

Sécurité internationale, l'Europe affirme sa voix

Bien que divisée, l'Union européenne est aujourd'hui un acteur incontournable sur la scène mondiale. Elle reste cependant un objet politique difficile à identifier, ce qui ne va pas sans soulever quelques ambiguïtés

Première puissance économique au monde, l'Union européenne (UE) est souvent considérée comme un nain politique. C'est cependant de moins en moins vrai. Depuis la fin de la Guerre froide, en effet, cette entité sans équivalent dans le paysage international

fait preuve d'une ambition croissante dans les actions qu'elle conduit au-delà de ses frontières. Au point qu'elle est aujourd'hui devenue un acteur incontournable à l'échelle de la planète. Afin de mettre en lumière les mécanismes qui ont permis cette évolution, d'analyser sa portée, mais aussi ses limites tant sur le plan pratique qu'au niveau théorique, René Schwok a réuni dans un ouvrage collectif quelques-uns des meilleurs spécialistes francophones du sujet.

RENÉ SCHWOK
maître d'enseignement et de recherche au Département de science politique et titulaire de la chaire Jean Monnet «Politiques et institutions» à l'Institut européen de l'Université de Genève

tiendra d'abord la singularité de l'expérience européenne.

L'UE est en effet un des acteurs les plus particuliers du système international. Suite à l'échec, en 1954, du projet de Communauté européenne de la défense, qui devait créer une armée européenne et un ministère européen de la défense, l'intégration européenne s'est d'abord et surtout développée sous la forme d'une alliance économique. Pour les signataires du Traité de Rome, en 1957, il semblait en effet entendu que les questions de sécurité, symbole des prérogatives régaliennes de l'Etat nation, ne pouvaient faire partie du pot commun. Les choses ont commencé à changer à partir des années 1970, avec la mise en place de réunions instituant des contacts réguliers entre les ministres des Affaires étrangères des pays membres. Progressivement, des positions communes sont adoptées sur la question palestinienne ou à l'égard de l'Afrique du Sud, tandis que les représentants des Etats membres commencent à voter en bloc dans les instances onusiennes.

de sécurité. Face à la guerre qui gronde en ex-Yougoslavie, l'UE, même si elle reste divisée, multiplie les initiatives en vue de limiter les dégâts. Mais les moyens mis en œuvre ne sont cependant pas à la hauteur des ambitions affichées par Bruxelles. Ce baptême du feu manqué ne modifie cependant pas la tendance générale. Au contraire: en 2003, l'UE se dote de contingents militaires (7000 hommes seront envoyés en Bosnie en 2005), avant de créer, l'année suivante, une Agence européenne de la défense. Ses agents sont désormais présents sur la plupart des théâtres de crise. Et même si elle reste largement impuissante face à la guerre en Irak, l'Europe parvient à engranger quelques succès sur la scène internationale.

L'élargissement aux anciens pays du bloc communiste est ainsi considéré par les diplomates européens comme leur plus grande réussite en matière de politique extérieure, dans la mesure où cela a permis de stabiliser les régimes d'Europe de l'Est. Sur la question palestinienne, l'UE a réussi à imposer, en pre-

VIDE THÉORIQUE

«Depuis quelques années, les travaux portant sur le rôle de l'Union européenne en matière de sécurité internationale se sont multipliés, explique le politologue. Cependant, les ouvrages qui abordent la question d'un point de vue théorique restent rares, en particulier en français. Notre objectif était de combler cette lacune en présentant des approches venues des sciences politiques, mais aussi des relations internationales, de la sociologie ou du droit.»

De ce riche tour d'horizon, complété par une partie pratique regroupant des éclairages permettant de mieux comprendre les actions concrètes déployées par l'UE dans des régions du monde aussi diverses que les Balkans, le Maghreb ou l'Afrique subsaharienne, on re-

Pour les signataires du Traité de Rome, il semblait entendu que les questions de sécurité ne pouvaient pas faire partie du pot commun

BAPTÊME DU FEU MANQUÉ

Il faut cependant attendre la chute du mur de Berlin et la fin de la Guerre froide pour que le mouvement s'accélère. En 1992, la signature du Traité de Maastricht permet de poser les bases d'une politique commune en matière

mier lieu aux Etats-Unis, l'objectif d'une solution fondée sur deux Etats. Au Congo ou au Kosovo, sa présence a également eu des effets positifs.

Faut-il dès lors envisager que l'Union se dote un jour d'un ministre des Affaires étrangè-



Depuis la fin de la Guerre froide, l'Union européenne a multiplié les initiatives à l'extérieur de ses frontières, à l'image de l'opération menée au Congo, sous commandement allemand, entre avril et novembre 2006.

res faisant autorité ou qu'elle se pose en réel contrepois politique face aux grandes puissances que sont les Etats-Unis, la Russie et la Chine? Le Traité de Lisbonne, dont le destin devrait être scellé cette année encore, est susceptible d'amener quelques raisons supplémentaires de le penser, mais il ne résoudra pas toutes les ambiguïtés qui caractérisent la politique étrangère de Bruxelles.

Aux yeux de certains auteurs, l'UE est la première puissance dans l'histoire dont la force ne reposerait pas sur la puissance militaire, mais sur l'influence et l'attraction qu'elle exerce, ainsi que sur son pouvoir normatif. Soit, mais la méthode a ses limites. «*Pour ce qui est des pays qui se trouvent à la périphérie de l'Union, c'est une politique qui n'est pas sans risque sur la durée, explique René Schwok. On ne peut demander éternellement à ces pays d'adopter les normes de l'UE tout en leur interdisant l'adhésion. C'est une forme de colonialisme qui pourrait à terme être mal ressentie. Les Turcs, par exemple, le vivent très mal.*

DES MOYENS LIMITÉS

La complexité et le manque de cohérence des structures dont s'est dotée l'UE pour la mise en œuvre de sa politique étrangère est une autre source de difficulté. Bruxelles n'a en effet pas vraiment les moyens de forcer les Etats membres à s'aligner sur une position

commune, alors même que ces derniers ont des cultures politiques et un rapport à la sécurité qui peuvent être très différents. Des pays comme la France et le Royaume-Uni sont plutôt interventionnistes, tandis que la Suède ou l'Autriche cultivent la neutralité et que l'Allemagne rechigne à s'engager hors de ses frontières. Et le problème est d'autant plus aigu que l'unanimité est la règle entre les Vingt-Sept. Par ailleurs, les institutions européennes se superposent aux institutions nationales existantes et à l'OTAN, dont la plupart des pays de l'UE sont également membres. La France, par exemple, peut ainsi agir soit en son nom propre, soit en tant que membre de l'OTAN, de l'UE ou du Conseil de sécurité de l'ONU, avec un discours qui peut varier selon le cadre.

«*Lorsqu'une crise survient dans un Etat dans lequel les pays membres n'ont pas de grands intérêts et que la marge de manœuvre est assez forte, il est possible qu'une certaine identité communautaire se forge en dépassant la somme des préférences de chaque Etat, commente René Schwok. Mais, en cas de vrai coup dur, on revient vite à une approche qui privilégie la défense des intérêts nationaux. Les Etats demeurent encore à bien des égards les maîtres du jeu et, dans la plupart des cas, sans l'accord des grandes puissances (France, Allemagne, Royaume-Uni), la politique étrangère de l'UE reste condamnée à l'impuissance.*

Le statut juridique de l'UE constitue un autre frein à son action internationale. Comme le montrent Nicolas Levrat, directeur de l'Institut européen de l'Université de Genève et Fatimata Niang, assistante au Département de droit international public et à l'Institut européen, la capacité de l'UE d'agir de manière autonome sur la scène internationale implique que l'UE ait une personnalité juridique reconnue. Or, les Etats membres ne reconnaissent pas cette prérogative à l'Union.

UN OBJET POLITIQUE NON IDENTIFIÉ

«*L'Union européenne demeure un objet politique non identifié, conclut René Schwok. C'est un animal d'une très grande complexité, mais cela ne veut pas forcément dire qu'elle est inefficace et qu'il ne vaut pas la peine d'étudier son fonctionnement. La politique étrangère et de sécurité commune est en effet une expérience, non seulement en termes pratiques et politiques, mais aussi en termes conceptuels, qui nous oblige à nous interroger également sur l'essence de cet objet politique et sur sa manière de conduire des politiques.*» ■

Vincent Monnet

«*L'Union européenne et la sécurité internationale*», par René Schwok et Frédéric Mérand, Academia – Bruylant, 266 p.