

# L'Europe a-t-elle fait le choix de la puissance ?

*La note de Solana sur la P.E.S.C. permet de remettre en débat la question cruciale des rapports contrastés au droit et à la morale qu'entretiennent l'Europe et les États-Unis dans leurs conceptions respectives des relations internationales. Mais l'Europe n'échappe pas pour autant à l'ambiguïté entre son engagement pour le droit et la défense de ses intérêts supérieurs. Elle est également influencée par son expérience historique dans l'identification des menaces et les réponses à y apporter.*

Benoît Lechat, Muriel Ruol et Olivier Servais

Que l'Union européenne se dote aujourd'hui d'une stratégie de sécurité est tout sauf anodin. Le texte préparé par le haut représentant européen pour la Politique étrangère et de sécurité commune (P.E.S.C.) constitue de ce point de vue un document de circonstance éminemment politique dont la portée historique ne doit pas être sous-estimée. Pourquoi ? Parce que s'y esquisse en filigrane la manière dont l'Europe se perçoit aujourd'hui comme acteur sur la scène internationale. À la différence du projet de Constitution, qui définit les grandes orientations (*normatives*) d'une vie en

commun à vingt-cinq, cette note *politique* sur la sécurité européenne saisit sur le vif la manière dont l'Europe entend affirmer son indépendance et peser dans le « nouvel ordre international », au besoin au moyen de ses forces armées. Ces considérations sur la politique étrangère et la sécurité en Europe constituent, à ce titre, le contrepoint nécessaire au document fondateur qu'est la Constitution. Par-delà la dimension *normative*, il importe, en effet, de prendre en compte la dimension plus proprement *politique* des rapports de force et de poser, dans « l'instantané » d'une réflexion sur la sécurité, les linéa-

ments d'une politique étrangère commune. Pour l'analyste, la note générale sur la sécurité en Europe agit ainsi comme un révélateur des lignes de force d'une « Europe-puissance » en gestation.

Nous commencerons par prendre toute la mesure du statut plus spécifiquement *politique* du document, avant de mettre en perspective son approche « globalisante » de la menace sécuritaire, et d'éclairer ensuite certains de ses présupposés par quelques considérations de sociologie comparée.

### UNE TONALITÉ POLITIQUE

« Définir une grille de lecture commune des défis de ce monde pour mieux garantir l'efficacité de notre système de sécurité collective » est un exercice difficile. Il s'agit non seulement de mettre les Européens d'accord sur un dénominateur commun — le document propose ainsi un reflet éphémère, mais significatif, de ce qui fait actuellement consensus en Europe —, mais il importe également de ne fâcher aucun « partenaire » international (États-Unis ou Russie). Reste à savoir si les glissements qui résultent de ces contraintes de genre constituent une trahison de la vision *normative* de l'Europe (telle qu'elle se dégage notamment de la Constitution) ou s'ils en offrent, au contraire, la meilleure traduction. En d'autres termes, la vision *normative* de l'Europe peut-elle résister aux impératifs de la puissance militaire et politique? L'« Europe-puissance » qui s'y dessine en filigrane n'est-elle pas condamnée à perdre son « âme » au profit d'une vision plus proche de la conception américaine?

Certains glissements constatés dans le texte proposé par Solana le donneraient à penser. Nous en prendrons mieux la mesure en contrastant les idées-forces du document avec ce qui constitue selon nous les traits caractéristiques de la conception normative de l'Europe.

### *La conception normative de l'Europe*

Esquissons donc en quelques traits, à main levée, les contours caractéristiques de la vision du monde tel que l'entrevoit l'Europe. Il s'agit d'un monde multipolaire, stabilisé par le droit (international et cosmopolitique), et non par la morale, où les droits fondamentaux des individus et des États sont défendus conjointement.

Si elle réaffirme l'attachement de l'Europe aux institutions internationales et fait clairement référence au corpus onusien, la note générale de la P.E.S.C. ne réaffirme que très timidement l'originalité de la lecture que fait l'Europe du rôle de ces institutions. Faut-il préciser que l'idée d'une « Europe-puissance », qui participerait à la construction d'un « monde meilleur » multipolaire et stabilisé par le droit, s'oppose diamétralement au projet hégémonique d'une Amérique qui, en tant qu'hyperpuissance, entend définir par elle-même ce qui constitue ou non une atteinte aux droits fondamentaux?

L'Europe gagnerait donc à développer davantage sa conception originale d'un ordre cosmopolitique, qui n'est pas un État mondial, « un état de droit opposable aux États souverains »<sup>1</sup>. Elle éclairerait par là le lien intime qui existe entre l'exigence d'un ordre mondial régulé par le

<sup>1</sup> Voir « Europe-États-Unis: le choc des universalismes », janvier-février 2004. Nous avons évoqué dans ce numéro le « choix » de l'Europe en faveur d'un ordre international et cosmopolitique, régulé par le droit qui prendrait la forme spécifique d'un « État de droit opposable aux États ».

droit (aux trois niveaux du droit interne, international et cosmopolitique) et la défense de l'idée démocratique, tout en affichant sa différence sur ce point avec le modèle américain. Solana y insiste bien : « La meilleure protection pour notre sécurité est un monde fait d'États démocratiques bien gouvernés. » S'il met ainsi en avant non pas les « valeurs démocratiques », mais bien les États démocratiques, c'est en vertu d'une approche, selon nous, typiquement européenne qui refuse d'envisager les « valeurs démocratiques » indépendamment du système politique qui les définit et sanctionne. Cette approche diffère de la conception libérale que défend l'Amérique, toujours en danger, pour cette raison, de dériver vers une « idéologie démocratique », voire vers un « impérialisme démocratique ».

De la sorte, l'Europe se ménage la possibilité — philosophique et politique — de ne pas opposer droits fondamentaux des individus et droits des États.

Si elle contient en filigrane chacun de ces éléments, la P.E.S.C. laisse également entrevoir un tout autre scénario. La nécessité de se forger une identité politique, non plus sur la base d'un dialogue à l'interne entre les partenaires de l'Union, mais face à une menace et un ennemi situés symboliquement « hors des frontières » de l'U.E., entraîne en effet des glissements dans l'argumentation et confère au texte une tonalité plus proche de la démarche américaine.

Manichéisme *politique* (insistance sur l'opposition ami-ennemi), *moral* (accent mis sur la « défense du bien » et non du

droit), voire *religieux* (évocation d'une « mission prophétique » de l'Europe), le texte ne manque pas, en effet, d'indices d'une dérive messianique du projet européen qui milite pour un « monde meilleur » où la puissance politique et militaire serait mise au service des valeurs démocratiques.

Un triple glissement, sensible à travers tout le texte, qu'il ne faut toutefois pas prendre au tragique, mais qu'il faut plutôt lire comme un indice sérieux que l'Europe est *de fait* en train de se constituer comme puissance. Et que cette institution exige une logique *politique* axée sur la défense de la souveraineté extérieure, qui est irréductible à l'approche *juridique et normative* qui a présidé à la construction de son unité intérieure. L'insistance sur l'opposition ami-ennemi serait ainsi inhérente à l'institution d'une puissance politique et militaire, capable de défendre son indépendance et l'intégrité de ses frontières. La référence à la défense du « bien commun » répondrait au besoin de définir un projet politique susceptible de mobiliser toutes les énergies, par-delà le respect du droit. La dérive prophétique répondrait quant à elle à la nécessité de se projeter hors de ses frontières vers un horizon universel. Bref, les trois glissements observés seraient à lire comme des signaux positifs : après avoir construit son unité intérieure et défini sa structure juridique de base (sa souveraineté intérieure), l'Europe dessinerait aujourd'hui les contours politiques de sa souveraineté extérieure sur la scène internationale. Il importe donc de se défaire de l'idée d'une Europe idéale dévouée au seul droit.

L'Europe est également une entité politique qui défend ses intérêts supérieurs. Pour nous en persuader, effectuons un flash-back et passons sous le crible politique (et non plus juridique et normatif), les événements de la guerre en Irak.

*L'Europe défend aussi des intérêts supérieurs*

On voit bien, en repassant à postériori le film des événements du printemps 2003 (avant l'invasion de l'Irak), comment les choses se jouent à différents niveaux. Il y a d'abord la décision militaire qui est prise par les États-Unis d'envahir l'Irak. Les préparatifs sont en voie d'achèvement au moment où a lieu le débat à l'O.N.U. entre la « vieille Europe » et les États-Unis. Les Américains cherchent une légitimité internationale à une décision qu'ils ont déjà prise. Cette légitimité, en fonction du droit international, ne peut consister dans le caractère tyrannique du régime de Saddam, ses exactions sans nombre par rapport à sa propre population ou la volonté de faire advenir une démocratie en Irak, mais dans la présence des armes de destruction massive qui constitueraient une menace pour la sécurité internationale. La « vieille Europe » s'arcboute sur le droit international. Elle l'emporte dès lors sur le terrain de la légitimité internationale jusqu'au moment où le but de l'invasion se transforme et devient « officiellement » la chute de Saddam. Sur le plan de la légitimité « symbolique » (non ratifiée par le droit international), c'est alors au tour de la coalition de l'emporter en faisant tomber rapidement le régime baassiste. Mais elle « perd la paix » en se montrant incapable d'apaiser la société ira-

kienne et d'assurer sa transition vers un régime stable, à défaut d'être démocratique. En outre, la multiplication des attentats terroristes, jusqu'à celui de Madrid, démontre que l'invasion de l'Irak a plutôt contribué à rendre le monde moins sûr qu'il ne l'était avant le mois de mars 2003, sans parler d'avant les attentats du 11 septembre 2001.

*Un bon calcul de l'Europe*

Une question reste pendante: si l'invasion de l'Irak avait été décidée dans le cadre d'un mandat de l'O.N.U., la situation d'insécurité généralisée que l'Irak et, plus généralement, la planète tout entière connaissent actuellement aurait-elle pu être évitée? Et en outre, la « vieille Europe » n'a-t-elle pas fait le bon calcul quasiment « cynique » de s'abstenir de participer à la coalition en spéculant sur les risques d'affaiblissement de l'hyperpuissance que comporte assurément l'aventure? Ce « calcul » n'aurait-il pas été plus fort que l'attachement au droit? Ou encore, le calcul n'intégrait-il pas l'attachement au droit dans l'analyse du rapport de forces, l'Europe faisant de sa faiblesse militaire une force politique?

À postériori ces questions (dont certaines pourraient bien être posées par Robert Kagan...) peuvent assurément paraître oiseuses. Elles ne le sont qu'en partie. L'essentiel est qu'elles nous incitent à nous interroger sur le contenu que nous souhaitons donner au projet d'« Une Europe plus forte pour un monde plus juste ». Jusqu'où les Européens peuvent-ils aller dans leur engagement de puis-

sance politique et militaire, sans remettre en question leurs options normatives? Au-delà de l'intérêt bien compris (« c'est bon pour notre sécurité »), est-il légitime de passer au projet politique de généralisation (« la démocratie est bonne pour toute l'humanité<sup>2</sup> »)? Ou, tout en étendant la démocratie au-delà des frontières de l'Europe, doit-on se méfier d'une « contamination » du projet européen par le virus moral contracté au contact d'une Amérique dont l'Europe partagerait désormais la philosophie de l'histoire? Mais l'Europe n'est pas l'Amérique, et, à cet égard, l'antidote se trouve certainement du côté du refus de tout unilatéralisme, et de l'engagement, clairement exprimé dans le texte, pour un « ordre international » fondé sur le droit international dont la base est la Charte des Nations unies.

## L'IDENTIFICATION DE LA « MENACE » SÉCURITAIRE<sup>3</sup>

### *Un ennemi hors des frontières Processus d'identification ex extra<sup>4</sup>*

Ce projet s'appuie sur un récit du monde que l'on peut résumer comme suit: l'extension de « la bonne gouvernance » et de la démocratie sont des conditions nécessaires au développement et, partant, à la sécurité européenne. L'accent est mis sur la prévention des conflits et sur la prise en compte de menaces qui ne se situent plus aux frontières de l'Europe. « C'est à l'étranger que se situera la première ligne de défense ». Parmi ces menaces, figure le terrorisme dont les causes ne sont pas niées et font l'objet d'une affirmation que l'on peut qualifier de « nuancée<sup>5</sup> ».

### *Une approche « globalisée »<sup>6</sup>*

On peut déplorer toutefois qu'il n'y ait pas d'analyse en profondeur des « origines » du phénomène qui, à l'époque de l'approbation du document, n'a pas encore touché le continent européen, en tout cas pas de manière aussi traumatisante qu'à Madrid, le 11 mars. Plus généralement, la vision des relations internationales et des évolutions que connaît le monde est décrite selon les catégories les plus consensuelles des gouvernements mondiaux actuels. On se situe ainsi à mi-chemin entre le document de pure stratégie militaire, conscient de la globalisation de la menace, et l'analyse plus poussée des causes des déséquilibres et des violences constatées, telle que le permet un concept de ce point de vue plus ambitieux, comme celui de développement durable.

### *Le développement durable passe au second plan<sup>7</sup>*

C'est pourquoi, on soulignera, pour la déplorer, l'absence de toute référence au concept de développement durable qui a pourtant fait des percées notoires dans les enceintes onusiennes, notamment.

## QUELQUES RÉFLEXIONS DE SOCIOLOGIE COMPARÉE

Ce cas de figure emblématique que constitue la crise irakienne est, par ailleurs, porteur d'éléments plus génériques, redéfinissant globalement la conception même de la sécurité.

Premièrement, le phénomène terroriste s'avère le versant émergé d'un nouvel iceberg conflictuel. L'accès aux nouvelles

<sup>2</sup> Et cela à un moment où la confiance des citoyens européens dans les représentants issus du système démocratique est pour le moins basse...

<sup>3</sup> À ce propos, Éric Remacle fait remarquer un glissement sémantique du « risque » à la « menace » qui est loin d'être anodin.

<sup>4</sup> Soulignons que, d'habitude, l'Europe procède plutôt, *ad intra*, dans un processus de construction qui insiste sur le projet commun, en construisant l'avenir au départ des différentes visions des partenaires. Il s'agit ici au contraire de se construire un ennemi extérieur.

<sup>5</sup> « La vague terroriste la plus récente revêt un caractère mondial et elle est liée à un extrémisme religieux violent. Les causes en sont complexes et sont liées notamment aux pressions exercées par la modernisation, aux crises culturelle, sociale et politique et à l'aliénation des jeunes vivant dans des sociétés étrangères. Ce phénomène fait également partie de notre société. »

<sup>6</sup> Les États-Unis semblent développer à ce propos une approche plus segmentée de la problématique de sécurité: les questions militaires sont plus isolées des menaces socioéconomiques.

<sup>7</sup> Comme le montre Éric Remacle.

technologies de l'information a ainsi bouleversé la donne sécuritaire. Une nouvelle guerre se profile: la guerre des médias, qui a déjà largement pris le dessus sur la définition classique de la guerre. À une guerre classique, contrôlant les médias par la censure, se substitue une guerre des médias, alimentée en matériaux de base par les faits du terrain.

Or cette guerre-là ne réclame pas de haute technologie, de puissante armée, elle nécessite avant tout la capacité à bien communiquer, au moment opportun et en recourant aux symboles ad hoc. Une caméra V.H.S. suffit: Ben Laden et Al-Qaïda ne nous ont-ils pas habitués à leur cassette périodique? Tout acteur local devient dès lors un « résistant mondial » en puissance, tout combattant d'une cause particulière se croit autorisé à s'ériger en porte-parole d'une cause globalisée. Dans cette optique, la notion même de sécurité voit sa signification radicalement transformée. D'une portée cantonnée à la protection physique du territoire, des biens et des citoyens, elle passe à un statut plus général, recouvrant un large panel de réalités humaines: sécurité physique, sociale, économique, politique notamment. C'est dans cette ligne précise que la conception sécuritaire ne peut plus se départir d'un projet démocratique.

Cette globalisation de la menace n'empêche pas les différenciations culturelles, localisées dans des contextes bien particuliers. Bruxelles et Washington divergent manifestement dans leur appréhension de la sécurité et dans leurs cultures stratégiques. Les États-Unis semblant cantonner la question sécuritaire à la sphère

militaire, alors que l'Europe propose une analyse plus poussée des causes des déséquilibres et des violences constatés.

Ce divorce trouve sans doute une partie de ses fondements dans une appréhension différente des questions militaires et, plus pragmatiquement, du rapport aux armes. Nul n'est besoin ici d'élaborer des discours pour rappeler la radicale différence entre les deux rives de l'Atlantique sur cette question. Le film *Bowling for Columbine* de Michel Moore illustre en partie ce rapport fondamental, quasi intime, avec les armes. Il s'agit dès lors d'une réalité précise, identifiable par un amendement constitutionnel: se protéger physiquement, soi, ses proches et ses biens. Il s'agit de l'outil premier de la liberté humaine. Au constat hobbesien que « l'homme est un loup pour l'homme », les citoyens américains répondent de manière individuelle. Chacun devient en quelque sorte son petit « Léviathan » personnel, régnant sur son monde à soi privatisé. Le rapport aux armes se construit précisément à l'inverse du côté européen. Bannies, redoutées, interdites, les armes représentent cette violence qui limite la liberté de tout homme. Dans cette vision, seul l'État dispose du monopole de la violence légitime. Traumatisée par des siècles de guerres, l'Europe se méfie de la voie martiale, celle de la force et de la violence, et lui préfère celle du droit, de la réglementation. On rejoint ainsi par la sociologie les grandes oppositions développées du point de vue de la philosophie politique dans le dossier « Le choc des universalismes ». ■