérations armées ailleurs dans le monde.

Comme le montre l'enlisement américain en Irak et l'échec de la lutte actuelle contre le terrorisme, cette option de l'hyper-puissance serait une erreur funeste qui ne ferait qu'accroître l'insécurité et les risques de conflits dans le monde. En adoptant à son tour une attitude impériale, l'Europe s'enfoncerait, comme le font actuellement les Etats-Unis, dans une logique de confrontation, attisant le « choc des civilisations »

(1) Discours de George Bush à l'Ecole militaire de West Point, 2 juin 2002.

(2) ADAM Bernard et PAILHE Caroline, « Le concept stratégique de l'Union européenne doit privilégier le multilatéralisme et la coopération internationale », *La Revue nouvelle*, mai 2004.

(3) KAGAN Robert, *La puissance et la faiblesse*, Paris, Plon, 2003.

et attirant sur son territoire davantage de menaces provenant des multiples ennemis qu'elle se créerait dans le monde.

3) Assumer le rôle de « puissance tranquille »⁽⁴⁾. Cette troisième option, déjà suggérée par le philosophe Tzvetan Todorov, éviterait les écueils de la faiblesse ou de l'Empire. L'Union européenne est déjà une puissance économique, disposant de moyens commerciaux et financiers très importants. Elle pourrait se doter de moyens politiques plus forts, lui permettant à la fois de mieux défendre ses intérêts et de promouvoir sur la scène internationale les valeurs dont elle se réclame chez elle : démocratie, pluralisme, tolérance, laïcité, liberté individuelle, défense des droits de l'Homme et justice sociale. Cette option implique que l'Europe, contrairement

à une vision impériale, cherche la coopération et choisisse d'être une région du monde qui entretient avec les autres des rapports d'échanges équilibrés, notamment en accroissant sa coopération au développement, portée à « 1 % au moins de son PIB »⁽⁵⁾.

« Promouvoir à l'extérieur les valeurs dont l'Europe se réclame chez elle. »

ment à une vision impériale, cherche la coopération et choisisse d'être une région du monde qui entretient avec les autres des rapports d'échanges équilibrés, notamment en accroissant sa coopération au développement, portée à « 1 % au moins de son PIB »⁽⁵⁾.

COOPÉRATION ET PRÉVENTION

La politique étrangère et de sécurité commune de l'UE devrait amplifier la double action préventive qu'elle pratique déjà. A court terme, elle pourrait continuer à développer ses efforts de diplomatie préventive, en multipliant les médiations et en soutenant les dialogues politiques, afin d'empêcher que les inévitables oppositions d'intérêts ne débouchent sur des conflits violents. Et à long terme, il s'agirait d'utiliser davantage encore tous ses moyens non militaires pour lutter structurellement contre les causes profondes (pauvreté, discriminations ethniques ou intolérance religieuse) qui engendrent des menaces pour la sécurité.

Contrairement à la démarche « unilatéraliste » des Etats-Unis (refus de la Cour pénale internationale, des accords de Kyoto ou de l'interdiction des essais nucléaires), la politique extérieure de l'UE continuerait à s'ancrer dans l'action multilatérale par l'amélioration du fonctionnement des organisations régionales et des Nations

UNE PUISSANCE CIVILE, DOTÉE DE MOYENS MILITAIRES

Cette « puissance tranquille » serait donc davantage civile que militaire, ce qui ne signifie pas qu'elle doive se passer de l'outil militaire. Comme le prévoit la Charte des Nations unies, l'Union européenne a le droit de défendre sa population et son intégrité territoriale. La « défense de l'Europe » restera donc une nécessité, mais les moyens alloués actuellement aux armées nationales devraient suffire, à condition que des coopérations renforcées et des restructurations soient réalisées afin d'éviter des duplications, sources de gaspillages financiers.

Ce choix conditionne également les politiques d'interventions extérieures. En premier lieu, toute action militaire doit impérativement se dérouler dans le respect du droit international⁽⁶⁾. L'Union européenne pourrait dans ce but contribuer à la mise à disposition des Nations unies de forces militaires permanentes. Ce recours à la force ne serait envisagé que si tous les autres moyens avaient échoué et que s'il y avait suffisamment de données permettant de croire que l'usage de la force n'aggraverait pas la situation.

En deuxième lieu, l'Union européenne devrait tirer les leçons des piètres résultats des interventions militaires visant à instaurer la démocratie ou à restaurer la paix. Avant de se poser la question du « devoir d'ingérence » ou du « droit d'intervention humanitaire », l'UE pourrait d'abord s'astreindre à un « devoir d'abstention » en évitant de soutenir des régimes dictatoriaux ou des groupes dissidents violents qui finissent un jour par se retourner contre ceux qui les ont soutenus, comme ce fut le cas de l'Irak de Saddam Hussein ou d'Al-Qaïda.

L'Europe en tant que puissance tranquille existe déjà. Il est erroné d'affirmer qu'elle ne représente rien face à la puissance militaire des Etats-Unis. Elle a déjà pesé sur le cours des événements dans le monde : elle a pour cela d'abord utilisé sa force économique et ses instruments politiques et diplomatiques et privilégié ses moyens civils tout en adaptant progressivement ses instruments militaires. Elle peut continuer à renforcer sa cohésion et son efficacité en recherchant un meilleur consensus sur la manière d'agir en commun. A condition qu'elle élabore, à la suite d'un débat (notamment) parlementaire, une doctrine plus claire permettant de définir les moyens et les objectifs de sa politique. ■

(4) TODOROV Tzvetan, *Le nouveau désordre mondial*, Paris, Robert Laffont, 2003.

(5) Cet objectif est proposé d'ici à 2014 par un groupe de 300 personnalités européennes (voir « Un vrai traité pour l'Europe sociale », *Le Soir*, 23 mars 2004).

(6) PAILHE Caroline, « Une Europe sûre dans un monde meilleur : un concept stratégique utile mais dangereux », note d'analyse du GRIP, 6 janvier 2004, www.grip.org