

## « Une Europe sûre dans un monde meilleur » : Un concept stratégique utile mais dangereux

par **Caroline PAILHE**, chargée de recherche au GRIP

6 janvier 2004

Désormais, l'Union européenne dispose officiellement d'un concept stratégique de sécurité. Le document, élaboré par M. Javier Solana, Haut représentant pour la Politique étrangère et de sécurité commune de l'UE et intitulé « [Une Europe sûre dans un monde meilleur](#) », a été adopté par le Conseil européen des 12 et 13 décembre 2003 qui a clôturé la Présidence italienne[1].

Au niveau de la forme et du principe, le document de Javier Solana est, d'abord et avant tout, bienvenu car il vient combler une grave lacune. Depuis la fin des années 1990, la démarche européenne a été de développer une capacité propre, tant civile que militaire, de gestion des crises, sans disposer d'une vision claire de ses objectifs stratégiques au service de laquelle pourraient, ensuite, être déployés des moyens spécifiques.

Dans le fond cependant, il reste à voir à quoi les Etats membres (actuels et adhérents) se sont engagés. L'analyse qui suit met en exergue les insuffisances du concept stratégique européen qui pourrait justifier des politiques contradictoires, voire dangereuses.

### 1. De l'ébauche au document définitif : les principales modifications

Dès mai 2003, une première ébauche du concept stratégique européen était présentée lors du Conseil européen de Thessalonique, le 20 juin 2003[2]. Entre cette première présentation publique et son adoption définitive en décembre 2003, le texte a été discuté dans les instances officielles de l'UE et lors de consultations avec la société civile et la communauté scientifique.

Le document définitif a donc subi quelques modifications par rapport au premier projet sans pour autant se démarquer radicalement des grandes lignes qui avaient été préalablement tracées[3].

#### *Les engagements de Etats membres*

En résumé, les Etats membres de l'UE s'engagent à répondre aux défis mondiaux (entre autres, la mondialisation, les guerres, la pauvreté, la maladie, la concurrence pour les ressources naturelles) et aux principales menaces (au nombre de cinq : le terrorisme, la prolifération des armes de destruction massive, les conflits régionaux, la déliquescence des Etats et la criminalité organisée) qui, selon eux, font partie de l'environnement de sécurité de l'Europe.

Les objectifs qu'ils s'assignent sont, dans ce contexte, de faire face à ces menaces nouvelles et dynamiques là où elles se présentent (*souvent à l'étranger*) et avec tous les outils dont l'UE dispose (y compris militaires), de construire la sécurité dans le voisinage de l'UE ainsi qu'un ordre international fondé sur un multilatéralisme efficace.

Pour ce faire, les Etats membres souhaitent être plus actifs (notamment par *un engagement préventif*), développer

leurs capacités militaires et civiles, être plus cohérents et coopérer avec leurs partenaires. Cette stratégie européenne devant contribuer, *in fine*, à un monde *plus équitable, plus sûr et plus uni*.

Les principales modifications apportées au concept stratégique européen entre juin (première présentation publique) et décembre 2003 (adoption définitive) relèvent finalement plus de la forme et de la structure du texte que de son contenu.

### **1.1. L'environnement de sécurité : défis mondiaux et principales menaces**

La première partie du concept stratégique consacrée à la **description des menaces** telles que les perçoit l'Union européenne reste relativement semblable même si, dans le titre, les menaces ne sont plus *nouvelles* comme dans l'ébauche mais *principales* et que les *défis mondiaux* ont remplacé le *nouvel environnement*.

Sous la section **défis mondiaux**, le document définitif admet que *les aspects internes et externes de la sécurité sont indissolublement liés* et que, si des populations qui ont pu bénéficier de la liberté et la prospérité, *d'autres ont perçu la mondialisation comme un élément de frustration et d'injustice*.

Les **principales menaces** identifiées restent fondamentalement identiques :

(1) le **terrorisme**, qui est maintenant défini comme une *menace stratégique croissante pour l'ensemble de l'Europe* ;

(2) la **prolifération des armes de destruction massive** ;

(3) les **conflits régionaux**, considérés dorénavant comme une menace en tant que telle, alors qu'ils étaient abordés, dans l'ébauche, sous la section précédente ;

(4) la **déliquescence des Etats** qui *sape la gouvernance mondiale et ajoute à l'instabilité régionale* et

(5) la **criminalité organisée** pour laquelle *l'Europe constitue une cible de premier ordre* et qui *comporte une dimension extérieure*.

### **1.2. Les objectifs stratégiques**

La deuxième partie consacrée aux **objectifs stratégiques** de l'Union européenne a essentiellement subi un changement de structure.

Au premier point, c'est la section **faire face aux menaces** qui apparaît désormais, sans changements fondamentaux.

Selon les documents initial et définitif, *à l'ère de la mondialisation, les menaces lointaines peuvent être aussi préoccupantes que les proches*. Le concept traditionnel d'autodéfense ne suffit plus car *face aux nouvelles menaces, c'est à l'étranger que ce situera souvent la première ligne de défense* de l'UE.

Certains éléments de la section **construire la sécurité dans notre voisinage** sont décrits plus en détails.

L'action de l'UE dans les Balkans est jugée cruciale car *c'est de la consolidation de nos réalisations dans cette région que dépend la crédibilité de notre politique étrangère*. A cet égard, *la perspective européenne est un objectif stratégique autant qu'une incitation aux réformes*.

Le règlement du conflit israélo-palestinien se réaffirme en tant que priorité stratégique pour l'Europe. D'une manière plus générale, il est reconnu qu'*un engagement plus large avec le monde arabe devrait être envisagé*.

La section consacrée à l'**ordre international fondé sur un multilatéralisme efficace** a gagné en cohérence et en détermination.

Reprenant les termes du premier document qui affirmait que *les relations internationales ont pour cadre fondamental la charte des Nations unies*, l'Union européenne s'engage maintenant à *défendre et à développer le droit international*.

L'UE argumente en faveur du multilatéralisme en mettant désormais en avant sa propre expérience qui *montre que la sécurité peut être renforcée par des mesures de confiance et la mise en place de systèmes de contrôle des armements, instruments qui peuvent également contribuer à la sécurité et à la stabilité dans notre voisinage et au-delà*.

### **1.3. Implications politiques pour l'Europe**

La troisième et dernière partie consacrée aux **implications politiques pour l'Europe** a subi quelques changements substantiels. Le concept stratégique recommandé, pour que la contribution de l'UE dans ces matières soit à la hauteur de son potentiel, que celle-ci soit plus active ; développe ses capacités ; soit plus cohérente et coopère avec ses partenaires.

L'UE doit être **plus active** *pour faire face au dynamisme des nouvelles menaces*. Cela concerne *l'ensemble des instruments en matière de gestion de crises et de prévention des conflits dont [elle] dispos[e], y compris les actions au plan politique, diplomatique, militaire et civil, commercial et dans le domaine du développement*. L'UE entend *soutenir* l'action des Nations unies et *renforcer* sa coopération avec l'organisation internationale.

Dans ce contexte, l'UE doit *être capable d'agir avant que la situation dans les pays autour de nous ne se détériore, lorsque des signes de prolifération sont détectés, et avant que des situations d'urgence humanitaire ne surviennent*. Suit alors directement la référence à l'engagement préventif de l'Union, déjà présent dans l'ébauche : *Un engagement préventif peut permettre d'éviter des problèmes plus graves dans le futur*. Passé de la deuxième partie du concept relative aux objectifs stratégiques internationaux de l'UE à celle qui concerne les implications politiques pour l'Europe, et plus précisément à la recommandation à plus de dynamisme, la possibilité d'engagement préventif se maintient donc comme démarche européenne à part entière pour faire face aux cinq menaces décrites plus haut.

Le **développement des capacités** s'attache toujours aux aspects essentiellement militaires des capacités européennes. La section épingle de nouveau la nécessité de disposer de *davantage de ressources pour la défense, d'élargir les missions*, tout en reconnaissant, contrairement au premier document, qu'*une meilleure utilisation des moyens* est également nécessaire. Un nouveau paragraphe souligne que *les arrangements permanents UE/OTAN, en particulier les dispositions « Berlin plus », renforcent la capacité opérationnelle de l'UE et [...] reflètent notre détermination commune à faire face aux défis du nouveau siècle*.

L'UE doit être **plus cohérente**. Cela reste une nécessité absolue pour utiliser au mieux les nombreux instruments et moyens développés par l'UE en matière de politique étrangère et de sécurité commune et en matière de défense.

La **coopération avec les partenaires** de l'Union européenne est enfin abordée sans grands changements. Cette section insiste davantage cependant sur le caractère irremplaçable de la relation transatlantique, où l'objectif de l'Europe *devrait être un partenariat efficace et équilibré avec les Etats-Unis*. Le document enfin souligne que les relations qu'entretient l'Europe avec le reste du monde de par *[son] histoire, [sa] géographie et [ses] liens culturels* sont un *atout important qu'il faut exploiter*.

En **conclusion**, c'est de nouveau le multilatéralisme – défini comme *efficace* dans le document définitif – qui est souligné comme principal objectif pour l'Union européenne, pouvant ouvrir la voie à un monde plus équitable, plus sûr et cette fois *plus uni*.

## 2. Commentaires et analyse

Indéniablement, le texte définitif de la doctrine européenne de sécurité a gagné en consistance, tant dans la structure que sur le fond où certains points ont été clarifiés et/ou détaillés.

Au-delà des modifications cependant, les grandes lignes de la stratégie européenne restent identiques en essence et butent donc sur les mêmes pierres d'achoppement[4]. Plus particulièrement, il est regrettable que les points suivants se soient maintenus de manière définitive dans la doctrine européenne : (1) la prépondérance de l'influence américaine dans la définition de l'agenda sécuritaire de l'UE ; (2) l'eurocentrisme dans la conception des menaces et de la sécurité internationale ; (3) l'absence d'interdiction explicite pour l'UE de mener des actions militaires préventives et (4) l'absence de ligne claire, univoque, de la stratégie européenne parmi la panoplie d'actions et d'outils dont il est fait mention.

### 2.1. La trop grande influence de l'agenda américain

Tant dans le projet de document que dans sa version définitive, l'influence de l'agenda américain sur le cadre stratégique européen est trop perceptible.

D'abord, tant dans le fond que dans la forme, les préoccupations exposées dans les deux versions du concept stratégique s'approprient le débat américain depuis le 11 septembre 2001 et coïncident avec la *National Security Strategy* des Etats-Unis. Ainsi, Solana esquisse, entre autres, un « axe du bien » qui s'offre en miroir à l'« axe du mal » américain[5].

Ensuite, la motivation qui a présidé à la rédaction de la doctrine européenne s'inscrit dans un moment particulier des relations transatlantiques où, à la suite de l'intervention anglo-américaine en Irak, il s'agissait principalement de se réconcilier avec les Etats-Unis et de réaffirmer la primauté du partenariat stratégique euro-américain. Et quoi de plus rassembleur, dans ce contexte, qu'une vision partagée des menaces internationales et qu'un agenda sécuritaire commun.

Depuis la fin officielle des hostilités en Irak, les Européens n'ont manqué aucune occasion d'insister sur la convergence de leurs intérêts sécuritaires avec ceux de leur partenaire atlantique. Ainsi, au Conseil européen de Thessalonique du 20 juin 2003, le projet de concept stratégique européen a coïncidé avec la présentation d'un autre document stratégique européen important, [la déclaration européenne sur les armes de destruction massive](#)[6]. Ces deux documents, qui font principalement écho aux préoccupations sécuritaires américaines, ont largement ouvert la voie au sommet bilatéral euro-américain du 25 juin 2003 à Washington, à l'issue duquel fut adoptée la déclaration commune des Etats-Unis et de l'UE sur la prolifération des armes de destruction massive, par laquelle les signataires s'engagent, à l'article 1, à *utiliser tous les moyens dont [ils] dispos[ent] pour éviter la prolifération des ADM et les conséquences désastreuses qu'elle entraînerait*[7].

### 2.2. La sécurité de l'Europe ne peut se construire contre le reste du monde

Les menaces et les risques tels que les entrevoit l'Union européenne se focalisent essentiellement sur l'Europe et sur la garantie de ses intérêts. Les menaces sont donc perçues de manière restreinte et fort peu systémique.

D'abord, les conflits, les armes de destruction massive, le terrorisme, les Etats en déliquescence ne sont pas des phénomènes en soi, qu'il s'agirait d'éradiquer. Ce sont les symptômes de causes plus profondes qui sont néfastes, et ceci pas seulement pour l'Europe et ses partenaires mais aussi pour le reste du monde. La définition des menaces et des risques doit donc être considérée de manière plus large afin d'englober les facteurs inducteurs objectifs qui favorisent leur apparition.

Ensuite, il est indispensable d'évaluer ces causes profondes en tant qu'éléments structurels du système international dans tous ses aspects (économiques, politiques, culturels, environnementaux, etc.), où interagit un ensemble d'acteurs divers, dont fait partie l'Europe. Pour être efficace, cette évaluation doit immanquablement pouvoir déboucher sur une remise en cause, même partielle, de ce système international et du propre fonctionnement de l'UE.

Si l'Europe entend contribuer à *un monde plus équitable, plus sûr et plus uni*, elle ne devrait pas perdre vue qu'une stratégie internationale et durable ne se bâtit pas contre le reste du monde. Pour être efficace, la vision du monde qu'un document stratégique suggère immanquablement par la description des risques et des menaces et des outils pour y remédier, doit pouvoir satisfaire l'ensemble – par nature diversifié – des acteurs qui interagissent sur la scène internationale et non quelques Etats nantis et privilégiés.

### **2.3. La possibilité d'entamer des actions militaires préventives**

L'outil militaire n'est pas clairement identifié comme un ultime recours à écarter autant que possible. Il est donc considéré comme un instrument ordinaire de politique étrangère, pas suffisant en soi mais néanmoins envisagé au même titre que les autres. Par ailleurs, la possibilité de recourir à des actions militaires préventives n'est pas non plus explicitement bannie du concept stratégique européen. Toutes les interprétations, et donc toutes les équivoques, sont permises.

Sur ce point, c'est donc un sentiment d'ambiguïté qui domine. Certes le multilatéralisme est mis en avant, parallèlement au droit international et à la charte des Nations unies mais, contrairement à la « Stratégie de l'UE contre la prolifération des armes de destruction massive » adoptée elle aussi par le Conseil européen des 12 et 13 décembre derniers, aucune disposition du concept stratégique ne stipule que, s'il est envisagé, le recours à la force doit se faire dans le strict cadre du droit international et de la charte des Nations unies[8].

Qui plus est, dans la partie qui recommande à l'UE d'être *plus active*[9], la doctrine Solana prévoit des *interventions en amont rapides et, si nécessaires, robustes*, l'UE devant être capable *d'agir avant que la situation dans les pays [autour de l'UE] ne se détériore et lorsque des signes de prolifération sont détectés*. Et la doctrine d'affirmer dans la foulée qu'*un engagement préventif peut permettre d'éviter des problèmes plus graves dans le futur*. Or, quelques lignes plus haut, il est entendu que *cela vaut pour l'ensemble des instruments en matière de gestion des crises et de prévention des conflits dont [l'UE] dispos[e], y compris les actions au plan politique, diplomatique, militaire et civil, commercial et dans le domaine du développement*. On peut donc raisonnablement conclure que l'action militaire préventive chère à l'actuelle administration américaine n'est pas du tout inconcevable dans le cadre de l'UE et que, *de facto*, celle-ci fait officiellement partie des scénarios stratégiques européens.

La version anglaise originale du document a modifié l'adjectif *pre-emptive* en *preventive*, ce qui a fait dire à certains commentateurs que la doctrine Solana s'était adoucie[10]. L'évocation directe de la doctrine américaine a certes été atténuée dans la version anglaise, mais elle s'impose néanmoins et de manière assez insidieuse.

### **2.4. La doctrine de sécurité de l'UE : un « fourre-tout stratégique »**

Telle qu'elle se dessine, la stratégie officielle de l'Union se résume à un vaste répertoire d'intentions. Son concept apparaît avant tout comme un texte consensuel, somme toute assez mou puisque aucune ligne claire et univoque de la stratégie européenne ne se dégage de la panoplie d'objectifs et d'outils dont il est fait mention. De prime abord, vu la multitude des outils dont dispose l'UE dans ces matières, cela n'a rien de surprenant. Qu'il s'agisse des instruments militaires, civils, diplomatiques, juridiques, commerciaux, humanitaires et d'aide au développement, tous peuvent être mis au service d'une « mission » unique qui serait la « sécurité de l'Europe dans un monde meilleur ».

Le risque principal, cependant, est que le concept stratégique désormais en vigueur en Europe ne permette, au cas par cas et au gré des circonstances, tout et son contraire[11]. D'une part, l'Union européenne réaffirme, et de manière déterminée, la nécessité et l'efficacité du multilatéralisme, le cadre fondamental qu'est la charte des Nations unies et la primauté du Conseil de sécurité dans le maintien de la paix et de la sécurité au niveau international. L'UE reconnaît également le caractère multiple et complexe des menaces et leurs causes, ce qui nécessite de ce fait des outils eux aussi multiples et complexes. Mais, de l'autre, rien ne précise dans quel cadre l'outil militaire doit être utilisé et/ou décidé. Et, sans autre preuve du contraire, le cadre stratégique de l'UE laisse entendre qu'un engagement militaire préventif est concevable pour *faire face aux menaces*.

Pourtant, face au cuisant échec de la politique de l'actuelle administration américaine tant dans la lutte contre le terrorisme que dans son intervention en Irak (politique qui vise elle aussi à « rendre le monde plus sûr »), la communauté internationale avait besoin d'une approche alternative forte. Mais l'Union européenne semble avoir voulu privilégier un certain réalisme politique, sans diviser ses Etats membres ni fâcher son partenaire atlantique.

Le résultat est que, même munie d'une doctrine stratégique censée encadrer sa politique étrangère et de défense, il reste difficile de définir clairement le modèle de sécurité que l'UE veut privilégier. Tel qu'il a été adopté, le concept stratégique pourrait en effet avaliser tant l'adoption d'un modèle sécuritaire alternatif qui privilégierait les instruments « doux » de politique étrangère dans le but de construire une « puissance tranquille » que l'adoption d'un modèle de sécurité coercitif, intégré dans un « nouvel ordre européen et mondial » dont la pierre angulaire serait le partenariat Europe/Etats-Unis et UE/OTAN<sup>[12]</sup>.

Ce manque flagrant de détermination et d'engagement clairs sur la scène internationale signifie que l'influence des Etats-Unis reste prépondérante dans la construction de l'Union européenne tant en matière de politique étrangère que de défense. Certes, les Etats-Unis sont des acteurs – et des partenaires – incontournables sur la scène internationale mais si l'UE n'arrive pas à s'en différencier, cela signifie aussi et avant tout que la volonté, voire l'audace, politique fait toujours cruellement défaut.

---

1. « Une Europe sûre dans un monde meilleur », présenté par Javier Solana, Conseil européen de Bruxelles, 15895/03, 8 décembre 2003, disponible sur [www.grip.org](http://www.grip.org).

2. « Une Europe sûre dans un monde meilleur », présenté par Javier Solana, Conseil européen de Thessalonique, S0138/03, 20 juin 2003.

3. Pour un premier commentaire sur le projet de concept stratégique, voir « Le concept stratégique de l'Union européenne doit privilégier le multilatéralisme et la coopération internationale », Bernard Adam et Caroline Pailhe, *Note d'analyse du GRIP*, 4 décembre 2003, disponible sur [www.grip.org](http://www.grip.org).

4. *Ibidem*.

5. *En agissant ensemble, l'Union européenne et les Etats-Unis peuvent constituer une formidable force au service du bien dans le monde*. « Une Europe plus sûre dans un monde meilleur », *op. cit.*, p. 15.

6. « Déclaration du Conseil européen sur la non-prolifération des armes de destruction massive », Conclusions de la Présidence, Thessalonique, 19 et 20 juin 2003, annexe II, qui a donné lieu à une « Stratégie de l'UE contre la prolifération des armes de destruction massive », 15708/03, adoptée lors du Conseil européen des 12 et 13 décembre 2003.

7. « Déclaration commune du Président du Conseil européen M. Costas Simitis, du Président de la Commission européenne M. Romano Prodi et du Président des Etats-Unis M. George W. Bush sur la prolifération des armes de destruction massive », Washington, 25 juin 2003, 10902/03 (Presse 181).

8. L'article 5 de cet autre document prévoit en effet que *lorsque [l]es mesures [préventives] échouent, on peut envisager des mesures coercitives dans le cadre du chapitre VII de la Charte des Nations unies et du droit international (sanctions, sélectives ou globales, interception des cargaisons et, le cas échéant, recours à la force). Le Conseil de sécurité des Nations unies devrait jouer un rôle central à cet égard*. « Stratégie de l'UE contre la prolifération des armes de destruction massive », *op. cit.*

9. « Une Europe plus sûre dans un monde meilleur », *op. cit.*, p. 13.

10. « Solana defence paper watered down », *EUobserver*, 24 novembre 2003 ; « Javier Solana adoucit son "axe du bien" », *Le Soir*, 11 décembre 2003. De manière générale, cette possibilité de recourir à des actions militaires préventives a été peu commentée dans les médias lors de l'adoption du concept stratégique, en décembre 2003, alors que les mêmes termes avaient été abondamment

critiqués lors du dépôt du projet de document, en juin. Voir notamment « Une doctrine de sécurité commune justifie l' " action préventive" », *Le Monde*, 21 juin 2003.

11. Selon un porte-parole de Solana, le concept stratégique « sera révisé en fonction des événements », « EU adopts first security doctrine », *EUobserver*, 12 décembre 2003.

12. E. Remacle, « La guerre comme instrument de l'imperium démocratique », *Les Etats-Unis s'en vont-ils en guerre ?*, Les Livres du GRIP n° 249-250 et F. Nukundabagenzi, C. Pailhe et V. Peclow, *L'Union européenne et la prévention des conflits. Concepts et instruments d'un nouvel acteur*, Les Rapports du GRIP 2002/2.



**Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité**

70 Rue de la Consolation, B-1030 Bruxelles  
Tél.: +32.2.241 84 20 - Fax : +32.2.245 19 33  
Internet : [www.grip.org](http://www.grip.org) - Courriel : [admi@grip.org](mailto:admi@grip.org)

Copyright © GRIP - Bruxelles/Brussels, 2003 - [Webmaster](#)

La reproduction des informations contenues sur ce site est autorisée, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source et du nom de l'auteur.

Reproduction of information from this site is authorised, except for commercial purposes, provided the source and the name of the author are acknowledged.