

Sécurité internationale

La boîte à outils de l'UE

••• **Stéphane Pfister**, Thonon-les-Bains (France)
 Assistant à l'Institut européen de l'Université de Genève¹

Le maintien de la paix et de la sécurité internationale demeure un défi majeur dans un monde menacé par le fameux « choc des civilisations ». Dans ce contexte, le rôle de l'UE dans la résolution des conflits prend encore plus de valeur. Elle dispose déjà d'une large gamme de moyens novateurs qui lui permettrait de remplir cette mission. Ce qui lui manque, c'est une vision politique commune.

Les grands espoirs soulevés par l'ONU dans les années '90 sont ébranlés tandis que, malgré leur formidable puissance militaire, les Etats-Unis semblent paradoxalement désarmés pour faire face aux enjeux sécuritaires contemporains. Dans un tel climat d'incertitude, on peut légitimement se demander comment « l'Europe » peut faire entendre sa voix et... sa différence. En effet, nul ne peut ignorer le poids croissant de l'Union européenne (UE) sur la scène mondiale, avec les responsabilités nouvelles qui en découlent. Comment dès lors évaluer son rôle pour la pacification des relations internationales ?

La nature *sui generis* de la puissance européenne, tout comme la capacité de l'UE à devenir un véritable acteur global, nourrissent de multiples débats. Longtemps cantonnée dans un rôle de puissance civile et normative, l'UE a développé au cours des dernières années des moyens d'intervention qui combinent de façon inédite des éléments du *hard power* et du *soft power* : c'est la fameuse « boîte à outils » européenne pour la gestion des crises et la résolution des conflits.

L'UE dispose pour ce faire d'une large gamme de moyens (diplomatiques, militaires, économiques, humanitaires, etc.) et c'est ce qui la distingue des autres

grandes organisations internationales. Mais intervenir sur tout le spectre du conflit (prévention, gestion de crise, consolidation de la paix) suppose, sous peine d'échec ou d'enlèvement, de pouvoir agencer dans l'espace et dans le temps des moyens toujours plus diversifiés, tout en gardant l'initiative.

De façon schématique, on peut avancer que l'UE participe de deux façons complémentaires à la paix et à la sécurité internationale. L'UE influe d'une part comme « cadre ». Depuis ses origines, le processus communautaire cherche à promouvoir la paix et la réconciliation par l'intégration et la prospérité. L'Europe diffuse ainsi son « modèle » et ses « normes » au travers de ses élargissements successifs (la perspective de l'adhésion est ainsi proposée aux Balkans occidentaux) ; en développant des partenariats privilégiés avec les pays du « voisinage » qui n'ont pas vocation à rejoindre l'Union (marges méditerranéennes et orientales de l'étranger proche) ; et en tissant, au-delà, des liens avec les pays du Sud, mais aussi avec

1 • Ancien officier dans l'armée française, St. Pfister a servi notamment en Bosnie et au Liban Sud (officier en charge des affaires humanitaires à la FINUL). Il prépare actuellement un doctorat sur le concept européen de gestion civile des crises. (n.d.l.r.)

l'ONU et des organisations régionales comme l'Union africaine, l'ASEAN, etc.² Cette logique d'intégration différenciée peut aussi se concevoir selon l'image des cercles concentriques, la zone de paix et de prospérité créée par l'UE ayant vocation à se diffuser.

Mais l'UE influence également comme « acteur ». Il faut souligner à cet égard l'importance de l'action extérieure de la Commission européenne en matière de commerce, d'aide au développement, d'aide humanitaire, etc. Cherchant à promouvoir la prévention des conflits, mais aussi la « bonne gouvernance » démocratique et économique, l'instance supranationale mène notamment une politique de conditionnalité. Ce maniement de la carotte et du bâton est souvent décrit comme étant le masque d'un impérialisme d'inspiration libérale et occidentale. L'efficacité de cette politique pour la transformation pacifique des structures et des sociétés reste ainsi à démontrer.

En parallèle, le Conseil de l'UE³ développe un embryon de politique étrangère avec la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Le visage de Javier Solana, Haut représentant (HR) pour la PESC, est ainsi devenu familier pour les citoyens européens. Le HR et ses représentants spéciaux sont d'ailleurs de plus en plus sollicités pour mener des actions de diplomatie préventive et de médiation, y compris en Afrique ou au Proche-Orient. L'UE est ainsi mem-

bre du Quartet pour le conflit israélo-palestinien. Enfin, depuis 1999, la PESC est prolongée par son bras armé, la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD).

Malgré la crise irakienne de 2003 et alors que le projet d'Europe politique semble en panne sous bien des aspects, il faut se féliciter des progrès enregistrés par la PESC/PESD en quelques années. En effet, plus l'UE agit, plus la « demande d'Europe » se fait sentir sur la scène internationale. A cet égard, les objectifs généraux énoncés dans le Traité sur l'Union européenne (TUE, art. 11-1) méritent d'être rappelés : « La sauvegarde des valeurs communes, des intérêts fondamentaux, de l'indépendance et de l'intégrité de l'Union (...); le renforcement de la sécurité de l'Union sous toutes ses formes; le maintien de la paix et le renforcement de la sécurité internationale (...); la promotion de la coopération internationale; le développement et le renforcement de la démocratie et de l'Etat de droit, ainsi que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. »

Valeurs contre intérêts ?

Au-delà du discours, comment traduire en actes ces grands principes dont la tonalité généreuse ne doit pas cacher les aspects liés aux considérations sécuritaires, voire à la *Realpolitik* ? A l'évidence, il y a des choix à opérer en fonction des intérêts mais aussi des valeurs que les vingt-sept souhaitent défendre et promouvoir.

Une excursion dans la pensée de Robert Cooper⁴ semble à ce stade révélatrice. Le diplomate britannique (influent conseiller de Javier Solana) plaide pour que l'Europe affronte avec lucidité les menaces contemporaines (terrorisme,

2 • Promotion d'un monde multipolaire au travers du concept de « multilatéralisme efficace » s'opposant à l'unilatéralisme américain.

3 • Autre instance dirigeante de l'UE où sont représentés les Etats membres sur une base intergouvernementale.

4 • Robert Cooper, *La Fracture des Nations. Ordre et chaos au XXI^e siècle*, Denoël, Paris 2004, 210 p.

faillite des Etats, crime organisé), tout en assumant pleinement l'idée du « deux poids - deux mesures » : « Entre eux, les Etats postmodernes fonctionnent grâce à des règles établies et à l'existence d'une sécurité fondée sur la coopération et l'ouverture. Cependant, lorsqu'ils ont affaire à des Etats étrangers à ces conceptions, les Européens doivent recourir à des méthodes d'une époque antérieure (...) Dans la jungle, ils doivent appliquer les lois de la jungle. » Pour Robert Cooper, le bon sens devrait en outre décourager les interventions extérieures « pour des motifs purement altruistes ». Le cas de la crise du Kosovo a néanmoins montré que des valeurs communes nées de l'histoire peuvent justifier une intervention sur des bases éthiques et morales.

Le diplomate estime au final, que, pour agir, les Européens disposent de trois leviers principaux : la parole, l'argent et la force. Si les discours ne traduisent que des promesses d'aide ou des menaces, les résultats de l'arme financière demeurent incertains quand il s'agit d'atteindre des objectifs politiques. Reste l'usage de la coercition mais, citant Napoléon, le Britannique rappelle que « rien de durable ne se fonde sur la force ». R. Cooper préconise donc de privilégier les stratégies coopératives, tout en ayant la sagesse de se fixer des ambitions modestes et ciblées. Surtout, le temps gagné par l'action directe doit être utilisé pour s'attaquer aux causes profondes des instabilités et des injustices.

On le voit, les dilemmes sont multiples. Comment dès lors définir le rôle dévolu à la PESD ? Depuis 1999, celle-ci s'est distinguée par la création *ex nihilo* d'une chaîne politico-militaire, puis, à partir de 2003, par le déploiement d'opérations sur des théâtres de plus en plus lointains : Balkans, Caucase, Afrique, Moyen-Orient, Indonésie.

Nature duale

La première caractéristique de la PESD est certainement sa double nature civile et militaire. Prenant en compte les enseignements des crises internationales complexes des années '90, l'UE et les Etats membres ont conçu la PESD comme un outil capable de couvrir l'ensemble des opérations de gestion des crises, sur tout le cycle du conflit (*Tâches de Petersberg*). Ainsi, la PESD a été élaborée pour répondre de façon novatrice aux défis sécuritaires contemporains.

Tout d'abord, l'UE s'est dotée d'unités militaires d'intervention rapide pouvant être projetées dans un cadre autonome ou à la demande d'autres organisations comme l'ONU. Parallèlement, elle a développé des capacités inédites de *gestion civile des crises* couvrant des domaines de plus en plus diversifiés : police, renforcement de l'Etat de droit, administration civile, protection civile, observation et surveillance, Réforme du secteur de la sécurité, Désarmement, démobilisation et réintégration des combattants (DDR). Concrètement, il s'agit de déployer gendarmes, policiers et magistrats, notamment pour endiguer dans l'urgence l'escalade de la violence ou pour combler le vide sécuritaire dans les phases de transition post-conflits.

Fait étonnamment méconnu, ces actions, qui relèvent de la « sécurité douce », représentent à ce jour la très grande majorité des interventions de la PESD (une douzaine de missions civiles pour quatre opérations militaires). La nature duale de la PESD marque en tout cas assurément la singularité de l'UE dans l'architecture internationale de la sécurité.⁵

5 • Pour comparaison, l'OTAN ne dispose que de forces militaires classiques.

Au final, il faut reconnaître avec Javier Solana la « légitimité par l'action » apportée par la PESD, malgré des objectifs a priori peu compatibles : accroître, d'une part, l'influence de l'UE dans les processus diplomatiques et dans la gestion des crises, et ce au service d'une certaine idée de l'Europe-puissance ; d'autre part, participer à la promotion et à la consolidation d'une paix juste et durable (« paix positive ») dans le cadre d'une approche globale prenant en compte la « sécurité humaine ».

Plus de cohérence

Il convient encore d'insister sur le caractère intrinsèquement européen de l'approche de l'UE en matière de résolution des crises et des conflits. On citera l'importance du phénomène d'europeanisation et des dynamiques d'intégration (même si la notion de « modèle européen » reste discutable), l'attachement au respect du droit international et la mise en œuvre du concept de « multilatéralisme efficace ». Ou encore le souci de traiter les causes profondes des différends et des inégalités par le soutien à la démocratisation et au développement économique (champs d'action privilégiés de la Commission). Sans oublier l'effort porté sur la prévention et la reconnaissance que, si l'usage de la force est parfois incontournable, les méthodes alternatives et non coercitives restent à privilégier.

Le développement de la « boîte à outils » européenne marque en ce sens la volonté de l'UE de disposer d'une gamme

de moyens toujours plus élargie. Il reste encore à mobiliser ces moyens d'intervention dans le sens d'une plus grande cohérence d'ensemble et avec une vision sur le long terme.

La symbiose entre les instruments de la Commission et les actions PESC/PESD menées par les Etats-nations dans un cadre intergouvernemental reste ainsi à concrétiser. On regrettera de ce fait que les avancées institutionnelles prévues par le Traité constitutionnel n'aient pas pu être mises en œuvre. Les Européens peuvent en tout cas conjuguer avantageusement leur diversité. Cette « unité dans la diversité », produit d'une histoire compliquée, valorise incontestablement l'UE dans son rôle de porteparole du dialogue des cultures.

Ces éléments sont assurément prometteurs pour espérer voir l'Union s'affirmer comme un acteur majeur et « positif » du système international. La question des valeurs européennes et de leurs fondements revêt une « centralité » qu'on ne saurait ignorer. On mesure dès lors la portée du Message de Rome, envoyé solennellement aux dirigeants de l'UE par les délégués participant au récent congrès de la COMECE : « (...) Nous demandons que l'UE soit guidée par les valeurs et les principes qui ont inspiré l'unification européenne depuis ses débuts. Il s'agit de la dignité humaine, l'égalité entre homme et femme, la paix et la liberté, la réconciliation et le respect mutuel, la solidarité et la subsidiarité, l'Etat de droit, la justice et la recherche du bien commun... »⁶

St. Pf.

6 • Commission des Conférences épiscopales de la Communauté européenne, Congrès européen sur le thème *Valeurs et perspectives pour l'Europe de demain. Les 50 ans des traités de Rome*, 23-25 mars 2007.