

INTRODUCTION

D'UNE GUERRE A L'AUTRE :
LE SISYPHE EUROPÉEN
EN QUÊTE D'IDENTITÉ INTERNATIONALE

PAR

ERIC REMACLE (*)

Entre une année 2001 marquée par les attentats du 11 septembre et la guerre d'Afghanistan et la perspective de l'intervention militaire annoncée des Etats-Unis contre l'Iraq en 2003, la place de l'Union européenne sur la scène internationale durant l'année 2002, sous les présidences successives de l'Espagne et du Danemark, a oscillé entre la volonté d'unifier davantage son identité internationale et la persistance de divergences considérables quant aux grands enjeux mondiaux (1).

BALKANS ET PESD

Les dossiers de la stabilisation des Balkans et de la mise sur pied des capacités militaires dans le cadre de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense (PESD) sont restés en tête des priorités européennes durant cette année. Ils sont d'ailleurs apparus en grande partie comme étant reliés. En effet, après avoir, en 2001, contribué à asseoir davantage sa légitimité diplomatique en pilotant conjointement avec l'OTAN le processus diplomatique de désescalade dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine (accords d'Ohrid), le Haut Représentant de l'UE Javier Solana s'est vu confier par le Conseil de l'Union la tâche de tester les capacités opérationnelles européennes dans les zones post-confliktuelles du sud-est de l'Europe (rebaptisé « Balkans occidentaux » dans le jargon communautaire). Deux missions sont citées : la relève des Nations Unies pour la mission de police

(*) Professeur à l'Université libre de Bruxelles (Belgique).

(1) Pour un relevé systématique, cf. le site Internet de la Commission européenne (<http://europa.eu.int/pol/ext/index-fr.htm>) et en particulier les liens avec le *Bulletin de l'Union européenne* et le *Rapport général sur l'activité de l'Union européenne*, et celui du Conseil de l'Union européenne (<http://ue.eu.int/pesc/>). Sur le site Internet de l'Institut universitaire européen, consulter l'*European Foreign Policy Bulletin* (<http://www.iue.it/EFPB/Welcome.html>) et sur celui du Parlement européen, le *Rapport sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la politique étrangère et de sécurité commune* (2002/2010(INI)), Commission des affaires étrangères, des droits de l'homme, de la sécurité commune et de la politique de défense (rapporteur : Elmar Brok, FINAL A5-0296/2002, 11 septembre 2002).

civile en Bosnie-Herzégovine et celle de l'OTAN pour l'opération « Amber Fox » de surveillance du respect des accords d'Ohrid en Macédoine.

Considérées toutes deux comme une première étape dans le développement des tâches de Petersberg inscrites à l'article 17 du Traité sur l'Union européenne, ces missions fort modestes apparaissent d'une nature similaire à celles que l'UEO s'était déjà révélée capable d'exercer : police, douanes, déminage, collecte d'armements, c'est-à-dire l'échelon « sub-militaire » des tâches de Petersberg. Malgré la déclaration d'opérationnalité de la PESD par le Conseil européen de Laeken en décembre 2001 (2), il aura fallu toute l'année 2002 pour lever les obstacles politiques et logistiques à la conduite de ces deux opérations par l'UE. La mission de police en Bosnie-Herzégovine (MPUE) a débuté le 1^{er} janvier 2003 et la relève de l'OTAN par l'UE en Macédoine est rendue possible par l'annonce faite par la Turquie fin 2002 de la levée de ses réticences par rapport aux accords opérationnels OTAN-UE.

2002 a aussi vu la concrétisation des détails opérationnels de la PESD : premier exercice de simulation de crise, accords sur le financement et sur les relations avec l'OTAN, transformation de l'état-major de l'Eurocorps au service de la PESD, perspective d'un avion de transport européen A 400M à l'horizon 2008. Ces débats ont néanmoins révélé combien la PESD dépendra des moyens de l'OTAN et est ralentie par les désaccords anglo-français, en particulier sur la planification. L'« esprit de Saint-Malo » a pâti de la reconstitution d'un puissant tandem américano-britannique en Afghanistan et en Iraq, tandis que Paris et Berlin réaffirmaient à l'automne leur partenariat privilégié, non seulement sur la crise iraquienne, mais aussi sur les plus importants dossiers européens de l'heure : réforme institutionnelle, pacte de stabilité, élargissement.

LE MALAISE TRANSATLANTIQUE ET LES CRISES INTERNATIONALES

Ces divergences internes ont affecté considérablement la relation entre les Etats-Unis et l'UE ou, plutôt, l'ont ramenée au stade où elle se trouvait avant les attentats du 11 septembre. Bien que partageant de considérables intérêts communs sur le plan commercial – concrétisés par leur concertation sur l'agenda de l'OMC depuis la conférence de Doha de novembre 2001 –, Américains et Européens peinent à relancer leur partenariat sur la plupart des dossiers à vocation globale. L'année 2002 a vu revenir au premier plan les malentendus transatlantiques sur des thèmes de société – réchauffement climatique, peine de mort, Cour Pénale Internationale – qui avaient déjà

(2) Celle-ci était surtout motivée par la volonté de masquer l'absence d'accord sur une participation de l'UE au déploiement de maintien de la paix en Afghanistan.

fait surface durant les premiers mois de l'Administration Bush (3). Les priorités en matière de sécurité ont elles aussi révélé des accents différents : là où le Président Bush voit dans l'« *axe du mal* », le terrorisme et les armes de destruction massive la source de l'insécurité mondiale, le discours européen insiste sur la prévention des conflits, le droit international et le rôle des Nations Unies (4). Toutefois, il s'agit surtout de rhétoriques permettant aux acteurs de mobiliser leurs opinions respectives sur des projets identitaires. La réalité se révèle plus complexe, les clivages en matière sécuritaire se situant souvent à l'intérieur des sociétés américaine et européenne et non entre les Etats-Unis et l'Europe, ainsi que l'ont rappelé les débats sur l'Iraq. Américains et Européens se sont assez largement entendus par exemple sur les mesures antiterroristes, notamment sur une plus grande imbrication entre les politiques de sécurité intérieure et extérieure et sur la création d'une force de réaction de l'OTAN (FRO) qui donne à cette organisation une vocation extra-européenne et de plus en plus offensive à l'heure même où elle s'élargit.

Dans la gestion des crises internationales, Washington et Bruxelles ont eu également tendance à privilégier une action conjointe et y ont associé de plus en plus nettement Moscou, au point que la Tchétchénie est passée au second plan face aux enjeux de la lutte antiterroriste, de la coopération énergétique, de la création du Conseil OTAN-Russie et face au compromis sur Kaliningrad. La tendance à une action américano-euro-russe s'est vérifiée non seulement dans les Balkans, mais aussi dans le soutien au nouveau gouvernement afghan, et encore plus significativement dans la constitution du « quartet » pour la question israélo-palestinienne (ONU, USA, UE, Russie). Au sein de celui-ci, l'UE s'est vu attribuer une place qui lui était difficilement reconnue précédemment en raison des réticences israéliennes et a choisi de s'y faire représenter de manière unitaire par le seul Haut Représentant Javier Solana ; mais elle a dû accepter en même temps de calquer davantage sa politique moyen-orientale sur celle des Etats-Unis et de retarder d'autant toute perspective d'Etat palestinien. Il est encore trop tôt pour savoir si ce processus aura les mêmes effets qu'en son temps la constitution du Groupe de contact pour l'ex-Yougoslavie et s'il renforcera la capacité européenne à parler d'une seule voix.

(3) Cf. l'article de Philip H. GORDON, « Bridging the Atlantic Divide », *Foreign Affairs*, janvier-février 2003.

(4) Ces différences ont fait l'objet d'abondants débats éditoriaux sur les natures présumées antagonistes des visions hobbesienne-américaine et kantienne-européenne du monde. Cf. Robert KAGAN, « Power and Weakness », *Policy Review*, juin-juillet 2002.

LA CONVENTION

La préoccupation d'unifier davantage la visibilité extérieure de l'Union a prédominé dans l'agenda institutionnel. La Convention sur l'avenir de l'Europe présidée par Valéry Giscard d'Estaing doit en effet reprendre le travail inachevé du Traité de Nice (5), voire préparer un Traité constitutionnel avant l'entrée des dix nouveaux Etats-membres le 1^{er} mai 2004. D'ores et déjà (6), la Convention – qui compte notamment en ses rangs les ministres français, allemand et belge des Affaires étrangères – s'est entendue sur le principe d'une personnalité juridique de l'Union, d'un service diplomatique commun et de la disparition des piliers, dont la principale conséquence se situera dans une cohérence accrue des politiques extérieures. Dans le même esprit, il est très probable qu'un accord se dégage sur une fusion des actuelles fonctions de Commissaire aux relations extérieures et de Haut Représentant pour la PESC (7). En matière de défense, la Convention a surtout exploré le moyen d'élargir les compétences militaires de l'Union à la défense collective face à des actions terroristes (8), de créer une Agence européenne de l'armement et de permettre une coopération renforcée dans les matières militaires.

LES PERSPECTIVES POUR 2003
ET POUR LA RECHERCHE UNIVERSITAIRE

Ces questions constitueront, à n'en pas douter, avec la probable guerre d'Iraq, les enjeux de l'année 2003, sous les présidences grecque et italienne. Elles confirmeront sans doute la grande contradiction de l'action de l'UE sur la scène internationale : une rhétorique et des institutions plaidant toujours plus pour l'unité, mais la désunion face aux Etats-Unis lors de crises majeures – Washington orchestrant même avec ironie les divisions entre la « vieille » et la « nouvelle » Europe. L'euro-scepticisme suscité par ces difficultés a probablement éclipsé le fait que les deux événements majeurs de l'année 2002 – l'entrée en vigueur de l'euro le 1^{er} janvier et la conclusion des négociations sur l'élargissement à dix nouveaux Etats lors du Conseil européen de Copenhague en décembre – marqueront durablement la scène internationale. En approfondissant l'intégration et en donnant à la construction européenne une vocation continentale, ils mettent d'autant plus en lumière les difficultés de l'Union à progresser sur la voie de l'unification politique.

(5) L'année 2002 a vu se dérouler les dernières ratifications de ce Traité, en particulier celle de l'Irlande, permettant une entrée en vigueur du Traité de Nice au 1^{er} février 2003.

(6) Le présent article est clôturé le 31 janvier 2003.

(7) On peut également présumer que la présidence du Conseil européen et celle de la Commission européenne se trouveront toutes deux renforcées, mais l'alchimie qui y conduira constitue l'un des dossiers les plus épineux de la Convention.

(8) Cette démarche est vue comme un premier pas vers l'inscription d'une clause d'assistance mutuelle en cas d'agression, qui suscite les réticences des Etats neutres et atlantistes.

Cet apparent paradoxe oblige aussi les universitaires à innover dans la réflexion méthodologique et théorique. La littérature en la matière – essentiellement en langue anglaise – oscille entre comparaison des institutions (9), description sophistiquée des politiques (10), études de cas géographiques (11) et plaidoyers normatifs pour l'unité politique et la construction d'une Europe-puissance (12). La démarche sociologique n'est intégrée que *via* l'étude des enquêtes d'opinion (13). Une réflexion méthodologique sur l'analyse du rôle de l'Union européenne dans le monde mérite de prendre en compte les acquis de pans disciplinaires peu utilisés, tels que l'analyse du discours sur l'identité et l'altérité, la sociologie politique de la décision bureaucratique ou l'anthropologie de la symbolique politique. Les études menées dans cette optique par des chercheurs majoritairement francophones – dont certaines dans cette livraison de l'*AFRI* – montrent combien l'identité internationale de l'Union n'est pas simplement une question d'institutions ou de politiques publiques. C'est plus fondamentalement le révélateur du caractère intrinsèquement paradoxal de l'identité européenne elle-même, laquelle constituera le grand débat européen de la prochaine décennie.

(9) Pour un tour d'horizon récent, cf. Hans-Georg EHRHART, *Quel modèle pour la PESC?*, Institut d'Études de Sécurité de l'Union européenne, Paris, 2002.

(10) Démarche de la très utile *European Foreign Affairs Review*.

(11) Dernier en date : Martin HOLLAND, *The European Union and the Third World*, Palgrave, New York, 2002.

(12) Hans-Christian HAGMAN, *European Crisis Management and Defence : the Search for Capabilities*, Oxford University Press for the International Institute for Strategic Studies, Oxford/New York, 2002; Jolyon HOWORTH/John T.S. KEELER, *Defending Europe : the EU, NATO and the Quest for European Autonomy*, Palgrave/Macmillan, New York, 2003; Patrick KEATINGE/Ben TONRA, *The European Rapid Reaction Force*, Institute of European Affairs, Dublin, 2002.

(13) Franz KERNIC/Jean CALLAGHAN/Philippe MANIGART, *Public Opinion on European Security and Defense : a Survey of European Trends and Public Attitudes toward CFSP and ESDP*, Peter Lang, Francfort-sur-le-Main/New York, 2002.