

# Propos sceptiques sur la stratégie européenne de sécurité

*Les lignes de force du document Solana partagent avec les États-Unis une même idéologie; seules des modalités d'application les différencient. La politique étrangère européenne se contente d'une gestion technicienne des crises, et reprend à son compte le discours de la « mondialisation heureuse ». Le rapport à l'usage de la force est ambigu et laisse la porte ouverte à des opérations de « prévention des menaces ». L'autisme européen est donc peu compatible avec les prétentions déclarées du rapport Solana: une Europe sûre dans un monde meilleur.*

## Éric Remacle

Éric Remacle est professeur à l'Université libre de Bruxelles.

Le 12 décembre 2003, les chefs d'État et de gouvernement de l'Union européenne adoptaient, lors du Conseil européen de Bruxelles, le document intitulé « Une Europe sûre dans un monde meilleur. Stratégie européenne de sécurité », dont une première version avait été proposée comme document de travail par Javier Solana, haut représentant pour la Politique étrangère et de sécurité commune (P.E.S.C.) six mois plus tôt. Ce premier projet était issu de la plume de l'un des proches conseillers de Solana, le diplomate britannique Robert Cooper, précédemment considéré comme l'un des

« gourous » de Tony Blair en politique étrangère.

L'objectif défini au printemps 2003 par les ministres des Affaires étrangères, dans l'urgence des déchirements autour de la crise irakienne, était de se doter d'un équivalent européen de la U.S. National Security Strategy du président Bush devenue, depuis 2002, la référence pour l'action des États-Unis dans le monde. Pour l'Europe, il fallait prouver une capacité similaire de produire une réflexion stratégique européenne, de définir des intérêts communs et des valeurs com-

munes et cela dans un document relativement court et général, mais qui devait être l'amorce de stratégies plus spécifiques, domaine par domaine.

Le contexte irakien avait en effet profondément changé la donne. Il s'agissait de retrouver un discours commun et d'intégrer dans une vision d'ensemble les initiatives éparses prises en politique étrangère durant les années précédentes, ainsi que les outils militaires et les institutions mis en place depuis 1999. C'est en effet depuis cette année-là que l'Union a créé le poste de haut représentant de la P.E.S.C., confié à Javier Solana, s'est dotée de capacités militaires et civiles d'intervention rapide, a inscrit dans le traité de Nice une compétence militaire — la Politique européenne de sécurité et de défense ou P.E.S.D. — et a mis sur pied trois institutions permanentes chargées de gérer au jour le jour la P.E.S.C. et la P.E.S.D. : le Comité politique et de sécurité (Cops), le Comité militaire et l'État-major de l'Union européenne (Emue).

Le texte est divisé, outre l'introduction et la conclusion, en trois grandes parties portant successivement sur l'environnement de sécurité, les objectifs stratégiques et leurs implications politiques pour l'Europe. Chacune de ces parties est, elle-même, subdivisée en sous-ensembles.

L'environnement de sécurité est défini en fonction de l'évaluation, d'une part, des défis mondiaux (risques non militaires) et, d'autre part, de cinq menaces principales (terrorisme, armes de destruction massive, conflits régionaux, États en déliquescence, crime organisé).

Les objectifs stratégiques énumérés sont au nombre de trois : faire face aux menaces ; construire la sécurité dans notre voisinage ; s'inscrire dans un ordre international fondé sur un multilatéralisme efficace.

Les implications politiques pour l'Europe sont déclinées en fonction de quatre mots d'ordre : une politique plus active ; des capacités militaires plus importantes ; une politique plus cohérente intégrant tous les moyens de l'Union ; la coopération avec les partenaires.

Sans la commenter dans toutes ses dimensions, nous allons examiner ici quatre questions majeures posées par cette *Stratégie de sécurité européenne*. Quelle lecture fait-elle de la situation mondiale ? Quelle est l'idéologie qui sous-tend le document ? Y a-t-il et faut-il une place pour une « Europe-puissance » face aux États-Unis et à l'Otan ? Quelle est en définitive la représentation du monde inscrite dans le document Solana ? On constatera que l'analyse du document ne peut guère être détachée d'une appréciation d'ensemble des représentations occidentales, y compris nord-américaines, de la sécurité durant toute la décennie écoulée, c'est-à-dire entre les deux guerres du Golfe de 1991 et 2003.

#### UNE NOUVELLE LECTURE DE LA SITUATION MONDIALE ?

Ce qui frappe immédiatement pour le lecteur habitué aux textes sur la sécurité des années nonante, c'est la substitution du mot « menace » à celui de « risque ». Cela est véritablement une première dans un

texte européen, et l'on peut y voir un effet de l'atmosphère post-11 septembre et de la guerre d'Irak.

L'utilisation précédente du terme « risque », inspirée de la volonté de dépasser une vision militaire de la sécurité héritée de la guerre froide<sup>1</sup>, n'avait, il est vrai, pas que des avantages, car l'objectif de « civilisation » de la sécurité qu'elle reflétait se traduisait souvent dans une « sécurisation » de questions d'ordre purement civil telles que les migrations, la pauvreté, les problèmes environnementaux. Le document Solana poursuit d'ailleurs ce type de logique lorsqu'il aborde ce type de questions, rebaptisées « défis mondiaux ».

Mais le retour au terme « menace » possède lui aussi sa dangerosité propre: il focalise la réflexion sur les réactions à apporter aux dites menaces, sans aborder les sources politiques de celles-ci, ni en évaluer l'impact réel en termes de sécurité. En d'autres termes, les menaces en question sont perçues en termes absolus (la stratégie ne dit-elle pas, par exemple, que « la prolifération des armes de destruction massive constitue potentiellement la menace la plus importante pour notre sécurité »?) et apparaissent comme des « maladies » sévissant à l'extérieur de nous-mêmes et qu'il faut éradiquer, non comme le produit d'interactions entre des acteurs internationaux autour d'enjeux politiques et de dilemmes de sécurité nationaux, régionaux ou globaux. C'est la voie ouverte au retour des « scénarios du pire » (*worst case scenarios*) qui ont tétanisé les acteurs de la guerre froide et qui

constituent un ferment de spirales de confrontations potentielles.

Les menaces dont il est question sont définies en des termes assez similaires à la National Security Strategy américaine. La version de la stratégie européenne de juin 2003 n'en identifiait que trois: le terrorisme, les armes de destruction massive et les États en décomposition (*failed States*). La seule différence majeure avec la vision américaine portait sur ce dernier élément, puisque George W. Bush s'est davantage centré sur les « États voyous » (*rogue States*), c'est-à-dire des pays semi-industrialisés et au régime autoritaire, à l'image de la Corée du Nord, de l'Irak ou de l'Iran, qui peuvent menacer l'Occident, que sur ces États en déliquescence (du type de la Somalie ou du Liberia, voire de la Bosnie-Herzégovine ou de la Colombie), qui peuvent devenir des « trous noirs » sécuritaires entraînés dans une spirale de violence, voire un havre pour des groupes terroristes du type Al-Qaïda, ou des narcotrafiquants.

Alors que le texte du mois de juin ne traduisait donc pas beaucoup de différences avec l'évaluation américaine des menaces, la version finale de la *Stratégie européenne* — sous l'influence de fonctionnaires et diplomates, notamment allemands, soucieux d'éviter une dérive « blairiste » de la P.E.S.C. — a tenté de renforcer une certaine spécificité européenne en ajoutant la référence aux conflits régionaux et au crime organisé comme deux autres menaces, en atténuant certaines expressions, en déplaçant des paragraphes et en se référant plus

<sup>1</sup> La social-démocratie et les mouvements de paix ont en particulier développé durant les années quatre-vingt des concepts de sécurité intégrée (*comprehensive security*), de sécurité coopérative, et de sécurité commune, inspirés par l'Acte final d'Helsinki, qui ont trouvé un écho important après la chute du Mur de Berlin.

explicitement aux défis mondiaux, non militaires, comme autre volet de l'environnement de sécurité<sup>2</sup>. Il s'est surtout agi d'une intégration de la rhétorique de l'Europe comme « puissance civile » dans un texte à tonalité générale très sécuritaire, mais sans remise en cause de la logique inhérente à cette dernière.

Cette lecture « sécuritaire » amène à un autre constat portant sur ces fameux défis mondiaux eux-mêmes: celui d'une véritable inversion du discours sur le sous-développement (Mestrum). En effet, le texte affirme que « la sécurité est une condition nécessaire du développement », thèse que l'on peut évidemment partager sans hésitation, mais qui débouche sur la conclusion que, en particulier dans les États en décomposition, la source de l'insécurité se trouve dans la pauvreté et dans la corruption et la mauvaise gouvernance. Exit toute réflexion sur les sources d'approvisionnement en armements qui nourrissent les conflits (80 % des armements de la planète sont produits par les cinq membres permanents du Conseil de sécurité), sur l'interaction qui est au cœur des mécanismes de corruption, sur les causes de la pauvreté elle-même. Il est vrai qu'une tendance similaire était à l'œuvre depuis une décennie dans le discours des organisations internationales sur la pauvreté qui s'est substitué au discours sur le développement. Ainsi sont évacuées les possibilités de reposer la question du fonctionnement du système économique mondial et se construit une logique dans laquelle les causes de la pauvreté se situent uniquement dans des problèmes structurels

internes aux pays pauvres. Le sentiment d'insécurité des pays riches serait la conséquence de la pauvreté et de la corruption des pays pauvres, laquelle ne peut être combattue que par la bonne gouvernance et une meilleure insertion dans l'économie mondialisée.

En d'autres termes, tant sur les menaces que sur les défis mondiaux, le texte ne se révèle guère innovateur, d'aucuns le trouveront même plutôt rétrograde, tant il accumule les clichés de la « mondialisation heureuse ». Pour n'en donner qu'une illustration, citons-en une seule phrase: « L'environnement de l'après-guerre froide se caractérise par des frontières de plus en plus ouvertes [...] Les flux d'échanges et d'investissements, le développement de la technologie et les progrès de la démocratie ont apporté la liberté et la prospérité à bien des gens. » Il est vrai que le caractère provocateur de cette affirmation — d'ailleurs en contradiction avec les chiffres cités ailleurs dans le document sur la pauvreté dans le monde — a débouché sur l'ajout dans la version finale de la phrase supplémentaire: « D'autres ont perçu la mondialisation comme un élément de frustration et d'injustice. »

Il est évident qu'une vision plus novatrice imposerait de poser beaucoup plus fondamentalement les questions du système international, des liens entre ses aspects économiques et politiques, de l'ordonnement du monde et de la place qu'y occupent les puissances sur le plan militaire. C'est par exemple ce que laissaient entendre les nombreux opposants à la guerre d'Irak lorsqu'ils criti-

<sup>2</sup> Entre les deux versions a été également retiré un tableau reprenant le résultat d'un Eurobaromètre sur les perceptions des menaces par les Européens, qui donnait l'impression stupéfiante que Javier Solana trouve dans ce type de sondages le fondement de sa réflexion et de sa légitimité.

quaient l'unilatéralisme américain, non par désaccord tactique sur l'approche à avoir vis-à-vis de Saddam Hussein, mais en tant que menace pour un système international pacifique et égalitaire. Mais ce serait là entrer dans des considérations remettant en cause le consensus politique de base, qui est une certaine vision idéologique du monde.

### LES DÉBATS IDÉOLOGIQUES SOUS-JACENTS

Depuis 2001, l'administration Bush diffuse une conception idéologique de la sécurité que nous avons résumée par l'expression « syndrome du hérisson agressif ». Cette conception s'articule sur trois axes complémentaires et entremêlés.

Le premier est une protection « ultra-défensive » du territoire national contre les menaces telles que les missiles balistiques, comme l'a montré la relance du projet de « bouclier spatial ». Les attentats du 11 septembre n'ont fait que renforcer cette logique en l'étendant au domaine de la sécurité intérieure, la Homeland Security.

Le second axe porte sur le recours à l'action offensive, et si nécessaire « pré-emp-tive », pour éradiquer les menaces qui, depuis le 11 septembre, peuvent venir de pays aussi lointains que l'Afghanistan. C'est le retour en force d'un discours fondé sur une lecture du monde selon la dichotomie « ami-ennemi », qui est assez semblable à celui de la guerre froide mais beaucoup plus asymétrique : l'« ennemi » n'est plus une grande puissance (un « global peer competitor » dont les États-

Unis ont par ailleurs pour objectif officiel d'empêcher l'émergence), mais quelques États dits voyous, un ensemble de groupes terroristes, des ennemis diffus et pluriels.

Le troisième axe est le plus idéologique, puisqu'il considère que la défense des intérêts de sécurité nationale des États-Unis sert aussi leur mission historique de propagation de la démocratie et du « bien ». Ce n'est donc pas seulement un discours sur les intérêts et la protection des citoyens américains, mais aussi sur les valeurs et l'organisation du monde. La logique d'affrontement va donc dans un certain sens au-delà de celle de la guerre froide dans la mesure où elle s'appuie sur un discours de relégitimation de la guerre au service d'un « imperium » démocratique.

La teneur idéologique de cette vision a été poussée à l'extrême par les néoconservateurs de l'administration Bush, mais elle s'inscrit dans une tendance lourde des administrations américaines antérieures, tendance également présente dans nombre de réflexions européennes de l'après-guerre froide. Elle n'est ni spécifiquement « bushienne » ni spécifiquement américaine, mais largement partagée dans la représentation du monde occidental sur les conséquences de la fin de la guerre froide, ce qui explique qu'elle se connecte par certains aspects aux débats sur la mondialisation.

Pour en résumer la teneur, nous nous référerons au texte du philosophe allemand Jürgen Habermas de 1995 sur le bicentenaire de l'idée de paix perpétuelle

chez Emmanuel Kant. Pour Habermas, l'un des plus célèbres promoteurs de la vision postnationale du monde en vigueur chez nombre d'intellectuels européens, les trois mondes de la guerre froide (camp capitaliste, camp socialiste, tiers monde) ont cédé la place à une organisation de la planète en fonction de trois autres mondes, de trois cercles. Le cercle considéré comme le nouveau troisième monde est constitué par les États en décomposition et où règne l'anarchie. Les États du deuxième cercle se situent encore dans la logique de la modernité: ils emploient la force au service de leurs intérêts mais ne sont pas démocratiques et répriment leurs populations (les régimes de Saddam Hussein et Slobodan Milosevic en constituant les prototypes). Enfin, il y a le premier cercle, celui des États du premier monde qui peuvent s'offrir le luxe de mettre leurs intérêts nationaux en accord avec les critères normatifs qui sont définis par les Nations unies. Ce sont eux aussi qui s'arrogent le droit d'ingérence au nom du respect des droits de l'homme et de la démocratie. Ce n'est pas l'effet du hasard si Bernard Kouchner, promoteur du droit d'ingérence, a jugé la guerre en Irak légitime en raison de cette logique.

C'est le président Clinton, et non son successeur, qui a porté cette conception sur les fonts baptismaux, avec son propre document de politique étrangère de 1993 consacré à l'élargissement des démocraties de marché comme objectif stratégique de la politique américaine. Il en est résulté une conception de la sécurité nationale qui inclut par exemple le changement de

régime comme un objectif politique légitime, comme l'a confirmé le choix fait officiellement en cette matière avec l'adoption de l'Iraqi Liberation Act de 1998, donc avant l'arrivée de George W. Bush à la Maison-Blanche. Ce dernier, et les néoconservateurs qui le conseillent, ont porté cette conception à son point le plus radical, notamment à la suite de leur interprétation des conséquences des attentats du 11 septembre et de la nécessité d'assurer de manière absolue les intérêts de sécurité des États-Unis, qui les amène à considérer la puissance militaire et la guerre comme instruments centraux de cette politique. En superposant à la lecture du monde en trois cercles des libéraux postnationalistes la grille « amiennemi » post - 11 septembre des néoconservateurs, on dispose des deux arguments complémentaires utilisés pour légitimer la guerre d'Irak.

C'est ici qu'il convient de révoquer la personnalité de Robert Cooper, principal rédacteur de la *Stratégie européenne de sécurité* et inspirateur de la politique étrangère de Tony Blair. Avant d'entrer dans les services de Javier Solana, ce diplomate britannique a en effet produit un document de réflexion qui fait parfaitement le lien entre le discours libéral postnational et le discours sur la force et la puissance. Intitulé *The Post-Modern State*, cet essai plaide ouvertement et sans complexe pour un « impérialisme libéral ».

Robert Cooper y reprend à son compte les thèses habermassiennes sur la division du monde en trois cercles et leur attribue des qualificatifs assez explicites. Le troi-

sième monde est celui des États en déliquescence, les *failed States*; le second, celui des États voyous, les *rogue States*; le premier, celui des États postmodernes. Ces derniers, dont on perçoit immédiatement qu'ils possèdent aux yeux de l'auteur une supériorité intrinsèque, sont aussi les instruments d'une mission historique d'unification du monde. Celle-ci doit être menée au travers de deux démarches: un « impérialisme consenti » par adhésion de tous aux principes des organisations économiques internationales (O.M.C., F.M.I., Banque mondiale) et un « impérialisme de proximité » imposé par les États du premier monde, impliquant toutes les mesures nécessaires de stabilisation et en dernier ressort l'usage de la force. Il ne s'agit pas à ses yeux d'un impérialisme au sens traditionnel du terme — les empires n'ayant plus de sens dans une lecture postmoderne et globalisée de la planète — mais d'un « impérialisme libéral<sup>3</sup> ».

Les fondements idéologiques de ces différents discours américains et européens qui portent non seulement sur la sécurité, mais plus largement sur l'organisation du monde, voire sur le sens de l'histoire, sont donc largement convergents. La différenciation entre États-Unis et Europe dans l'insistance sur les « *rogue States* » pour les premiers et « *failed States* » pour les seconds apparaît, à la lecture de Robert Cooper, comme un partage des tâches davantage que comme une divergence conceptuelle. En tout cas, toutes ces conceptions présupposent la supériorité de certains régimes sur d'autres, la remise en cause du principe de l'égalité sou-

veraine des États et la légitimité du recours à la force dans le chef des démocraties s'il sert leur mission historique présumée.

Lorsque Javier Solana affirme qu'en œuvrant de concert, l'Union européenne et les États-Unis peuvent constituer une « formidable force au service du bien dans le monde », il reprend cette tonalité messianique, à laquelle les textes de l'Union européenne ne nous avaient guère habitués. Ce serait assurément solliciter outrageusement la stratégie européenne de sécurité que de lui attribuer une cohérence idéologique parfaite et un alignement total sur les vues personnelles de Robert Cooper, dans la mesure où le document représente vingt-cinq États aux traditions différentes. Mais l'éclairage que lui apportent ces citations de Habermas et Cooper ainsi que sa proximité avec les stratégies de sécurité nationale de Bill Clinton et George W. Bush indiquent en tout cas que l'on se situe, en termes d'argumentaires, dans des registres assez similaires reflétant une pensée largement majoritaire dans les cercles dirigeants occidentaux, les divergences ne se situant pas au niveau des fondements, mais sur le plan des modalités d'application.

Parmi ces dernières, le document de l'Union européenne met en relief une vision spécifique du multilatéralisme et de la référence systématique aux Nations unies. Le lecteur s'interrogera sur ce qui a permis une telle unanimité entre des États qui se sont si ouvertement déchirés autour de la décision unilatérale et illéga-

<sup>3</sup> Les termes « impérialisme libéral », « consenti » et « de proximité » sont ceux de Robert Cooper lui-même.

le des États-Unis d'entrer en guerre contre l'Irak. C'est qu'en réalité la stratégie européenne de sécurité conserve suffisamment d'ambiguïtés et de possibilités d'interprétations pour permettre un tel compromis. Tout d'abord, le multilatéralisme peut être interprété en partie selon la conception états-unienne, c'est-à-dire la constitution de « coalitions de volontaires », et ne signifie pas automatiquement « respect du droit international ».

Ensuite, la véritable question ne se situe pas vraiment dans l'attachement au multilatéralisme, qui reste une référence pour l'ensemble du monde occidental, y compris aux États-Unis<sup>4</sup>, mais davantage dans la définition des conditions pour l'emploi de la force. Sur ce plan, la stratégie de l'Europe des Vingt-cinq reste fort peu claire : lorsqu'elle déclare que le recours à la force doit constituer un dernier recours, elle ne dit jamais que seul le Conseil de sécurité des Nations unies peut en décider, ni qu'elle s'abstiendrait d'utiliser elle-même certaines formes récentes de légitimation du recours à la force, telles que les « représailles armées » en Afghanistan ou la « légitime défense préventive » en Irak, pourtant toutes deux contraires au droit international (Bannelier et alii).

En revanche, le document insiste sur la nécessité d'agir lorsque les règles ou régimes internationaux sont bafoués (le terme « régime international » se référant implicitement aux différents mécanismes de non-prolifération des armes nucléaires, chimiques et bactériologiques) et appelle de ses vœux un « multilatéralis-

me effectif », c'est-à-dire capable de recourir à la force. On peut y voir une disponibilité au recours illégal à la force, peu surprenant si l'on se souvient que l'Union européenne a soutenu en mars 1999 les bombardements sur la Yougoslavie et qu'à chaque étape de la négociation des articles des traités européens sur la politique de sécurité et de défense commune, les dirigeants européens évitèrent de se référer explicitement à la nécessité d'un mandat du Conseil de sécurité pour les opérations de maintien ou de rétablissement de la paix<sup>5</sup>. Les tenants d'une « Europe-puissance » préfèrent assurément se réserver un certain droit de décision discrétionnaire, au cas par cas. Mais en quoi se comportent-ils alors différemment du partenaire nord-américain, sinon par une retenue un peu plus grande qui n'est peut-être que le reflet d'une puissance plus modeste ?

On assiste d'ailleurs dans le développement de cette vulgate occidentale à une relégitimation non seulement de logiques d'affrontement, mais aussi à une relégitimation de l'emploi de la force brute en politique. Le succès des réflexions du néoconservateur américain Robert Kagan, auteur du best-seller sur *La puissance et la faiblesse*, est remarquable de ce point de vue, puisque sa thèse quasiment unique porte sur le fait qu'en dernière instance, seule la force brute est prédominante dans les relations internationales. Selon Kagan, les États-Unis assumeront ce fait en tant que puissance, alors que l'Europe ne l'assumerait pas, se réfugiant derrière une rhétorique postmoderne qui rationalise ses propres faiblesses tout en étant

<sup>4</sup> Voir par exemple le récent article de Colin Powell, « A strategy of partnerships » dans *Foreign Affairs* de janvier-février 2004.

<sup>5</sup> À l'heure où ces lignes sont écrites, seule l'Irlande en a fait une condition explicite de sa participation aux actions militaires de l'U.E.



bien contente de vivre « sous le parapluie américain », de laisser les Américains faire le sale travail et puis d'intervenir avec la seule aide humanitaire. Kagan estime que nous nous trouverions dans une situation inverse à celle du XIX<sup>e</sup> siècle, lorsque les Européens étaient impérialistes et que les Américains les critiquaient au nom de l'émancipation des peuples et de leur autodétermination.

Cette vision constitue une relecture faussée du XIX<sup>e</sup> siècle américain et du rapport des Européens à l'emploi de la force — Robert Kagan semblant oublier notamment l'interventionnisme récurrent de la France et de la Grande-Bretagne dans leurs « prés carrés » africains, ainsi que les nombreux soldats européens tombés dans les opérations de maintien ou de rétablissement de la paix à travers le monde. Mais surtout, il frappe par son simplisme dans la définition de la puissance, qui se ramènerait à l'emploi de la force brute. C'est une forme de nouveau darwinisme social qui est ici à l'œuvre et rappelle les considérations des ultralibéraux sur l'organisation sociale en général, à savoir l'idée selon laquelle ce sont les forts qui l'emportent sur les faibles.

Kagan s'éloigne ici de réflexions intellectuellement beaucoup plus sophistiquées sur le *soft power* et l'hégémonie par la polyarchie venues d'outre-Atlantique depuis les années septante, et qui avaient largement inspiré l'approche clintonienne des relations internationales. Après la débâcle au Vietnam, les Américains avaient en effet compris que l'instrument militaire n'était pas prédominant pour

rester la première puissance. Ce qui comptait vraiment, c'était l'appui sur des réseaux d'alliance, sur l'économie, sur la capacité d'être un leader reconnu par les autres et défendant des valeurs. Bill Clinton avait cherché à conforter un tel modèle, qui permettait aux États-Unis de dominer le reste du monde sur une base plus ou moins consentie.

L'abandon de cette optique par George W. Bush au profit d'un discours sur la force comme première instance et sur l'unilatéralisme a fortement isolé les États-Unis sur la scène internationale, ce qui explique les tentatives des républicains « réalistes » tels que Colin Powell ou des démocrates menés par le candidat John F. Kerry, de ramener la stratégie des États-Unis sur une voie plus multilatérale et une définition plus multidimensionnelle de la puissance et de la sécurité. Mais, au-delà de ces débats sur les priorités de politique étrangère, la politique de force et l'idéologie du darwinisme social portées par un Robert Kagan ont puissamment déplacé le curseur de la politique internationale vers une idéologie du recours à la force comme cœur de la politique étrangère. Cette idéologie, que l'on voyait poindre déjà en Europe dans les débats sur les guerres des Balkans, s'est trouvée renforcée par les attentats du 11 septembre 2001 et par la rhétorique sur les armes de destruction massive comme mal absolu et menace totale. Il n'est guère surprenant que, sur le fond, la stratégie européenne de sécurité plaide elle aussi dans ces mêmes termes et que l'augmentation des dépenses militaires en constitue l'une des

seules propositions concrètes, dont Robert Cooper nous indique par ailleurs qu'il s'agit de la « réponse à Robert Kagan ». C'est tout le sens de la nouvelle insistance sur le concept et l'opérationnalisation d'une « Europe-puissance » capable de peser par la force sur les choix internationaux.

### L'EUROPE-UISSANCE ET L'OTAN

Le document Solana refuse implicitement de remettre en cause l'entremêlement entre, d'une part, la construction de l'outil militaire européen au service de la politique étrangère européenne et, d'autre part, les intérêts stratégiques de l'allié américain et la manière dont se traduit un compromis à ce sujet dans l'Otan. Europe militaire et Otan sont sœurs jumelles depuis la fondation de la seconde. Nous avons déjà souligné ailleurs l'hypothèse que plus se construira la défense européenne, plus elle sera imbriquée à l'Otan et aux intérêts américains. La combinaison des débats et des rapports de force en Europe mène à la conclusion que toute défense européenne ne peut se réussir qu'au travers de très grands compromis avec l'allié américain et donc que cette défense ne peut être autonome qu'à la marge. Les premières opérations militaires de l'Union européenne, en 2003 en Macédoine ex-yougoslave et dans le district de l'Ituri au Congo, ont confirmé que l'Europe peut certes agir de manière autonome dans des régions telles que l'Afrique centrale, mais reste structurellement liée à l'Otan, comme ce fut le cas dans les Balkans. Dans le même esprit, les compromis passés en décembre 2003

entre Paris, Londres et Berlin sur les quartiers généraux opérationnels européens et atlantiques reflètent cette contrainte structurelle lourde. De ce point de vue, le discours d'un Jacques Chirac se présente officiellement comme très volontariste mais il ne débouche au mieux que sur un partage des tâches dont tout le monde pourrait très bien s'accommoder des deux côtés de l'Atlantique.

Ce qui s'est passé en Afghanistan est à cet égard un cas d'école. Il y a eu en effet deux opérations militaires sur le même territoire: une opération « offensive » dirigée par les États Unis qui continuent à tenter de détruire les foyers d'Al-Qaïda dans l'est de l'Afghanistan et dans l'ouest du Pakistan, et une opération de « stabilisation » par une force internationale (l'I.S.A.F.) désormais commandée par l'Otan, qui a un mandat de l'O.N.U., est basée essentiellement à Kaboul et a pour fonction principale de légitimer le pouvoir d'Hamid Karzaï et de sécuriser les aéroports et voies de communication principales.

On assiste donc là à un partage des rôles, qui va probablement se reproduire en Irak, comme le démontrent les discussions actuellement en cours: d'une part maintenir l'opération américaine pour éliminer les réduits baassistes et contrôler les puits de pétrole, d'autre part installer une force de stabilisation où les Européens pourraient jouer un rôle significatif et dont l'Otan constituerait le creuset. Deux logiques parallèles sont ainsi mises à l'œuvre dont l'une est mandatée par les Nations unies et l'autre non, tan-

dis que le recours à l'Otan permet un compromis euro-américain qui empêche la P.E.S.D. de s'affirmer davantage.

L'idée d'une « Europe-puissance autonome » atteint ici ses limites. D'autant plus que, sur le plan de la technologie militaire, des liens structurels solides lient l'Otan, les intérêts américains et l'Europe et que l'on observe une très grande inter-pénétration transatlantique entre les sociétés d'armement, qui n'ont plus rien de « nationales », ni aux États-Unis ni en Europe (alliances économiques, croisements en termes d'investissements et de capitaux).

Sur le plan juridique et à la demande insistante des Britanniques, des verrous ont été installés depuis le sommet de Maastricht pour conforter le lien ombilical entre l'Otan et l'Union européenne. Ils ont été repris dans le projet de Constitution européenne. L'article 40 de ce projet, qui traite de la P.E.S.D., reprend des dispositions qui existaient déjà dans les traités de Maastricht, d'Amsterdam et de Nice. La formule n'a pas changé depuis douze ans: « La politique de l'Union [...] respecte les obligations découlant du traité de l'Atlantique Nord pour certains États membres qui considèrent que leur défense commune est réalisée dans le cadre de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord et elle est compatible avec la politique commune de sécurité et de défense arrêtée dans ce cadre<sup>6</sup>. » En d'autres termes, alors qu'aucune Constitution nationale ne se réfère directement à l'appartenance à l'Otan, ce sera le cas de la future Constitution européenne.

Bien sûr, l'organisation atlantique n'est pas le seul maître d'œuvre de toutes les missions et interventions extérieures dans le monde. Comme on l'a dit plus haut, c'est bien à une sorte de partage des tâches que l'on assiste dans le cas de territoires qui ne sont pas inclus dans la zone d'influence classique de l'Otan. La conception des opérations militaires, ce que l'on appelle dans le jargon la « modularité » ou la « géométrie variable », reflète bien de ce point de vue un des slogans du président Bush: c'est la mission qui détermine la coalition. Les circonstances, les pays où l'on intervient, les justifications (humanitaires, antiterroristes...) déterminent ainsi le type de moyens qui seront utilisés, moyens qui pourront par ailleurs être déployés en alternance ou d'une manière successive: selon le cas, les missions vont être un peu Otan, un peu européennes ou un peu O.N.U.

Ainsi en Afghanistan, ce sont successivement une force germano-néerlandaise, les Turcs, les Canadiens et l'Otan qui ont commandé la force de stabilisation onusienne. À Bunia, où a été lancée l'opération « Artémis », c'est une force française sous drapeau de l'U.E. déployée très temporairement avec des contingents belge, allemand, anglais, brésilien, canadien et même chypriote qui est venue au secours d'une Monuc (mission des Nations unies au Congo) qui n'avait pas de mandat pour rétablir l'ordre dans une situation devenue chaotique.

Il est évidemment difficile de construire une politique de sécurité lisible lorsque les opérations elles-mêmes sont construi-

<sup>6</sup> Article 40, par. 2, alinéa 2  
(La Convention européenne,  
Projet de Traité établissant  
une Constitution pour  
l'Europe, doc. CONV  
850/03, Bruxelles, 18 juillet  
2003, voir le site de la  
Convention <http://european-convention.eu.int/>).

tes sur la base d'une sorte de « Lego » militaire où chacun amène des moyens différents selon les cas et où les structures de commandement sont prélevées tantôt sur des quartiers généraux nationaux, tantôt sur ceux d'organisations telles que l'Otan, et bientôt l'U.E. Cette « modularité », inévitable sur le plan opérationnel vu la diversité des situations rencontrées et des disponibilités des États à s'engager, ainsi que la raréfaction des moyens attribués aux militaires durant les années nonante, implique une faible lisibilité politique des choix en matière d'emploi de la force et d'envoi de troupes à l'étranger, ainsi qu'une difficulté croissante de contrôle démocratique.

Cette flexibilisation a permis en outre à l'Otan d'intégrer elle-même une logique de « géométrie variable » qui la transforme en un réservoir de forces pour ses États membres, sans que toute l'organisation doive se mobiliser pour autant et se sentir pleinement engagée sur le plan politique. Ici aussi la crise irakienne en donne la mesure: l'Otan vient en appui du contingent polonais, tout en n'étant pas officiellement impliquée dans l'occupation de l'Irak vu les divergences en son sein. On perçoit toute l'ambiguïté d'une telle flexibilisation fonctionnelle qui brouille les cartes politiques. La capacité de l'Otan à rester prédominante par rapport aux efforts militaro-politiques européens s'en trouve en outre renforcée. Ainsi, depuis le milieu des années nonante, avec la création des « combined joint task forces », l'organisation dispose de « forces séparables mais non séparées », pouvant être mises à disposition

de l'Europe, sans être détachées de la structure militaire de l'organisation. Un poste spécifique de commandant en chef européen adjoint de l'Otan, le Deputy Saceur, a été créé pour mener ce type d'opérations européennes avec moyens de l'Otan, et des accords permanents Otan-U.E. en détaillent les procédures (accords dits de « Berlin plus »). Cet emprunt des moyens de l'Otan par l'U.E. ne restera possible, au cas par cas, qu'après accord unanime du Conseil atlantique, ce qui constitue un verrou politique majeur, seules des opérations pour lesquelles existe un consensus occidental pouvant être menées dans ce cadre. C'est donc à la marge que ces structures peuvent être prêtées à l'U.E. et seulement pour des missions qui ne gênent pas d'autres grands pays de l'Otan. La Turquie y a veillé: elle a trois fois bloqué le processus de mise à disposition des moyens de l'Otan à l'U.E. avant d'obtenir l'assurance que ce processus ne serve les intérêts grecs ou chypriotes dans son environnement stratégique.

Cela a pour conséquence une imbrication très forte des procédures internes à l'U.E. et à l'Otan et, en particulier, dans le domaine de la planification. C'était tout l'enjeu des propositions faites successivement en 2003, d'abord par le mini-sommet réunissant Allemagne, Belgique, France et Luxembourg le 29 avril, qui proposa d'installer un quartier général opérationnel européen autonome à Tervuren, ensuite par les Britanniques qui, en réponse, ont annoncé préférer la création d'une cellule européenne de planification installée au Shape, au sein

même de la structure de l'Otan. Le compromis élaboré par Jacques Chirac, Gerhard Schröder et Tony Blair à la fin 2003 a en quelque sorte fusionné ces différentes approches en offrant la possibilité à l'Union européenne de faire appel, selon les circonstances, soit à des quartiers généraux nationaux, soit à ceux de l'Otan, soit encore à une structure opérationnelle à créer au sein de l'Union européenne, c'est-à-dire à vingt-cinq et non à quatre, à l'avenue de Cortenberg (siège de l'état-major de l'U.E.) et non à Tervuren, et avec un mandat initial assez modeste, limité à des opérations « civilo-militaires ». On ne peut s'empêcher d'y voir un maintien de la prédominance de l'Otan, en particulier pour les opérations de grande envergure.

Ce débat marque bien que le vrai rapport de force en Europe est surtout franco-britannique, comme l'avait déjà indiqué l'impulsion donnée au projet de P.E.S.D. par le sommet franco-britannique de Saint-Malo en décembre 1998. Cette contrainte structurelle imprime sa marque et ses limites aux velléités d'autonomie de la politique de sécurité et de défense commune. Tant sur le plan des capacités de commandement, de projection de forces et de planification, ou de masse critique en matière d'industries de défense, Paris ne peut se passer ni de Londres ni de la relation avec l'Otan. La P.E.S.D. a débuté par une mise en commun des moyens, mais la « tyrannie des moyens » (pour reprendre une expression de l'historien de la stratégie John Lewis Gaddis) constitue précisément une des explications structurelles majeures de la

subordination de l'U.E. à l'Otan. L'Union ne pourra dès lors plus guère échapper au débat identitaire fondamental : quelles capacités militaires au service de quels objectifs politiques ? Or, à ce niveau, les divergences restent notables, notamment quant à l'emploi de la force et aux zones d'action militaire conjointe imaginables pour l'U.E. Face au discours assez offensif, voire interventionniste de la France en faveur de l'« Europe-puissance », certains partenaires tels que la Belgique ou l'Allemagne, et sans doute l'Espagne de José Luis Zapatero, plaideront davantage pour un « interventionnisme sélectif » se limitant aux opérations de paix en soustraction des Nations unies.

C'est ce qui donnait tout son intérêt à l'exercice entamé par l'adoption de la stratégie européenne de sécurité, mais, dans l'ensemble, celle-ci ne répond guère à ces questions majeures et s'est inscrite dans une démarche plutôt discrète, sans débat public, alors que la guerre d'Irak a montré la disponibilité des opinions publiques pour un tel débat.

## UNE REPRÉSENTATION DU MONDE EN TROMPE-L'ŒIL

S'il est une ambition que la stratégie européenne de sécurité aura néanmoins réussi à atteindre, c'est celle de contribuer à légitimer la P.E.S.D. aux yeux des opinions, à créer un cadre de pensée, des concepts, une sémantique de la sécurité européenne par rapport auxquels même les sceptiques ou les adversaires de l'Europe-puissance doivent se positionner. Cette sémantique et la représentation du monde qu'elle véhicule ne sont

d'ailleurs guère nouvelles — même s'il est nouveau que l'U.E. s'en saisisse — et s'inscrivent dans des documents antérieurs euro-atlantiques antérieurs, tels que le Document de Madrid sur la sécurité européenne de novembre 1995, adopté par le Conseil de l'U.E.O (comprenant vingt-sept États), et le concept stratégique de l'Otan d'avril 1999. Cette sémantique peut se résumer en quatre lignes de force problématiques, que l'on a déjà en partie esquissées ci-avant.

Premièrement, la stratégie se veut la réaction à des « cycles d'insécurité » ou des « menaces extérieures » dont on n'évoque jamais les causes, ce qui tend à les aborder selon les scénarios du pire. Sans doute s'agit-il là d'un certain autisme face aux réalités internationales, qui reflète dans une certaine mesure la dépolitisation du discours sur la politique étrangère depuis la fin de la guerre froide et sa transformation en un discours technicien sur la « gestion des crises », reflet sur le plan extérieur de la « gouvernance » au plan interne. Or, ce sont bien des considérations de nature politique qui s'imposent si l'on veut comprendre la complexité des mécanismes vecteurs d'insécurité à l'échelle de la planète, et y apporter les réponses adaptées, en tenant compte de tous les acteurs et non seulement des Européens eux-mêmes.

Dans le prolongement de ce premier axe, un second élément de la stratégie que nous avons déjà souligné est la reprise des thèses de la « mondialisation heureuse », n'identifiant comme seule conséquence négative de celle-ci que les oppor-

tunités qu'elle crée pour des groupes terroristes ou la grande criminalité. Ici aussi, les constats posés se révèlent trop peu sophistiqués pour permettre une contribution décisive de l'Europe en termes de sécurité commune pour l'ensemble des populations de la planète. Les simplifications relatives à la pauvreté et à la corruption dans le tiers monde, l'absence de référence à toute restriction des ventes d'armes en provenance des pays européens eux-mêmes, sont rien moins que consternantes. Mais Robert Cooper ne nous proposait-il pas comme l'un des deux piliers de sa vision de l'impérialisme libéral un « impérialisme consenti » fondé sur les organisations économiques multilatérales ?

En troisième lieu, cette stratégie met en avant (à l'instar de l'article 56 du projet de Constitution européenne) l'intérêt pour l'Union de stabiliser son « étranger proche » en créant une sorte de zone de voisinage paisible autour de son territoire (c'est-à-dire en Méditerranée, dans les Balkans et en ex-U.R.S.S.), subordonnant l'avenir de ces États et leur « gouvernance » à ses propres intérêts de sécurité (« Notre tâche doit être de promouvoir à l'est de l'U.E. et aux frontières du bassin méditerranéen un arc de pays bien gouvernés »). On n'est jamais très loin d'une représentation du monde en sphères d'influence et en « zones-tampons », ce qui soit dit en passant confirmerait bien que l'Europe devient une grande puissance puisqu'elle en reprend les travers. Pour s'en convaincre, on se reportera ici aussi aux conceptions de Robert Cooper, qui

évoquait de son côté un « impérialisme de proximité » comme second pilier de l'impérialisme libéral.

Enfin, comme on l'a déjà évoqué, le rapport à la question de l'emploi de la force reste profondément ambigu et cela influe ici aussi sur le regard posé par la *Stratégie* sur le reste du monde. « Face aux nouvelles menaces, c'est à l'étranger que se situera souvent la première ligne de défense », écrit Javier Solana, qui reprend cette phrase comme l'une des citations en exergue de la version définitive de son document. Sommes-nous si loin de la « guerre préventive » telle que la développent l'administration Bush et ses théoriciens inspirés? L'incertitude quant au sens à donner au concept de « prévention des menaces » ou à l'objectif d'opérations préventives de désarmement, également présents dans le document, laisse en tout cas la marge à de futures options de cette nature.

Lorsque l'on reprend les quatre éléments constitutifs de cette représentation du monde, on ne manquera pas d'établir un parallèle avec la lecture des questions de l'immigration et de l'asile, vues comme un phénomène extérieur à endiguer et sans causes, comme simple « externalité négative » de la globalisation, et nécessitant une prévention hors de nos frontières, si possible dans les pays de notre « étranger proche », comme l'ont montré les propositions répétées de la Grande-

Bretagne depuis le Conseil européen de Séville de 2001 à propos de la création dans les pays voisins de l'Europe de camps de regroupement pour demandeurs d'asile en attente de statut.

Le moins que l'on puisse dire est qu'une telle représentation du monde charrie un autisme peu compatible avec la prétention à construire une « sécurité commune » et un « multilatéralisme effectif », ainsi que des simplifications outrancières sur le « reste du monde » qui ne sont pas à la hauteur des défis de notre temps. Ce constat appelle à une vigilance des citoyens, pour élargir et approfondir la réflexion dans un sens porteur d'une plus grande sécurité pour tous, en Europe comme dans le reste du monde. Le sursaut du peuple espagnol au lendemain des attentats du 11 mars 2004 à Madrid a montré que les citoyens sont preneurs d'un dialogue sophistiqué sur ces thèmes et non d'une définition de la sécurité en trompe-l'œil. ■

Cet article a fait l'objet de plusieurs présentations lors de séminaires à l'U.L.B., à la Fondation Gipri de Genève, à la C.N.A.P.D. et au Forum social européen, durant le second semestre 2003. L'auteur remercie les participants à ces réunions pour les enrichissements qu'ils lui ont apportés, et tout particulièrement Arnaud Ghys et Jean-Claude Willame qui ont aidé à la mise en forme du présent article.

## Bibliographie

Les deux versions du rapport Solana sont consultables sur le site du haut représentant : <<http://ue.eu.int/solana/docs/031208ESSIIFR.pdf>> pour le texte définitif de décembre 2003 ; <<http://ue.eu.int/pressdata/FR/reports/76256.pdf>> pour celui de juin 2003. Les citations ci-après sont toutes faites d'après les versions françaises des deux textes publiées sur ce site officiel.

Robert Cooper, « How Shall We Answer Robert Kagan? », *Transatlantic Internationale Politik* 2003, n°2.

André Dumoulin, Raphaël Mathieu et Gordon Sarlet, *La politique européenne de sécurité et de défense (P.E.S.D.) de l'opérateur à l'identitaire*, Bruylant, Bruxelles, 2003.

Sven Biscop et Rik Coolsaet, « The World is the Stage - A Global Security Strategy for the European Union », *Consortium européen de recherche politique*, conférence générale, Marburg, 18-21 septembre 2003.

Francine Mestrum, *Pauvreté et mondialisation*, L'Harmattan, Paris, 2002.

Éric Remacle, « La National Missile Defense américaine ou le syndrome du hérisson agressif », *Cahiers de recherches et documentation - Fondation Gipri*, nouvelle série 2001/1, Genève, avril 2001, p. 15-20.

Éric Remacle, « La guerre comme instrument de l'imperium démocratique », dans Bernard Adam e.a., *Les États-Unis s'en vont-ils en guerre?*, Complexe-Grip, Bruxelles, 2001, p. 55-63.

Eric Remacle, « Vers un multilatéralisme en réseau comme instrument de la lutte contre le terrorisme? », dans Karine Bannelier, Théodore Christakis, Olivier Corten et Barbara Delcourt (dir.), *Le droit international face au terrorisme*, Pedone, Paris, 2002.

Robert Cooper, *The Post-Modern State, The Foreign Policy Centre*, Londres, 2002 (également publié sous le titre « The New Liberal Imperialism », dans *The Observer*, 7 avril 2002, voir <http://observer.guardian.co.uk/worldview/story/0,11581,680095,00.html>).

Karine Bannelier, Théodore Christakis, Olivier Corten et Barbara Delcourt (dir.), *Le droit international face au terrorisme...*, op. cit.

Robert Kagan, *Of Paradise and Power. America and Europe in the New World Order*, Alfred A. Knopf, New York NY, 2003.

Howard Zinn, *Une histoire populaire des États-Unis de 1492 à nos jours*, Agone, Marseille, 2002.

Yannick Bovy et Barbara Delcourt, *Que nos valeurs sont universelles et que la guerre est jolie*, éditions du Cerisier, Cuesmes, 1999.

Éric Remacle, « L'intégration de la politique de défense européenne. Potentiel et limites », dans Paul Magnette (éd.), *La Grande Europe*, éditions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 2004, p. 321-334.

Luc Mampaey, « Paix des marchés, permanence de la guerre », dans Anne Peeters et Denis Stokkink, *Mondialisation: comprendre pour agir*, Complexe-Grip, Bruxelles, 2002.

Éric Remacle, « Concordia et Artémis: la P.E.S.D. en opérations », *Annuaire français de relations internationales* 2004, Bruylant, Bruxelles, 2004 (à paraître).