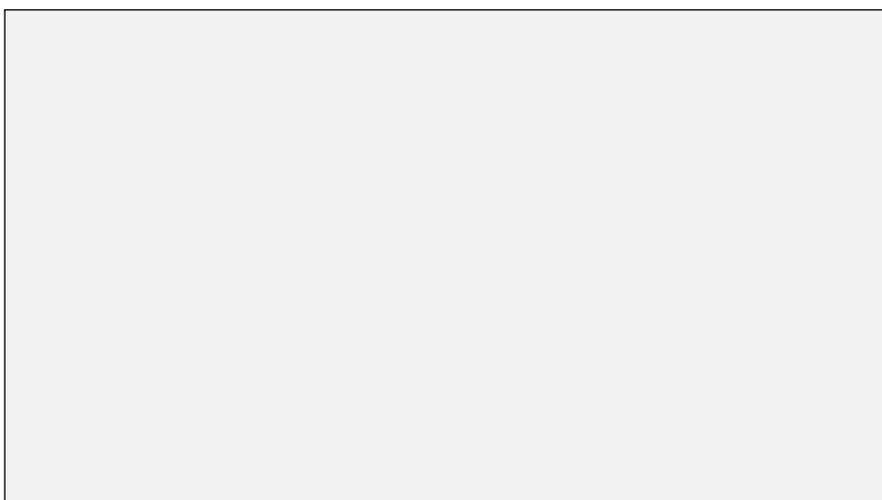




Une stratégie de l'UE pour la sécurité : définir la voie européenne

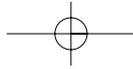
Sven BISCOP & Rik COOLSAET



À une réunion non-officielle en Grèce début mai 2003 le Conseil a chargé le Haut représentant pour la Pesc, Javier Solana, d'élaborer la première esquisse d'une stratégie de l'UE en matière de sécurité. Une décision inattendue et historique, car mettant fin au tabou qui existait jusqu'ici au niveau de l'UE sur la pensée stratégique. Tabou qui avait été créé par ailleurs consciemment au tout début du développement de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD), en 1998, lorsqu'on s'est résolu à éviter un débat stratégique difficile, afin de ne pas courir le risque de laisser passer l'opportunité d'entamer la mise sur pied d'une capacité militaire pour l'UE ⁽¹⁾.

(1) Sven Biscop : « *In search of a strategic concept for the ESDP* » ; *European Foreign Affairs Review*, vol. 7, 2002, n° 4, p. 473-490.





Une stratégie de l'UE
pour la sécurité : définir
la voie européenne

Les séquelles du « 11 septembre » et les différences sur l'Irak, aussi bien au sein de l'UE qu'entre certains États membres et les États-Unis — qui, eux, ont bien défini une stratégie — ont sans aucun doute aidé à créer la volonté d'entamer une réflexion sur une stratégie de sécurité européenne. Les États membres ont probablement des motivations diverses : définir les accents européens pour les uns, harmoniser les politiques avec les priorités des États-Unis pour les autres, ou la conciliation de ces deux motivations ; définir un agenda européen avec un lien transatlantique fort. En tout cas, le débat a été ouvert — et il n'y a pas de retour possible. Sur la base du premier document de J. Solana, « Une Europe sûre dans un monde meilleur » ⁽²⁾, qu'il a présenté au Conseil européen de Thessalonique en juin, une stratégie complète doit maintenant être élaborée pour le Conseil européen de décembre.

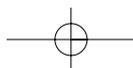
UNE VOIE EUROPÉENNE ÉMERGENTE

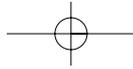
Pour rédiger son document M. Solana n'a pas du partir de zéro. En analysant les diverses politiques extérieures de l'UE, on peut s'apercevoir qu'une politique européenne de la sécurité était déjà en voie de formation. Conception qui se laisse le mieux qualifier de « sécurité compréhensive » : une vision étendue qui part de la connexion qui existe entre toutes les dimensions de la sécurité — politique, socio-économique, écologique et militaire — contrairement à la pensée de la guerre froide, où la sécurité était comprise presque exclusivement en termes politico-militaires.

Prévention des conflits

Ainsi le « Programme de l'UE pour la prévention des conflits violents », adopté en juin 2001 par le Conseil européen de Göteborg, définit la prévention des conflits comme une priorité pour toute l'action externe de l'UE. Ce programme est un appel en faveur d'une politique intégrée surpassant les piliers et faisant usage de tous les instruments disponibles. Cette vision étendue de la sécurité est notamment caractéristique des politiques de l'UE à l'égard des pays de sa périphérie, pays qu'elle tente d'intégrer dans des réseaux complexes de relations politiques, économiques etc. Il s'agit du Pacte de stabilité

(2) <http://ue.eu.int/pressdata/FR/reports/76256.pdf>.





Une stratégie de l'UE
pour la sécurité : définir
la voie européenne

pour les Balkans, le Partenariat euro-méditerranéen et la transition réussie de l'Europe centrale et orientale, probablement le plus grand succès européen depuis le lancement du projet d'intégration européenne lui-même. C'est cette vision étendue qui est maintenant avancée par la Commission comme cadre approfondi pour les relations avec les pays voisins, sous le titre de « politique de voisinage »⁽³⁾. L'objectif sera d'établir des partenariats proches : une intégration économique avancée, des relations politiques et culturelles intenses et une responsabilité commune pour la prévention des conflits. Dans cette optique, l'UE offrira aux pays voisins des avantages concrets, d'accès au marché européen par exemple, en retour desquels ces pays entameront des réformes politiques et économiques.

La réponse de l'UE aux événements du « 11 septembre » reflète, elle aussi, une notion étendue de la sécurité. Le Conseil européen extraordinaire du 21 septembre 2001 demandait « un dialogue politique approfondi avec les pays et les régions du monde où le terrorisme se développe » et « l'intégration de tous les pays dans un système mondial équitable de sécurité, de prospérité et de meilleur développement ». La crise irakienne a plus que jamais mis en évidence les différences qui existent entre la démarche européenne et la stratégie américaine.

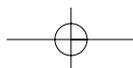
À la recherche d'une stratégie

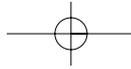
Quand elle est confrontée à des crises, telle que la crise irakienne, l'UE se trouve encore trop souvent dans l'incapacité de trouver un consensus et n'agit donc pas. Si on regarde pourtant à long terme, ce que Stephan Keukeleire appelle « la politique étrangère structurelle » de l'UE⁽⁴⁾, un consensus européen se dessine, basé sur une vision étendue de la sécurité et la notion de partenariat, sur la sécurité compréhensive. Ce qui manque à l'UE, c'est un cadre conceptuel qui sache intégrer ces diverses politiques extérieures, c'est-à-dire une stratégie. Une stratégie est un instrument pour mener une politique ; partant des intérêts et des valeurs, elle définit les objectifs

(3) Com (2003) 104 final, « L'Europe élargie - voisinage : un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud » :

http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/we/doc/com03_104_fr.pdf.

(4) Stephan Keukeleire : « Au-delà de la Pesc. La politique étrangère structurelle de l'Union européenne » ; *Annuaire français de relations internationales*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 536-551.





Une stratégie de l'UE
pour la sécurité : définir
la voie européenne

globaux à long terme et les catégories d'instruments à utiliser pour les atteindre. C'est un cadre de référence pour la politique quotidienne dans un environnement international toujours plus complexe et en constante évolution.

LA SÉCURITÉ COMPRÉHENSIVE

Comment décrire en plus de détail cette notion de sécurité compréhensive ? La sécurité compréhensive est une vision étendue, concernant :

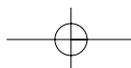
Les objectifs

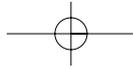
La sécurité compréhensive englobe toutes les dimensions de la sécurité et n'est dès lors pas seulement axée sur les menaces militaires directes — inexistantes en effet du point de vue de l'UE. La sécurité compréhensive a pour but la stabilité en soi de l'ordre mondial, condition nécessaire pour la sécurité européenne dans ces temps de mondialisation, par la promotion d'un système effectif de gouvernance mondiale. C'est-à-dire un système capable de fournir à l'échelle mondiale les biens publics que l'État national fournit à ses citoyens : la paix et la sécurité, un ordre économique ouvert et inclusif, un ordre juridique contraignant, la prospérité mondiale et la résolution des conflits. Une trop grande inégalité d'accès à ces « biens publics mondiaux »⁽⁵⁾ met en danger la stabilité même du système mondial. La sécurité compréhensive est donc une démarche préventive qui est axée sur des objectifs satisfaisants au lieu de menaces, permettant ainsi d'éviter le classique dilemme de sécurité⁽⁶⁾. La poursuite des biens publics mondiaux, notion qui trouve son origine dans le contexte de l'aide au développement, mais qui est aujourd'hui de plus en plus utilisée en termes de politiques générales — comme le fait par exemple Joseph Nye⁽⁷⁾ — renforcera la légitimité de l'action externe de l'UE.

(5) Inge Kaul, Isabelle Grunberg & Marc A. Stern : *Global public goods. International cooperation in the 21st century*, Oxford, *Oxford University Press*, UNDP, 1999.

(6) Vincent Desportes : « Pour la pensée stratégique » ; *Défense Nationale*, vol. 55, 1999, n° 8-9, p. 109-121.

(7) Joseph S. Nye : *The paradox of American power : why the world's only superpower can't go it alone*, Oxford, *Oxford University Press*, 2002.





Une stratégie de l'UE
pour la sécurité : définir
la voie européenne

Les moyens

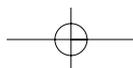
Au lieu d'œuvrer d'une façon *ad hoc* sur les différents aspects de la sécurité, la sécurité compréhensive cherche à intégrer les diverses politiques extérieures de l'UE, allant du commerce extérieur et l'aide au développement à la diplomatie et la PESD, dans l'objectif global de gouvernance mondiale, et à utiliser toute la gamme des moyens à la disposition de l'UE. La sécurité est achevée par la somme de toutes ces politiques ; les instruments politico-militaires traditionnels en soi ne sont pas suffisants. Bien qu'œuvrant tous dans l'objectif global de gouvernance mondiale, toutes ces politiques extérieures n'en maintiennent pas moins leur propre dynamique et spécificités. Il ne peut dès lors être question d'une « sécuritisation » des politiques hormis le domaine politico-militaire.

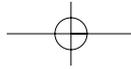
Les partenariats

La sécurité compréhensive fonctionne par le dialogue, la coopération et le partenariat, ainsi que par le multilatéralisme institutionnalisé — qui lui-même constitue un bien public mondial important. Les États tiers, les régions et les organisations internationales sont vus comme des partenaires pour la coopération au lieu de simples objets de la politique européenne. L'influence, et non la coercition, est le mot d'ordre ; mais le partenariat n'est pas inconditionnel : en contrepartie des avantages concrets qu'elle offre, l'UE attend des engagements dans les domaines de la démocratisation, le respect des droits de l'homme, la non-prolifération etc. Celui qui n'observe pas ses engagements, en paiera le prix dans ses relations avec l'UE. Dans cette optique, le recours à la force n'est pas exclu, mais seulement comme instrument ultime, lorsque tous les autres moyens ont échoué, et uniquement avec l'autorisation du Conseil de sécurité des Nations unies. Une capacité militaire effective et la volonté de l'utiliser sont nécessaires pour la crédibilité de l'action externe de l'UE.

Les objets

La sécurité compréhensive ne s'adresse pas seulement aux États et aux organisations internationales, mais aussi, par la promotion de l'accès aux biens publics mondiaux, aux individus. Il y a dès lors un lien fort avec la notion de « sécurité humaine », dont le Canada est





Une stratégie de l'UE
pour la sécurité : définir
la voie européenne

un des principaux défenseurs ⁽⁸⁾, sans pour autant perdre de vue l'importance de la coopération avec les États et les organisations internationales.

L'échelle mondiale

À la suite de la mondialisation, il n'existe aujourd'hui plus de lien direct entre la distance géographique d'un événement et l'impact potentiel de celui-ci sur la sécurité de l'UE. Désormais cette dernière dépend de la stabilité de ses interactions mondiales et donc de la stabilité du système internationale même, en toutes ses dimensions. Une politique de sécurité effective demande donc des objectifs mondiaux dans le chef de l'UE. Cela n'exclut pas que l'UE ait un intérêt propre à maintenir la paix et la stabilité dans sa périphérie, car l'UE et ses pays voisins, surtout sur le continent européen, forment un « complexe de sécurité », c'est-à-dire un groupe de pays dont les intérêts de sécurité sont si fortement liés qu'ils ne peuvent plus être vus séparément ⁽⁹⁾. En même temps l'UE a, en tant qu'acteur proche puissant, aussi un devoir à l'égard de ces pays de garantir la paix et la sécurité.

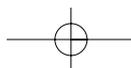
Le succès de toute stratégie, indépendamment de sa conception, dépend avant tout de la volonté politique d'agir. L'UE doit être prête à investir les moyens nécessaires dans ses coopérations et partenariats ainsi que dans le développement de ses propres instruments ; elle doit être prête à utiliser ces derniers, y compris l'instrument militaire. En d'autres mots : l'UE doit devenir une « Europe puissance » ou comme le proclame la Déclaration de Laeken (décembre 2001), « une puissance qui veut faire évoluer les rapports dans le monde » ; à sa façon propre, bien entendu.

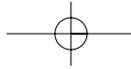
VERS UNE STRATÉGIE DE SÉCURITÉ ACHEVÉE

Les grandes lignes de cette conception de la sécurité qui peuvent être déduites des politiques actuelles de l'UE, se retrouvent de

(8) Lloyd Axworthy : « La sécurité humaine : la sécurité des individus dans un monde en mutation » ; *Politique étrangère*, vol. 64, 1999, n° 2, p. 333-342. Rob McCrae & Don Hubert (eds.) : *Human security and the new diplomacy. Protecting people, promoting peace* ; Montreal, Kingston, McGill-Queen's University Press, 2001.

(9) Barry Buzan : *People, states and fear. Second edition. An agenda for international security studies in the post-Cold War era*, Hemel Hempstead, Harvester Wheatsheaf, 1991.





Une stratégie de l'UE
pour la sécurité : définir
la voie européenne

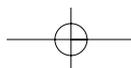
même dans le document de J. Solana. La reconnaissance de la nature multidimensionnelle de la sécurité est notamment apparente dans son analyse de l'environnement de sécurité, qui met en évidence le contraste entre l'Europe qui « n'a jamais été aussi prospère, aussi sûre, ni aussi libre » et les défis mondiaux : des conflits régionaux, la pauvreté, la mauvaise gestion des affaires publiques ⁽¹⁰⁾, le changement climatique et la dépendance énergétique.

Sur le plan régional la réponse de J. Solana est d'entourer l'UE d'un « arc de pays bien gouvernés avec lesquels nous pourrions avoir des relations étroites et fondées sur la coopération » : les Balkans, l'Ukraine, la Moldavie et le Biélorussie, le Caucase du Sud et la Méditerranée. Il nous semble qu'ici la politique de voisinage a un rôle majeur à jouer, ayant comme objectifs : la prévention des conflits inter- et intra-étatiques dans la périphérie ainsi que les actes d'agression contre l'UE ; la résolution paisible des différends et conflits actuels ; la création de partenariats étroits sur la base de valeurs, de la prospérité et d'une sécurité partagées ; le contrôle de la migration et de toutes les formes de trafic illégal vers l'UE ; la garantie de la sécurité des citoyens européens à l'étranger. Ainsi pourra naître une « communauté de sécurité » d'États et de populations qui partagent des attentes fiables de relations paisibles ⁽¹¹⁾. Sur le plan mondial J. Solana plaide en faveur d'une « société internationale plus forte, des institutions internationales qui fonctionnent bien et un ordre international fondé sur un ensemble de règles », parce que « notre sécurité et notre prospérité dépendent de l'existence d'un système véritablement multilatéral », dont les Nations unies constituent le pivot. Ceci devant être accompagné d'un « engagement préventif » grâce à un ensemble d'instruments, allant de la propagation de la bonne gouvernance et de l'état de droit, par le commerce et le développement et en combinaison avec la conditionnalité, à la volonté d'utiliser l'instrument militaire s'il est prouvé nécessaire.

En élaborant une stratégie sur la base du document de J. Solana, le cadre conceptuel pourrait être renforcé en faisant ressortir encore plus la conception de la sécurité. D'une part, un nombre de ses principes pourraient être explicités ou davantage accentués, comme

(10) Ou « *bad governance* ».

(11) Emanuel Adler & Michael Barnett (eds.) : *Security communities*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.



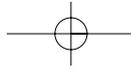


Une stratégie de l'UE
pour la sécurité : définir
la voie européenne

par exemple la gouvernance mondiale en tant qu'objectif global pour toute l'action extérieure et le rejet de « l'action militaire préemptive » sans autorisation du Conseil de sécurité. La légitimité et la crédibilité de l'UE, qui se doit de donner l'exemple, exigent qu'elle se distance de tout recours à la force sans base juridique suffisante ; ce qui ne doit pour autant pas empêcher de poursuivre la réforme du Conseil de sécurité afin d'en améliorer la légitimité et l'efficacité. D'autre part, les instruments doivent être détaillés et à ce titre la conception pourrait aussi être davantage détaillée, par exemple les notions de partenariat et de conditionnalité. À part la dimension politico-militaire les autres dimensions de la gouvernance mondiale, telles que l'ordre économique, pourraient elles aussi être spécifiées.

Un élément frappant du document de J. Solana est l'accent qui a été placé sur ce qu'il appelle les « trois menaces essentielles » : le terrorisme, la prolifération d'armes de destruction massive et les États en déliquescence et la criminalité organisée. Le terrorisme et les armes de destruction massive constituent en effet les menaces directes les plus importantes auxquelles l'UE reste confrontée aujourd'hui, bien que la probabilité qu'elles deviennent réalité est moindre. La plupart des groupements terroristes ont avant tout un agenda domestique ; en plus les politiques équilibrées de l'UE, à l'égard du Proche-Orient par exemple, ne créent pas de sol fertile pour l'extrémisme. Il y a donc peu de chance que l'UE soit visée. La menace s'accroîtrait si des terroristes acquerraient des armes de destruction massive, mais jusqu'à ce jour cela n'a pas été le cas. Cela démontre l'importance d'une politique active de non-prolifération, qui ne doit pas pour autant mener à l'alarmisme. Actuellement les seuls acteurs à posséder des armes de destruction massive sont les États et il est difficile d'imaginer que l'un d'eux ne heurterait pas ses propres intérêts en agressant le bloc économique que constitue l'UE. L'écart croissant entre riches et pauvres dans divers domaines (les biens publics mondiaux) semble poser des dangers beaucoup plus profonds pour la stabilité mondiale. À un certain niveau d'inégalité, les chocs politiques, les extrémismes de toute sorte, l'instabilité économique et les flux migratoires qui en résultent deviendront incontrôlables — comme l'Europe l'a déjà vécue dans les années 30. Sur fond de ce décor des défis posés par la mondialisation se dessinent en effet des défis politico-militaires particuliers (conflits armés, *failed states*, terrorisme, prolifération, militarisation) qui





Une stratégie de l'UE
pour la sécurité : définir
la voie européenne

doivent être adressés directement. La prévention de telles menaces ne peut passer que par la connaissance.

UN PARTENARIAT AVEC LES ÉTATS-UNIS

La conception de la sécurité contraste bien évident avec la *National Security Strategy (NSS)* des États-Unis. Le document de J. Solana et la *NSS* mettent l'accent sur les mêmes types de menaces, mais dans ce dernier document elles constituent le thème dominant du texte. Toutes les politiques y sont vues en fonction de la lutte contre la prolifération, contre les « États voyous » et surtout contre le terrorisme, qui y est défini comme priorité stratégique. Alors que J. Solana plaide pour une conception large, la *NSS* se concentre sur les moyens militaires, y compris son emploi préemptif. La *NSS* prône une politique unilatéraliste : même s'il est souvent fait mention des alliés et amis, il y apparaît clairement qu'on attend de ceux-ci qu'ils suivent le *leadership* américain. L'UE y est peu mentionnée et encore que quasi exclusivement comme partenaire pour l'ouverture du commerce mondial. De la Pesc-PESD il est seulement dit qu'il est important que ces développements soient en harmonie avec l'Otan.

Néanmoins la définition d'une stratégie de l'UE en matière de sécurité ne peut pas être vue comme une initiative dirigée contre les États-Unis. Au contraire, l'UE et les États-Unis devraient renforcer leur partenariat transatlantique, dans tous les domaines, et pas seulement dans le cadre de l'Otan, car comme le dit J. Solana : « en œuvrant de concert, l'UE et les États-Unis peuvent constituer une formidable force au service du bien dans le monde ». Mais il nous faut un partenariat équilibré, dans lequel les deux partenaires partent de leurs propres priorités et de leur propre idée de la sécurité. La définition d'une stratégie européenne en est le premier pas.

Sven BISCOP & Rik COOLSAET

Le Dr. Sven Biscop est *senior researcher* et le Prof. Dr. Rik Coolsaet est directeur du département « sécurité et gouvernance mondiale » de l'Institut royal des relations internationales (IRRI) à Bruxelles.

