

L'UNION EUROPÉENNE ET LA « SOFT SÉCURITY » : LES ATTRIBUTS DE LA PUISSANCE CIVILE

PAR

AMAYA BLOCH-LAINÉ (*)

La question du statut et du rôle politique de l'Union européenne se pose aujourd'hui avec une acuité particulière, sous la pression d'une conjonction de différents facteurs. Tout d'abord, le statut politique s'inscrit, en théorie au moins, comme le prolongement d'une intégration économique dont le dernier avatar a été l'avènement de la monnaie commune, bientôt unique : en effet, cette phase de l'intégration européenne accomplie, il paraît à la fois logique et légitime pour l'Union de se doter, au-delà de ses atouts commerciaux et financiers, des outils d'une présence diplomatique, politique, voire militaire, à l'échelle internationale. Ensuite, la fin de la guerre froide a donné lieu à un changement fondamental de la donne stratégique sur le continent européen, qui laisse plus de liberté et d'opportunité à l'expression d'une identité européenne propre autonome par rapport aux États-Unis notamment, dans la mesure où la disparition de la « grande » menace commune n'exige plus des alliés de Washington le même degré d'obédience et de suivisme. Conséquence quasi-directe de l'effondrement de la menace soviétique, le processus d'élargissement de l'Union européenne, en cours, la conduit également à repenser son rôle à l'échelle régionale. Enfin, malheureusement, l'explosion des récentes crises sur le continent (ex-Yougoslavie, Kosovo), aux marches de l'Union, intervient comme un facteur supplémentaire de prise de conscience d'un nouveau rôle à jouer en matière de sécurité.

La dimension diplomatique et militaire d'une politique de sécurité propre à l'Union est ainsi aujourd'hui au centre de l'actualité européenne. Mais elle n'est pas la seule en cause : en effet, sans qu'il en soit fait la même publicité, l'Union européenne développe depuis déjà de nombreuses années des politiques que l'on peut rapporter à ce que les Anglo-saxons appellent la « *soft security* », notion qui renvoie aux outils politiques, économiques et financiers et donc non proprement militaires de la sécurité. Ces outils jouent au quotidien, sur le continent et ailleurs, un rôle essentiel en ce qui concerne la capacité de l'Union européenne à contribuer à la stabilité. Ils sont de plus considérés par les opinions publiques et les forces politiques de certains pays membres de l'Union (Allemagne, Pays-Bas, Italie notamment) comme

(*) Représentante en France du *German Marshall Fund of the United States*.

constitutifs de la notion même de sécurité dans l'après-guerre froide. D'autre part, l'enclenchement du processus d'élargissement de l'Union a permis que se développe entre Bruxelles et les pays candidats à l'adhésion, en particulier les trois pays d'Europe centrale et orientale que sont la Pologne, la République tchèque et la Hongrie, un dialogue politique régulier qui porte sur les questions de sécurité au sens large. C'est en combinant ces outils de puissance « civile », qui ressortissent essentiellement du premier pilier des activités de l'Union, à la « Politique extérieure et de sécurité commune » (PESC) et au projet d'Europe de la défense tel qu'il se construit aujourd'hui, que l'Union européenne pourra, à terme, acquérir une dimension politique internationale à la mesure de son statut économique.

LES ATTRIBUTS DE LA PUISSANCE CIVILE DE L'UNION EUROPÉENNE

Les relations économiques et commerciales

Les relations économiques et commerciales extérieures de l'Union peuvent se diviser en deux catégories majeures : la première concerne les liens commerciaux en tant que tels, la seconde les politiques de soutien au développement économique que l'Union met en œuvre au profit de certains ensembles géographiques.

Un des premiers attributs du statut international de l'Union européenne consiste dans le réseau d'accords économiques et commerciaux qui la lie à l'ensemble des autres grandes zones commerciales mondiales, parmi lesquelles on peut en particulier distinguer :

- *Les États-Unis* : les échanges bilatéraux de biens et de services représentaient environ 200 milliards d'écus au milieu des années 90, tandis que le montant total des investissements transatlantiques s'élevait à 365 milliards d'écus. Des deux côtés de l'Atlantique, plus de 3 millions d'emplois dépendent de ces investissements. En décembre 1995, à la suite d'un sommet UE/États-Unis, un plan d'action conjoint a été établi. Il élargit le champ des relations économiques au domaine politique, en prévoyant notamment la consultation et l'action commune sur des questions telles que la paix, la stabilité, la démocratie et le développement à l'échelle internationale. Les présidents des États-Unis, de la Commission européenne et du Conseil européen se réunissent tous les six mois, comme la Commission et des représentants de l'exécutif américain le font au niveau ministériel.
- *Les pays d'Europe centrale et orientale* : après la chute du mur de Berlin, et plus encore aujourd'hui dans la perspective de l'élargissement à l'Europe centrale et orientale, l'Union européenne a développé un puissant

réseau de soutien économique aux réformes en cours dans les pays concernés. C'est en juillet 1989 que les pays du G7, réunis à Paris pour le sommet de l'Arche, ont confié à la Commission européenne le soin de coordonner l'aide occidentale à la Pologne et à la Hongrie, premières engagées sur la voie des réformes. Un programme d'aide propre aux Communautés, baptisé PHARE, fut mis sur pied. Concentré essentiellement sur l'assistance technique, PHARE a été progressivement étendu à l'ensemble des pays de la zone (à l'exception des États de l'ex-Union soviétique et de l'ex-Yougoslavie). L'aide totale accordée aux douze États d'Europe centrale et orientale (1) s'est ainsi élevée à 33,8 milliards d'écus entre 1990 et 1994, soit 45 % de la totalité de l'aide perçue par ces pays. Au fur et à mesure que la perspective de l'élargissement se faisait jour, les Communautés ont conclu, dès la fin de 1991, des accords (2) avec la Hongrie, la Pologne, la Tchécoslovaquie, et en 1993 avec la Roumanie puis la Bulgarie. En 1999, neuf accords de ce type étaient en vigueur (3).

- *Les pays de l'est et du sud méditerranéen* : les relations économiques et commerciales avec les douze pays méditerranéens, avec lesquels l'Union européenne avait, par le passé, conclu des accords d'association ou de coopération, ont été relancées au début des années 90. Une politique spécifique a ainsi été développée, devenue en 1990 « politique méditerranéenne rénovée », dont le volet financier s'est élevé pour la période 1992-1996 à 4,4 milliards d'écus, soit 2,7 fois plus qu'au cours des cinq années précédentes (4). D'autre part, une déclaration de partenariat a été adoptée par les deux parties en novembre 1995, à Barcelone. L'Union européenne a également formé une union douanière avec la Turquie. Elle garantit une totale liberté des échanges commerciaux, et l'adoption par la Turquie du tarif douanier commun de l'Union et de ses règles en matière d'aides, de concurrence et de commerce.

Les accords conclus avec les pays d'Europe centrale et orientale et du monde méditerranéen comportent également un volet politique complémentaire aux dispositions économiques et commerciales. Il a permis l'instauration et le développement régulier d'un dialogue couvrant notamment les questions de politique étrangère et de sécurité, en particulier à la faveur des crises récentes sur le continent (Bosnie, Kosovo). Activé dans le cadre du processus d'élargissement, ce dialogue structuré a notamment conduit les pays d'Europe centrale et orientale à s'associer à l'ensemble des déclarations

(1) Bulgarie, Hongrie, Pologne, Roumanie, Slovaquie, République tchèque, Estonie, Lituanie, Lettonie, Slovaquie, Albanie et ancienne République yougoslave de Macédoine.

(2) Ils prévoient notamment que ces pays disposent d'un délai de dix ans maximum pour éliminer leurs barrières économiques et commerciales. L'Union a quant à elle mis un terme aux restrictions sur leurs importations de produits industriels au 1^{er} janvier 1995 à quelques exceptions près (textile et acier).

(3) Ils concernent la Bulgarie, la Hongrie, la Pologne, la Roumanie, la Slovaquie et la République tchèque. Les accords conclus avec la Lettonie et la Lituanie doivent encore être ratifiés, tandis qu'un neuvième accord a été paraphé avec la Slovaquie.

(4) Tous les pays du monde méditerranéen sont concernés, à l'exception de la Libye, de l'Iraq et de l'Iran, avec lesquels l'Union européenne n'entretient aucun lien contractuel.

adoptées par l'Union depuis le milieu des années 90 dans le cadre de la PESC. Le processus d'élargissement doit ainsi être considéré comme un acte politique, et un acte de politique étrangère : c'est qu'illustre actuellement la difficile question des relations de l'Union européenne avec la Turquie, qui vient de se voir proposé le statut de candidat à l'adhésion au sommet européen d'Helsinki des 10 et 11 décembre 1999. La question de l'élargissement à la Turquie pose en effet celle des contours futurs de l'Union sur le plan géopolitique, et de l'avenir de ses relations avec d'autres ensembles tels que l'Asie et le Moyen-Orient.

- *La Russie* : l'Union est de loin le plus important partenaire commercial de la Russie, puisqu'elle représente environ 40 % de son commerce extérieur. Comme dans le cas des pays d'Europe centrale et orientale, l'Union européenne a mis en place un programme de soutien aux réformes économiques appelé TACIS, qui, entre 1991 et 1995, a fourni à la Russie plus de 790 millions d'euros d'aide directe.

L'Union européenne a également développé à l'endroit de la Russie un volet politique : sous la forme d'un accord de coopération et de partenariat en décembre 1997 d'abord, suivi aujourd'hui d'une « stratégie commune » (5) adoptée au sommet européen de Cologne en juin 1999, et dont l'un des objectifs est la « coopération en vue de renforcer la stabilité et la sécurité en Europe et au-delà ». Les objectifs affichés par l'Union européenne sont clairs : « établir une démocratie stable, ouverte et pluraliste en Russie, régie par l'État de droit et servant de base à une économie de marché prospère qui bénéficie également à toute la population de la Russie et à celle de l'Union européenne ; maintenir la stabilité européenne, en favorisant la sécurité mondiale et en répondant aux défis communs du continent par une coopération renforcée avec la Russie ». Au chapitre des initiatives concrètes figure notamment la mise en place d'un mécanisme de dialogue permanent visant à « la prévention des conflits et la gestion des crises, notamment dans les régions proches de la Russie, ainsi que dans les Balkans et au Moyen Orient ». Faisant écho aux relations nouées directement entre l'Alliance atlantique et la Russie, cette politique européenne à l'égard de la Russie s'inscrit très largement dans la vision française d'un monde « multipolaire » au sein duquel l'Union européenne doit à terme jouer un rôle comparable à celui des États-Unis. La question reste de savoir si l'Union pourra effectivement peser sur la politique russe dans le domaine des crises, y compris celles qui se déclenchent dans ce que les responsables moscovites appellent leur « étranger proche ».

- *Le Japon* : longtemps conflictuelles en raison de la politique commerciale protectionniste du Japon, les relations commerciales se sont également

(5) C'est avec le Traité d'Amsterdam qu'est apparu, dans le cadre de la PESC, l'outil des « stratégies communes » : elles sont adoptées par le Conseil européen d'après la règle du consensus. Le Conseil peut définir à la majorité qualifiée les conditions d'application concrète de ces stratégies. Il existe ainsi désormais une réelle possibilité que le vote à la majorité qualifiée devienne une réalité dans la PESC.

élargies à d'autres sujets d'intérêt commun à la suite d'une déclaration conjointe UE/Japon adoptée en 1991. Elle prévoit notamment un mécanisme de consultation régulière entre les deux parties sur un grand nombre de sujets (science et technologie, assistance au développement, politique de l'environnement entre autres).

- *La Chine* : elle est devenue en 1995 le quatrième marché d'exportation de l'Union et son quatrième fournisseur, avec des échanges bilatéraux atteignant 35 milliards d'écus. Les relations commerciales sont doublées d'une dimension politique, qui prévoit notamment la promotion de la démocratie et le respect des droits de l'homme.

Ces exemples ont été choisis parce qu'ils révèlent la volonté de l'Union européenne d'inscrire ses relations économiques et commerciales dans un cadre politique plus large. L'Union entretient également des liens privilégiés avec les autres ensembles commerciaux que sont, notamment, le Canada, l'AELE, la Corée, les autres pays d'Asie, l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

L'intervention de l'Union européenne dans le champ du développement

C'est en 1963 et en 1969 que les Communautés européennes ont signé deux conventions à Yaoundé avec une vingtaine de pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Leur ont succédé les quatre conventions signées à Lomé (1975/79/84/89). Elles concernent aujourd'hui près de 70 pays, en faveur desquels 12 milliards d'écus ont été accordés pour la période 1990-1995. Un nouveau protocole financier prévoit un montant de 14,6 milliards d'écus pour la période 1995-2000. Ces conventions reposent sur différents types de mécanismes : des avantages commerciaux préférentiels, une coopération financière et technique, un soutien spécifique aux produits de base.

La question de la dimension politique des politiques de soutien au développement économique s'est progressivement posée. Absente tout au long de la guerre froide, elle s'est graduellement développée sous la forme d'une relative « conditionnalité » politique à partir du début des années 90. Les conventions de Lomé contiennent en particulier des clauses de suspension pour violation des droits de l'homme. L'Union agit également plus positivement en apportant son soutien aux processus de démocratisation dans ces pays (6).

Enfin, il faut ajouter à ces politiques les programmes spécifiques d'aide alimentaire (200 millions d'écus en 1995, ce qui place l'Union au second rang à l'échelle internationale derrière les États-Unis), et d'aide humanitaire

(6) Exemple du soutien financier de 20 millions d'écus en 1994 accordé par l'Union pour la tenue des premières élections sud-africaines.

(environ 300 millions d'écus hors pays de l'Est, gérés par de l'Office humanitaire des Communautés européennes – *ECHO*) (7).

C'est également toujours au titre des politiques communautaires que l'Union européenne est aujourd'hui le principal argentier du processus de paix au Moyen-Orient : elle fournit plus de 50 % 53 % de l'aide aux territoires occupés, loin devant les pays arabes (15 %), et les États-Unis (9 %). Elle finance en particulier la mise sur pied et la formation du personnel administratif et policier palestiniens.

La logique des Pactes de stabilité

L'Union européenne a montré le rôle de médiation et de stabilisation qu'elle est en mesure de jouer dans la prévention de conflits potentiels en Europe centrale, en particulier à la faveur du Pacte de stabilité, né d'une initiative française (Plan Balladur) et développé à partir de 1993. Le Pacte de stabilité a ainsi permis aux États d'Europe centrale en conflit potentiel sur la double question des frontières et des minorités (Hongrie et Roumanie en particulier) de signer des traités de bon voisinage. Aujourd'hui, on n' imagine plus qu'un conflit touchant à ces aspects puissent éclater de façon ouverte, avec des risques de dégradation au niveau militaire, entre les pays concernés.

Il convient cependant de relativiser la portée du processus. En effet, si le Pacte de stabilité appliqué à l'Europe centrale a bien fonctionné, c'est dans une très large mesure parce que les États concernés avaient eux-mêmes plus ou moins, et plutôt plus que moins, décidés d'adopter une voie pacifique dans la gestion de leurs contentieux territoriaux et ethniques. L'Union est venue comme une force d'appoint, de soutien à une volonté régionale qui allait déjà dans le sens de solutions pacifiques. Une telle situation de départ, fondée sur une relative bonne volonté des acteurs régionaux malgré quelques réticences initiales ou points de contentieux plus difficiles que d'autres (entre la Hongrie et la Roumanie en particulier) est-elle transposable, aujourd'hui, à l'Europe du Sud-est et aux Balkans ? Autrement dit, la force de frappe de l'Union a plutôt joué, aujourd'hui, lorsque les parties en conflit avaient de toute manière exclu le recours à la force dans leurs relations réciproques. La vraie question devient alors : comment l'Union peut-elle convaincre, si ce n'est contraindre, des parties en conflit potentiel de ne pas recourir à la force ?

La logique du Pacte de stabilité a refait surface à la faveur du conflit au Kosovo : le président de la République française, Jacques Chirac, a en effet proposé, en accord avec l'Allemagne, que l'Union européenne prenne en

(7) Ainsi, aujourd'hui, au travers de ces différents moyens d'action, l'Union européenne et ses États membres fournissent plus de la moitié des fonds pour l'assistance internationale au développement, et plus de 50 % de l'aide humanitaire mondiale. Ils financent près de 60 % de l'aide à la Russie et aux Républiques issues de l'ancienne URSS, 40 % de l'effort de reconstruction en Bosnie-Herzégovine.

charge, à l'issue du conflit, la reconstruction dans les Balkans, faisant largement écho à l'idée plus large évoquée par le Chancelier allemand d'un nouveau « plan Marshall » pour les Balkans. Comme dans le cas du plan Balladur, ces initiatives nationales ont été reprises au niveau de l'Union : le Conseil européen a adopté le 17 mai 1999 une position commune sur « le Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-est ». Ce projet a une double vocation : à court et moyen terme, aider à la stabilisation dans la région par la reconstruction ; à plus long terme, et il doit s'agir là d'une puissante motivation pour les pays « receveurs », la perspective d'un rapprochement contractuel, et à plus long terme encore, d'une intégration avec/au sein de l'Union européenne. Autrement dit, la « carotte » présentée ici aux États de la région est celle d'une appartenance future à l'Union. Les méthodes retenues sont très proches de celle employées quelques années plus tôt pour l'Europe centrale, c'est-à-dire l'organisation de « tables rondes » régionales incitant, pour ne pas dire forçant, les États de la région à négocier ensemble sur l'ensemble des aspects liés à la reconstruction. Lors du sommet européen de Cologne les 3 et 4 juin 1999, le Conseil a, d'autre part, rappelé que l'Union avait déjà dégagé une aide financière globale de 100 millions d'euros en faveur des pays de la région limitrophes de la république fédérale de Yougoslavie, et directement soumis à une forte pression du fait, notamment, de l'accueil des réfugiés kosovars.

L'ensemble des politiques qui viennent d'être mentionnées reposent sur l'utilisation d'outils économiques et financiers au service d'un but stratégique : la stabilité, avec comme prolongement espéré, la prévention à long terme des conflits sur le continent. Il s'agit d'une approche que seule l'Union, à l'échelle régionale européenne, met en œuvre de manière aussi intégrée. Elle rencontre cependant des limites.

LES LIMITES DES ATTRIBUTS DE LA PUISSANCE CIVILE

Si les instruments que l'on vient d'évoquer doivent être considérés comme des attributs certains de la puissance, il n'en reste pas moins qu'ils ne sont pas encore considérés, notamment par certains de leurs bénéficiaires, comme des leviers de nature politique : l'exemple le plus frappant de cette dichotomie entre puissance économique et financière et influence politique reste celui du Moyen-Orient, où malgré l'ampleur du soutien financier consenti par l'Union, cette dernière n'a que très peu d'influence sur le déroulement des négociations politiques entre les acteurs de la région. On pourrait dire la même chose de la Russie, dont les Européens (comme les Américains d'ailleurs) sont dans l'incapacité d'influencer réellement les orientations politiques, notamment sur le plan de la politique étrangère et de sécurité.

Cette difficulté à passer de l'échelle économique à celle de la puissance politique a plusieurs causes. Tout d'abord, d'un point de vue général, les moyens de l'action internationale de l'Union sont dispersés entre les différents piliers, et répondent de ce fait à des impératifs politiques et à des règles juridiques différents. Alors que la majorité des relations économiques extérieures s'inscrivent dans le cadre du premier pilier, et obéissent de ce fait à des règles de décision communautaires, la PESC est un mécanisme intergouvernemental très faiblement contraignant pour les États membres.

Il en résulte à la fois un manque de cohérence dans les options générales, et une trop faible visibilité sur le plan politique et diplomatique. Il n'y a notamment pas de liens directs entre les fonds dépensés au titre des relations économiques extérieures, et les orientations politiques et diplomatiques prises au sein de la PESC. Ainsi, alors même que la PESC est censée constituer l'outil diplomatique, politique et de sécurité de l'Union, les leviers concrets, notamment économiques, se trouvent ailleurs. Or, les mesures de nature économique et financière doivent être considérées comme relevant de la problématique générale de la sécurité et de la politique étrangère. Elles sont en effet destinées soit à prévenir un conflit, soit à contribuer à la réhabilitation post-confliktuelle : reconstruction en Europe centrale et orientale et dans l'ex-Yougoslavie ; participation à la dimension économique et financière du processus de paix au Moyen-Orient.

D'autre part, et c'est peut-être là le vrai problème, les atouts civils de la puissance européenne ne se traduiront par l'exercice d'un rôle politique à part entière qu'à partir du moment où ils s'inscriront dans une diplomatie, une stratégie commune : or, la PESC ne s'est pas jusqu'à présent manifestée comme vecteur d'une telle diplomatie, même si, par exemple, la stratégie commune adoptée à l'égard de la Russie et mentionnée précédemment s'inscrit dans une logique de rationalisation des relations diverses déjà développées par l'Union avec Moscou.

Lors du sommet européen d'Helsinki des 10 et 11 décembre derniers, le Conseil européen a pris plusieurs décisions dont le but est précisément de remédier à la dispersion des moyens de l'action extérieure de l'Union et à la faiblesse de la diplomatie commune : c'est dans ce contexte que s'inscrit en particulier la décision de créer un « *mécanisme de coordination pour la gestion civile des crises, (...) de caractère interpiliers* », ceci afin d'être en mesure de rassembler l'ensemble des outils communautaires et intergouvernementaux nécessaires à la gestion d'une crise donnée (8).

(8) « Rapport de la présidence sur la gestion non militaire des crises par l'Union européenne », Annexe 2 à l'Annexe IV des Conclusions du Conseil européen d'Helsinki, 11 décembre 1999.

CONCLUSION

Le rappel des atouts civils de la puissance européenne est essentiel à plusieurs titres. Tout d'abord, il montre que l'Union s'est très rapidement adaptée à l'environnement stratégique d'après-guerre froide en créant, au sein du premier pilier, des mécanismes économiques et financiers de stabilisation à l'échelle du continent européen, comme en témoignent l'ensemble des programmes de soutien aux réformes en Europe centrale et orientale. Il en va de même des actions définies dans le cadre de l'humanitaire, considéré aujourd'hui comme une des composantes essentielles de la sécurité internationale.

Enfin, et peut-être surtout, évoquer les attributs non militaires de la puissance européenne permet de recentrer le débat transatlantique actuel, qui fait de la capacité de l'Union européenne à gérer les crises le critère ultime de sa puissance politique. Réduire le statut politique et de sécurité de l'Union européenne à la seule problématique de la gestion des crises, comme le font aujourd'hui les États-Unis et certains de leurs alliés européens est en effet pernicieux : il est clair que l'Europe a besoin d'un outil militaire commun lui permettant de jouer un rôle plus évident dans la prévention et la gestion des conflits. Mais cela conduit trop souvent à dévaluer, ou minorer, le poids et le rôle de tout un ensemble d'autres moyens que l'Union développe déjà depuis longtemps et qui s'inscrivent dans une logique de stabilisation et de prévention à long terme, en Europe et au-delà. Dans les débats à venir sur la relation Europe/États-Unis dans le domaine de la sécurité, il ne faudrait pas ainsi définitivement dissocier la dimension proprement militaire et opérationnelle, sur le terrain de laquelle les États-Unis continueront de bénéficier d'atouts incontestables, d'une dimension plus large, plus politique, où l'équilibre des forces entre les deux rives de l'Atlantique n'est pas aussi clairement favorable à Washington.