

L'Europe face aux nouveaux désordres mondiaux

Pr. Rik Coolsaet

Rik Coolsaet est docteur en Sciences politiques et enseigne les Relations internationales à la Rijks Universiteit Gent.

Il est en outre directeur de recherche à l'Institut royal des relations internationales-Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen dont il dirige le programme sur la sécurité et la gouvernance mondiales. Il est l'auteur de plusieurs ouvrages sur la politique étrangère de la Belgique.

I. Comprendre le rôle de l'Europe dans les affaires du monde

Afin de déchiffrer les complexités des rapports internationaux et de pouvoir juger du rôle que pourrait y jouer l'Union européenne, je proposerais trois clés, trois lignes directrices.

1° L'Union européenne est d'ores et déjà une grande puissance

Remarquez, cela ne se dit pas aux Etats-Unis. Encore faut-il définir ce qu'est une grande puissance. Une grande puissance n'est pas nécessairement une puissance détentrice de l'arme nucléaire. Un simple exemple: le Pakistan possède l'arme nucléaire, mais nul ne l'identifierait comme une grande puissance.

Une grande puissance est une puissance qui est capable d'influencer les sociétés dans d'autres pays, soit par la force militaire, soit par la force d'attraction.

Quelques exemples de force militaire : après la Seconde Guerre mondiale, l'Union soviétique a été une grande puissance par la force militaire qu'elle a employée pour imposer des régimes populaires, communistes, dans les pays de l'Europe centrale et orientale. En 2003, les Américains emploient la force militaire en Irak afin de transformer la société irakienne en une démocratie. Généralement, l'imposition par la force d'un modèle de société n'aboutit jamais à une situation durable ou stable.

Quant à la force d'attraction, pour l'illustrer, nous pouvons par exemple citer l'Europe occidentale après la Seconde Guerre mondiale. Elle s'est retrouvée dans le même camp que les Américains. Ceux-ci ne nous ont pas imposé par la force leur modèle de société, mais par l'attraction, la fameuse « American way of life ». Nous, Européens, nous avons un intérêt objectif à nous aligner sur les Etats-Unis : stabilité économique, stabilité politique, stabilité sociale, ...

A la fin de la Guerre froide, l'Union européenne à son tour a joué ce rôle de grande puissance qui par sa force d'attraction a stabilisé l'Europe centrale et orientale.

La grande crainte des chancelleries européennes après la chute du Mur de Berlin, était que toute une série de conflits non réglés, qu'ils soient de frontières ou impliquant des minorités, allaient transformer cette zone, libérée du poids soviétique, en une zone d'instabilité durable à nos frontières.

Pour neutraliser ce danger, l'Union européenne a lancé en 1994 un 'pacte de stabilité', connu sous le nom de Plan Balladur. Il disait essentiellement à ces pays de l'Europe centrale et orientale que pour devenir membre à part entière de l'Union européenne, ils devaient préalablement régler leurs différends historiques et actuels, en ce compris toutes les questions de minorités et de frontières. C'est à travers ce processus d'accession à l'Union européenne que ces pays ont dû accepter tout un acquis communautaire, y compris certaines valeurs, même si au départ ce n'était pas le but poursuivi. Cette force d'attraction a obligé les régimes postcommunistes à s'organiser d'une certaine manière afin de devenir membres de l'Union européenne. Nous avons employé notre puissance, notre influence en tant que grande puissance, pour transformer des sociétés de notre proche environnement.

Avec le processus d'élargissement, l'Union européenne a été capable de stabiliser son environnement proche. C'est sa force d'attraction, et non la contrainte, qui lui a permis de neutraliser les conflits impliquant des minorités ethniques et les contestations de frontières, considérés comme particulièrement déstabilisants il y a moins d'une décennie. La tâche immédiate pour l'Union européenne est de reproduire ce succès dans un environnement plus large. Dans cette perspective, l'Union européenne prendra les initiatives et assumera la responsabilité principale parce que la stabilité de ces zones de voisinage et la promotion de cette stabilité sont à la fois, pour elle, une nécessité de sécurité et un devoir politique.

Ce processus est à nouveau en train de se dérouler, en Turquie. Nous ne pouvons expliquer les transformations politiques, l'essor économique de ce pays, que par cette perspective de faire un jour partie de l'Union européenne. Comme l'écrivait le chercheur britannique Charles Grant, l'Union européenne est une puissance sédentaire : elle influence en étant simplement là. Son poids politique, social, économique et idéologique fait qu'elle joue un rôle, par sa force d'attraction, de stabilisation de son environnement proche.

Etre une grande puissance n'implique pas nécessairement être une superpuissance militaire. Les Etats-Unis, à juste titre, sont désignés comme étant une superpuissance militaire. Mais en Afghanistan et surtout en Irak, l'on constate qu'il n'est pas évident de transformer puissance militaire en puissance politique. Il est sans le moindre doute que les Etats-Unis sont la plus grande puissance militaire du monde et de l'histoire, mais ils ne sont pas nécessairement pour cela omniprésents ni une hyper-puissance, comme le disait jadis Hubert Védrine.

Quand on parle de puissance, il faut toujours distinguer puissance militaire, politique ou économique. Ce sont les trois piliers de la puissance internationale.

On peut être une puissance militaire comme les Etats-Unis et de ne pas avoir le même poids économique. En effet, dans les rapports de force économiques, les Etats-Unis ne peuvent plus dicter seuls les règles du jeu, comme ils l'ont fait à la fin de la Seconde Guerre mondiale. Actuellement, pour disposer de règles de jeu dans l'ordre économique mondial, Américains et Européens doivent nécessairement se mettre d'accord. Ceci est par ailleurs probablement une phase transitoire, car avec l'accroissement rapide de la puissance économique de la Chine, de l'Inde, de la Russie et du Brésil - ce que l'on appelle parfois les 'BRICs' - il me semble que nous allons évoluer d'un monde économique aujourd'hui bipolaire vers un modèle multipolaire dans un avenir proche. En effet, d'ici vingt ans les Européens et les Américains ne seront plus capables de dicter à eux seuls les règles du jeu économique. Nous devons tenir compte des autres acteurs économiques.

Puissance économique et puissance militaire, il existe également une troisième composante de la puissance internationale : la puissance politique, le pouvoir de 'séduire' d'autres sociétés. Comment est perçue la puissance politique des USA comparée à celle de l'Europe dans les affaires du monde ? Positive ou négative ?

Des sondages récents montrent que les Européens sont perçus comme ayant une influence positive par 60 % de la population mondiale, contre 38 % pour les Américains. Cela nous permet en tant qu'Européens de réaliser des actions que les Américains ne peuvent pas envisager, malgré leur plus grande puissance militaire. Il y a donc moyen de jouer sur différents leviers de puissance pour compenser l'absence d'influence militaire. Et donc, l'Union européenne peut jouer le rôle d'une grande puissance – si elle le veut et à condition de se doter des instruments à la hauteur de ses ambitions.

2° L'Union européenne a besoin d'affirmer une plus grande autonomie internationale

Il existe actuellement un fossé entre les élites, c'est-à-dire les gouvernements, et les opinions publiques. Il s'avère, à travers les sondages internationaux, que ces dernières demandent à leurs gouvernements d'affirmer une plus grande autonomie vis-à-vis des Etats-Unis et de leur politique. Il est frappant de constater combien le souhait dans l'opinion publique mondiale de voir exercer par les Américains un leadership sur le monde a décliné rapidement ces dernières années. Même dans les pays les plus proaméricains au sein de l'Union européenne, comme l'Angleterre, les Pays-Bas ou la Pologne, une majorité s'exprime pour une plus grande autonomie européenne dans la gestion du monde. D'après certains sondages, 65% de l'opinion publique au sein de l'Union européenne souhaite que celle-ci devienne une grande puissance. A l'inverse, lorsque l'on pose la même question aux Américains, seuls 33 % d'entre eux souhaitent que l'Union européenne soit une grande puissance, comparable aux Etats-Unis.

Dans de très larges majorités, 78% et au-delà dans certains pays, nos opinions publiques demandent donc un rôle actif et dynamique de l'Union européenne dans le monde. Le repli sur soi que l'on constate en son sein ne traduit donc pas le souhait des gouvernés.

Il n'y a aucune puissance sans capacité et autonomie du processus décisionnel. La capacité de décision repose sur un consensus politique, sur les objectifs globaux qui doivent être réalisés, sur des mécanismes de décision efficaces et sur le maintien de la base scientifique, industrielle et financière nécessaire pour être capable de décider librement d'entamer ou de poursuivre une politique. L'autonomie de décision signifie prendre conscience de son identité et de sa souveraineté et ainsi se sentir responsable de décider, sans inhibition causée par l'habitude d'être dépendant, soumis ou reconnaissant.

3° Perspective des rapports transatlantiques dans les années à venir

En 2003, les Etats-Unis et certains pays européens se sont opposés violemment à propos de la guerre en Irak. Actuellement, l'entente semble à nouveau au goût du jour. Est-ce le signe d'un changement profond ? Probablement pas. Tout comme aux 19^{ème} siècle, nous allons probablement vivre une alternance de tensions et de coopérations entre Américains et Européens,

selon les intérêts en jeu. La bonne atmosphère actuelle que nous vivons ne sera pas éternelle et changera si des intérêts divergents poussent à nouveau les partenaires transatlantiques dans des directions opposées.

2. Comment promouvoir la projection mondiale de la puissance de l'Union européenne ?

Ces trois lignes directrices en tête, je voudrais en venir à la question de savoir comment l'UE pourrait projeter sa force d'attraction au niveau mondial, c'est-à-dire en dehors de sa zone géographique proche. Avons-nous la capacité d'une projection de stabilité, de valeurs, de normes, telle que nous l'avons connue, et que nous exerçons encore, sur le continent européen, au-delà de cette zone géographique ? Sommes-nous capables d'exercer cette force d'attraction au-delà du continent européen ?

A mon sens, la réponse est négative. En effet, sa force d'attraction se dilue au fur et à mesure que la distance s'accroît. Il ne faut pas compter sur notre modèle de société, sur notre force d'attraction, pour stabiliser, par exemple, la situation en Afrique centrale. Pour cela nous avons besoin d'autres instruments que ceux que nous employons pour stabiliser le continent européen. A terme, ce sont nos intérêts et l'opinion publique qui pousseront l'Union européenne à s'affirmer davantage comme acteur mondial et à dépasser les oppositions internes que nous avons constatées en 2003. L'opinion publique le demande et nos intérêts nous y poussent. Mais à court terme, nous ne jouerons pas le rôle d'acteur mondial avec les mêmes résultats que ceux que nous avons eus en Europe et cela pour trois raisons.

En premier lieu, dans le monde entier, y compris aux Etats-Unis suite à l'intervention en Irak, on constate la montée d'un repli sur soi généralisé. D'après un sondage, la montée de l'isolationnisme aux USA est surprenant, mais ceci n'est pas typiquement américain. En Europe aussi, je constate l'absence au niveau de l'élite politique d'ambition pour une présence active mondiale.

En deuxième lieu, l'existence de divergences politiques au sein de l'Europe. Il existe un groupe de pays, comme l'Angleterre, qui considère que son rôle est de coller au plus près aux Etats-Unis. D'autres, par contre, estiment que l'Union européenne doit jouer un rôle actif et autonome dans un monde multipolaire. Tant que ces divergences internes ne sont pas résolues, l'Union européenne en tant qu'Union ne pourra pas jouer le rôle de puissance mondiale.

Troisièmement, nous ne pouvons tout simplement pas décider à vingt-sept pays membres. Les structures décisionnelles européennes à vingt-sept sont impraticables. Depuis 1993, la position de la Belgique n'a pas varié : « approfondir » avant « élargir ». Non seulement nous, Européens, nous avons des divergences entre nous, mais en plus nous ne disposons pas d'instruments efficaces au cas où nous serions d'accord d'intervenir.

Il existe en Belgique un consensus largement partagé parmi toutes les forces politiques quant au besoin de se doter au niveau européen d'instruments adéquats afin de pouvoir affirmer la présence mondiale de l'Europe. L'idée qui, en Belgique, fait du chemin est que l'Europe a besoin d'une avant-garde – non pas fermée sur elle-même mais qui propose quelque chose et dicte une certaine voie à suivre. Un de ces éléments, au niveau de la politique étrangère et de défense, est

clairement la nécessité d'avoir une capacité de décision autonome, faute de quoi nous serions toujours soumis aux ukases des autres. C'est ce qu'a essayé de faire comprendre M. Verhofstadt. Ceci est le grand enjeu dans les années à venir, actuellement symbolisé par un débat qui s'intitule « la transformation de l'OTAN ». Il existe en effet un possible danger que l'OTAN verrouille l'évolution et l'ambition européennes.

Avant-garde, donc. Mais sur base de quel projet ?

Sachons que l'Union européenne est une organisation internationale d'un type nouveau, et unique au monde et dans l'histoire internationale, par sa combinaison d'intergouvernementalisme classique où les pays maintiennent leur souveraineté, et supranationalisme, où ils abandonnent certaines de leurs compétences – et donc un peu de leur souveraineté. La structure institutionnelle de l'Union européenne vise à créer une structure non hégémonique entre grands et petits pays.

De cela découle une conclusion. Il y quinze ans, certains craignaient qu'une Europe économiquement forte se dote d'un socle militaire comme toutes les autres grandes puissances de l'histoire de l'humanité. Nous allons donc devenir une superpuissance de type classique, impérialiste et annexionniste, bref, dotée de tous les aspects négatifs des grandes puissances passées et présentes. En vérité, cette crainte n'existe plus. L'Union européenne ne sera jamais capable de jouer le rôle de superpuissance de type classique à cause de la dispersion des pouvoirs en son sein, entre Commission, Conseil, Etats membres et parfois entités fédérées.

Puisque l'action internationale de l'Union européenne ne sera pas celle d'une superpuissance classique, quelles sont dès lors les lignes directrices pour la projection de notre puissance, afin de savoir ce que l'on veut faire et comment le faire.

Actuellement, l'action de l'Union européenne en matière de projection de puissance peut être basée sur deux piliers déjà présents aujourd'hui.

La puissance. Afin d'exister sur la scène internationale, l'Union européenne a besoin de puissance. Je ne crois nullement au schéma américain décrit par le publiciste Robert Kagan, qui appelle l'Europe « le paradis kantien », dans lequel nous croyons uniquement à la paix et où nous méprisons l'aspect militaire. En effet, les sondages indiquent que les Européens sont bel et bien d'accord de faire usage de la puissance militaire dans certains circonstances – bien qu'en même temps ils soient réticents d'en payer le prix financier. Mais contrairement à l'idée préconçue selon laquelle nous serions tous pacifistes, les Européens ne refusent pas l'emploi de la force. Nous constatons que l'opinion publique, probablement plus que nos gouvernements, approuve l'emploi de la force dans les relations internationales pour toute une série de dossiers. Par exemple, pour combattre la famine : 72% de la population européenne est pour l'envoi de nos troupes au Darfour contre 48% des Américains seulement. A la question de savoir si l'on est d'accord d'employer la force pour protéger l'approvisionnement en pétrole, les Américains et les Européens répondent différemment : 65% des Américains sont d'accord, contre seulement 49% des Européens.

L'emploi de l'outil militaire n'étant pas rejeté par les opinions publiques, qui en même temps ne veulent rien payer de plus, la seule issue est donc de faire mieux avec ce que l'on a. Là est tout le projet d'intégration militaire européenne.

Il faut également arrêter de prétendre que l'Union européenne ne dispose pas de puissance militaire. Nos vingt-cinq pays comptent presque deux millions de militaires, plus que les Américains. Si nous additionnons les 25, notre budget militaire est le deuxième au monde, soit six fois plus que les pays qui suivent, dont les Russes, les Chinois, les Indiens, ... Actuellement, des militaires européens sont présents un peu partout dans le monde. Nous déployons en permanence entre 50.000 et 60.000 militaires dans différentes opérations de maintien de la paix, et se déroulent actuellement onze opérations au titre de la politique européenne de sécurité et de défense. Nous disposons donc bel et bien d'une puissance militaire – si nous voulons l'employer.

L'action internationale de l'Union européenne a besoin de légitimité. Comme le Britannique Chris Patten, ancien commissaire aux relations extérieures de la Commission européenne le disait, l'Union européenne ne sera influente que si ses États membres mettent en commun, sciemment et collectivement, leur volonté de constituer un des pôles du monde multipolaire et agissent en conséquence. A cet effet, disait Patten, l'Union doit établir une toile de partenariats stratégiques avec les Chinois, les Russes, les Indiens ou les Africains du Sud, afin de créer ainsi les fondements d'un agenda international alternatif.

La spécificité internationale de l'approche européenne est basée sur une combinaison de multipolarité et de multilatéralisme. L'actuel responsable de la politique extérieure de l'Union européenne, Javier Solana, évoque à ce propos le 'multilatéralisme effectif'. Pour les Européens, la sécurité mondiale à long terme est basée sur un multilatéralisme institutionnalisé, sur base de règles préétablies, pour accroître la prévisibilité dans le monde multipolaire d'aujourd'hui, conférer une légitimité à la gouvernance de ce monde et augmenter l'efficacité de celle-ci.

Le principal instrument par lequel l'Union européenne pourra contribuer à la sécurité mondiale est le renforcement des institutions et mécanismes d'action globale actuellement en place et qui ne sont qu'embryonnaires. Dans l'approche européenne, l'intervention militaire est vraiment le dernier recours. L'Union européenne agit par la coopération, la consultation et la collaboration et lutte pour des relations équitables avec les autres nations, sur pied d'égalité. Il est dans l'intérêt de l'Europe, et c'est sa responsabilité historique, que le multilatéralisme fonctionne. Cela confirmera l'Union européenne dans son rôle d'acteur international et augmentera la légitimité de son action extérieure comme première 'superpuissance tranquille' de l'histoire.

C'est ainsi que l'Union européenne pourra – si elle le veut – un jour jouer un rôle mondial comparable au rôle qu'elle joue sur le continent européen.