

## **L'Union européenne face aux crises ou le syndrome de l'albatros**

Il est de bon ton d'affirmer que l'Union européenne n'a pas, sur la scène internationale, le poids que pourrait lui conférer ses réussites économiques et sociales, qui la placent aux tout premiers rangs mondiaux par la richesse, le niveau de vie et son apport éminent au commerce international. L'Union n'est pas une puissance au sens traditionnel du terme. Le concept « d'Europe puissance » ne rassemble pas encore de consensus en son sein. Aussi en tire-t-on généralement un peu vite le sentiment qu'elle ne contribue pas à la résolution des crises de dimension mondiale et son absence relative est l'objet de beaucoup de frustrations, voire de moqueries et de regrets. Qu'est-ce qu'une crise pour l'Europe ?

Alors qu'il y a moins d'un siècle une « crise » en Europe conduisait à peu certainement à un conflit armé entre Etats du continent, on appelle dorénavant « crise européenne » la moindre divergence de points de vue entre Etats membres. C'est oublier que la construction européenne a été fondée en vue de les résoudre autour d'une table, à l'aide de procédures prévues par des traités signés souverainement par des Etats qui se sont donné des institutions communes pour, justement, leur permettre de résoudre pacifiquement leurs différends. Depuis 1950, les soi-disant « crises européennes » se sont toutes résolues par l'accord des gouvernements. C'est l'un des principaux succès de l'unification européenne. Tel n'est donc pas l'objet de la présente réflexion qui se concentre sur les réactions de l'Union face aux crises externes, qui constituent désormais pour elle le véritable défi.

La crise extérieure est un événement international suffisamment grave pour entraîner une rupture avec une situation établie. Il appelle donc, de la part d'un Etat ou d'un groupement d'Etats qui entend exercer des responsabilités globales, une réaction politique, financière ou militaire. Les crises peuvent être diplomatiques, militaires, économiques, mais aussi humanitaires, car alimentaires ou sanitaires.

Puissance inachevée en construction permanente, l'Union européenne entend respecter l'identité de ses Etats membres tout en unifiant progressivement le continent. Elle se trouve donc dangereusement interpellée par les crises internationales, qui appellent, de sa part, des réactions entraînant l'implication de ses Etats membres. L'exposition de l'Union aux crises internationales est ainsi toute particulière. Ses réponses ne le sont pas moins, qui traduisent son apprentissage de la puissance.

### **Les contraintes essentielles de l'Union**

L'Union est contrainte par ses origines à des réponses aux crises qui privilégient les moyens pacifiques. L'article 3 du Traité sur l'Union européenne stipule : « *Dans ses relations avec le reste du monde, l'Union affirme et promeut ses valeurs et ses intérêts et contribue à*

*la protection de ses citoyens. Elle contribue à la paix, à la sécurité, au développement durable de la planète, à la solidarité et au respect mutuel entre les peuples, au commerce libre et équitable, à l'élimination de la pauvreté et à la protection des droits de l'Homme, en particulier ceux de l'enfant, ainsi qu'au strict respect et au développement du droit international, notamment au respect des principes de la charte des Nations unies » et encore que « L'Union poursuit ses objectifs par des moyens appropriés, en fonction des compétences qui lui sont attribuées dans les traités. »*

Si les finalités de l'Union sont évidemment pacifiques, les moyens qui lui sont donnés pour les poursuivre le sont aussi. L'Union se targue d'être une « puissance par le droit<sup>1</sup> », la coopération et le multilatéralisme. Embrassant les intérêts de la planète à établir des relations internationales stables et sûres, elle intègre la Charte des Nations unies dans sa vision du monde. Par construction, elle s'interdit donc tout rêve impérial, toute posture agressive et *a priori* le recours à la force dont l'usage est limité à des circonstances exceptionnelles par l'ONU.

Cette règle juridique est conforme à la réalité européenne. Stabilisée et sécurisée depuis la fin du Second conflit mondial par son alliance avec les Etats-Unis d'Amérique, la menace soviétique n'existant plus, elle ne se connaît donc pas d'ennemi. Confrontée à des menaces globales, voire à la violence de situations de crises, elle s'en remet donc de préférence au multilatéralisme, voire à sa relation bilatérale avec l'Amérique, comme ce fut le cas pour le conflit des Balkans dans les années 90. Vraiment convertis à la paix, les Européens, à l'abri de menaces immédiates, ont ainsi développé une vision très kantienne des relations internationales. La « paix éternelle » doit y être possible, puisqu'elle s'est finalement imposée sur le continent qui détient le record absolu du nombre de conflits armés. Ce rejet de la guerre, qui se renforce, selon certains, d'une « aversion aux risques<sup>2</sup> », est une contrainte réelle qui explique pourquoi l'Europe de la défense a si peu progressé, sauf au travers du concept des missions dites de « Petersberg », c'est-à-dire de maintien ou de rétablissement de la paix, de reconstruction ou d'interposition<sup>3</sup>.

Parallèlement, l'Union se révèle être une puissance mondiale présente partout dans le monde, qui a développé ses outils de prévention des conflits, ses missions civiles et son aide au développement. Dans ce domaine, elle n'hésite pas à engager des montants financiers considérables. Avec ses Etats membres, elle y consacre chaque année près de 50 milliards €, soit plus de la moitié de l'aide mondiale, la Commission européenne et le Fonds européen de développement dépensant directement 12 milliards<sup>4</sup>. A ce titre, elle est présente dans le monde entier, des îles Cook au Belize, en passant par le Népal, l'Irak ou l'Afghanistan, mais aussi en Inde

<sup>1</sup> Zaki Laidi, *la norme sans la force. L'énigme de la puissance européenne* Presses de Sciences Po 2008 (deuxième édition), 268 p.

<sup>2</sup> Zaki Laidi. *Europe as a Risk Averse Power. A hypothesis.* Garnet Policy Brief, Number 11, February 2010, pp I-XVI

<sup>3</sup> Articles 42 et 43 du Traité sur l'Union européenne

<sup>4</sup> Rapport annuel 2010 de la Commission européenne sur les politiques de développement et d'aide extérieure de l'Union européenne et leur mise en œuvre en 2009.

ou en Chine ! L'Union est une puissance globale dont l'expression privilégie le Soft Power.

Consciente de ses obligations mondiales, elle participe, au 1<sup>er</sup> rang, aux Objectifs du millénaire et aux efforts de la communauté internationale pour prévenir les crises, par l'aide aux Etats ou la lutte contre les grands fléaux. Elle est désormais systématiquement, parmi les premiers, à octroyer l'assistance d'une aide financière en cas de crise de quelque nature que ce soit. Présente à Banda Aceh après le tsunami de 2006, elle finance l'aide humanitaire aux Haïtiens en 2009, se tient aux côtés des Philippines, chaque année, lors du passage de cyclones ravageurs, tente de contribuer à la stabilisation du Yémen ou d'éviter que ne sombre la Somalie. Toutes les situations susceptibles d'être à l'origine de crises, sans exception, voient l'Union développer des programmes de financement d'infrastructures, de soutien aux productions locales, d'aide alimentaire, administrative et d'appui budgétaire aux Etats et aux populations en difficulté, ainsi qu'aux organisations non gouvernementales. C'est là une réalité souvent ignorée des Européens eux-mêmes, appréciée de nos alliés et très visible sur le terrain. Les aides d'urgence et à la reconstruction représentent 1,61 milliard €, c'est-à-dire 13,7% du total de son aide au développement. Celle-ci a fait l'objet de réformes récentes, qui regroupent les services et les instruments<sup>5</sup>. Un Commissaire à la « coopération internationale, l'aide humanitaire et la réaction aux crises » est désormais en charge à la Commission européenne, des programmes appelés ECHO, Kristalina Georgieva, tandis qu'Andris Pibals y supervise l'aide au développement au travers d'EUROPAID. L'ensemble de ces outils doit bien évidemment être complété des interventions extérieures de plus en plus nombreuses, civiles, militaires ou civilo-militaires qui conduisent l'Union à être impliquée dans la gestion des crises globales.

### **Les réponses européennes aux crises ou l'apprentissage de la puissance**

L'Union découvre qu'elle n'est plus étrangère à aucune crise de dimension mondiale. En Corée du Sud, par exemple, les investissements des entreprises européennes sont désormais les plus importants alors que la sécurité du pays est principalement garantie par la présence de plus de 30 000 soldats américains. Les menaces nord-coréennes la concernent donc et, après la signature d'un accord de libre-échange<sup>6</sup> et d'un partenariat stratégique, elle a, pour la première fois avec vigueur, au printemps 2010, manifesté sa solidarité à la République coréenne agressée par la dictature de Kim Jong Il<sup>7</sup>. Désormais, il n'y a plus de crise dans laquelle elle ne soit contrainte à s'impliquer, ne serait-ce que par une prise de position.

Parmi les reproches adressés à l'Union figurent d'ailleurs le caractère déclaratoire de

<sup>5</sup> Communiqué de presse de la Direction générale du développement de la coopération (DEVCO) – EuropeAid du 3 janvier 2011.

<sup>6</sup> 15 octobre 2009

<sup>7</sup> Communiqué de presse du Conseil, 18233/10 PRESSE 358, 22 décembre 2010

sa diplomatie commune, la lenteur de ses processus de décision et la nature de ses réactions.

Pas moins de 62 déclarations « au nom de l'Union européenne » ont été adressées à la presse en 2010 par Catherine Ashton, Haute Représentante pour la politique étrangère et de sécurité commune, 164 « déclarations de la Haute représentante », 77 de son porte-parole et 43 déclarations « locales » de ses services. Ainsi, en 2010, Mme Ashton a-t-elle diffusé 346 déclarations, soit presque une par jour, dimanche et jours de fête compris ! A cela il convient d'ajouter les prises de position politiques du Conseil européen qui s'est réuni 6 fois en 2010. Les déclarations de crise soient donc un peu noyées dans cet afflux de communication. Les positions que l'Union y expriment ne sont pas toutes déterminantes, plus issues du procédé technique de concertation permanente entre les diplomaties européennes<sup>8</sup> que d'une véritable volonté de peser, mais elles témoignent néanmoins d'une implication collective croissante dans les affaires du monde. L'expérience de la crise ivoirienne constitue à cet égard un exemple positif puisqu'on peut considérer que l'Union, aux côtés de l'ONU et des Etats-Unis, a exprimé dès le premier jour une position claire assortie de sanctions sévères à l'égard des personnalités ne respectant pas les résultats d'un scrutin démocratique<sup>9</sup>.

Le processus de décision des Chefs d'Etat et de gouvernement explique aussi que l'Union soit mal dotée face à la rapidité exigée des événements mondiaux<sup>10</sup>.

Enfin, la nature de la réaction européenne aux crises est particulièrement significative. Si elle a conduit 23 missions extérieures depuis 1999 et participé à plus d'une dizaine d'autres sous mandat de l'ONU<sup>11</sup>, l'Union semble de plus en plus réticente à le faire. Elle a su déployer près de 70 000 hommes à l'extérieur, mais l'entrée en vigueur des institutions de Lisbonne semblent, à ce jour, avoir freiné les progrès de l'Europe de la défense. Dans le même temps où le Conseil, puis le nouveau Service européen d'Action extérieure se dotaient d'une cellule de gestion de crise et des outils qui l'accompagnent<sup>12</sup>, le peu de goût de la Haute Représentante, son peu d'expérience, peut-être aussi sa vision « britannique », l'ont conduit à ne pas lancer de nouvelles initiatives en la matière, qui auraient affirmé la présence de l'Union.

Aussi les interventions militaires ou civilo-militaires de l'Union, qui avaient impressionné, en République démocratique du Congo dès 2005 ou au Tchad en 2008, se sont-elles limitées ces derniers mois à la gestion des opérations en cours dont Atalante, opération maritime anti-piraterie au large de la Somalie. Aucune nouvelle initiative n'est venue, alors que la question s'est pourtant posée pour le Darfour, la Côte d'Ivoire ou la Somalie. Les Etats il est vrai, manifestent peu d'empressement à déclencher de nouvelles aventures qu'ils doivent financer<sup>13</sup>, au

<sup>8</sup> Procédure écrite s'appuyant souvent sur la procédure du silence » qui consiste à réputer acquise une décision proposée en l'absence de réaction écrite, dans les 15 jours, d'un Etat membre s'y opposant.

<sup>9</sup> Communiqué du Conseil 18261/10 du 31 décembre 2010

<sup>10</sup> Cf [infra article de T. Chopin sur le leadership européen p....](#)

<sup>11</sup> Cf [infra p.....\(Renvoyer à la carte des missions extérieures de l'Union\)](#)

<sup>12</sup> Centre de situation. Communiqué de presse du Conseil, A 265/10, du 7 décembre 2010

<sup>13</sup> Rapport d'Arnaud Danjean, en date du 2 mars 2010, sur la mise en œuvre de la stratégie européenne de sécurité et la politique de sécurité et de défense commune – Commission des affaires étrangères – Parlement européen – A7-0026/2010

moment où ils sont de plus en plus impliqués dans la guerre d'Afghanistan. Néanmoins, le Conseil européen du 16 septembre 2010 a précisé sa stratégie et les moyens de sa mise en œuvre dans le cadre d'une vision globale des relations internationales et cette nouvelle approche semble annoncer une bien meilleure appréciation de la place et du rôle de l'Union dans le monde<sup>14</sup>.

A la Haute Représentante a aussi été reproché son manque de savoir-faire en réaction à certaines crises humanitaires, par exemple en Haïti. A tel point que s'est accréditée l'idée que seuls les Etats membres, c'est-à-dire le Conseil européen<sup>15</sup> ou certains de ses membres, sont en mesure, compte tenu de l'absence d'outils communs en matière de diplomatie et de défense, de prendre l'initiative d'une intervention européenne significative.

La médiation de Nicolas Sarkozy, à l'été 2008, dans la guerre russo-géorgienne, reste ainsi le seul exemple d'une intervention réussie au nom de l'Union pour faire cesser un conflit.

Il en va de même en matière économique et financière. La faillite de la banque d'affaires américaine Lehman Brothers, le 15 septembre 2008 a mis en péril l'ensemble du système financier mondial. Avec le recul, on peut affirmer sans ambages que la réunion à l'Elysée, le lendemain, autour de la présidence française, des Chefs d'Etat et de gouvernement de la zone euro, du Premier ministre britannique et du président de la Banque centrale européenne, l'a sauvé de l'embolie et l'histoire retiendra que la zone euro a évité la paralysie financière mondiale.

En outre, les décisions prises par ceux-ci, le 7 mai 2010 pour réagir à la crise financière grecque et leur mise en œuvre, avec l'aide très positive du nouveau président du Conseil européen, Herman Van Rompuy<sup>16</sup>, ont constitué des réponses adéquates aux difficultés financières de certains Etats membres de la zone euro<sup>17</sup>. Il est vrai qu'en ce domaine, l'Union dispose d'une de ses seules institutions véritablement fédérale, sa Banque centrale, dont le rôle, depuis l'été 2007, a été exceptionnellement efficace pour préserver l'Europe de la tourmente venue des marchés financiers.

C'est donc bien de leadership politique et de plus d'intégration diplomatique, militaire, économique et financière que manque l'Union pour faire face efficacement aux crises internationales, pour valoriser, en termes d'influence, ses efforts d'implication dans le monde global et ainsi peser davantage dans la résolution des crises.

Le caractère inachevé de l'intégration européenne est le principal ennemi de l'Union. Mais sa crainte de s'impliquer dans la résolution des crises globales est son handicap permanent. Elle affaiblit sa crédibilité, par exemple aux Etats-Unis ; elle accredit l'idée d'un pacifisme préjudiciable car l'Europe ne peut être la seule région qui désarme quand les dépenses militaires augmentent partout dans le monde ; elle est conforme à ses carences capacitaires en matière de défense ; elle est surtout significative d'un état d'esprit stratégique peu compatible avec l'avenir prévisible

---

<sup>14</sup> Conclusions du Conseil européen - EUCO 21/10 – CO EUR 16 – CONCL 3

<sup>15</sup> Communiqué du Conseil du 24 janvier 2010 – 5699/10 – Presse 14

<sup>16</sup> Communiqués des 22 et 28 octobre 2010 – 239/10 et 294/10 - 16 et 17 décembre 2010 – PCE 314/10 et 315/10

<sup>17</sup> Conclusions du Conseil européen des 16 et décembre 2010 – CO EUR 30/10 CONCL 5

des relations internationales. La comparaison entre la stratégie européenne de sécurité « *une Europe sûre dans un monde meilleur* », adoptée en 2003 et révisée en 2008, avec la National Security Strategy rendue publique en mai 2010 par Barack Obama résume, à elle seule, la problématique européenne de réponse aux crises. Alors que les objectifs de contribuer à la paix, la stabilité et la démocratisation du monde sont quasi-identiques, les moyens et la vision divergent. Dès le 2<sup>nd</sup> paragraphe du document américain, il est affirmé : « *nous maintiendrons la supériorité militaire qui a assuré la sécurité de notre pays et soutenu la sécurité globale depuis des décennies* ».

L'Union, désormais, est confrontée à la seule question réaliste qui vaille : acceptera-t-elle de se transformer en puissance en s'intégrant davantage dans les domaines de souveraineté que représentent la politique économique et financière et la défense ? Dans le cas d'une réponse positive, elle sera en mesure d'offrir des réponses aux crises efficaces, originales, spécifiques et de contribuer à la stabilité internationale et à sa propre sécurité. Dans le cas contraire, elle en serait réduite à la situation que Charles Baudelaire<sup>18</sup> décrit de l'albatros, « *vaste oiseau des mers... qui hante la tempête et se rit de l'archer* »... obligé de marcher sur le pont du navire alors qu'il est fait pour voler au plus haut : « *... Ses ailes de géant l'empêchent de marcher* ».



---

<sup>18</sup> « Les fleurs du mal ».