

ANALYSE 2007

Projet de texte de réflexion européen sur l'Europe de la sécurité et de la défense



Asbl soutenue par le Service Éducation Permanente de la Communauté française et la Direction Générale de la Coopération au Développement

Commission Justice et Paix belge francophone asbl,
rue Maurice Liétart - 31/6, B-1150 Bruxelles - Belgique,
tél. 32-(0)2-738 .08.01 - fax. 32-(0)2-738.08.00
info@justicepaix.be - www.justicepaix.be

Projet de texte de réflexion européen sur l'Europe de la sécurité et de la défense

La Commission Justice et Paix France élabore une réflexion sur l'Europe de la sécurité et de la défense. Ce texte est en cours de réalisation avec le concours d'un réseau d'académiciens, militaires et de politiques français. La Commission entend ainsi porter la réflexion sur l'édification d'une véritable politique européenne de la défense. En effet, les 27 états membres doivent être en mesure de faire face efficacement aux défis de sécurité du monde actuel. Les opinions publiques, les parlements nationaux, ainsi que le parlement européen doivent se saisir de la question de l'élaboration d'un livre blanc européen sur une politique européenne de défense intégrée. Les moyens militaires seraient une composante de la gestion de crise, mais l'on privilégierait les moyens politiques et économiques pour le règlement des conflits.

La Commission Justice et Paix Belgique francophone soutien et collabore activement aux travaux de ce texte.

Projet de texte de réflexion européen sur l'Europe de la sécurité et de la défense

Il y a cinquante ans le Traité de Rome donnait un cadre institutionnel durable et efficace aux efforts de dépassement des structures étatiques nationales en vue de la construction d'une union politique en Europe, projet qui plonge ses racines dans l'histoire et dont l'origine remonte en fait à la période de l'entre-deux-guerres.

Bien que la voie choisie ait été la création d'un espace économique unifié, les questions de sécurité étaient déjà sous-jacentes. Les mécanismes que le traité de Rome généralisait à l'ensemble des politiques économiques après leur expérimentation dans le cadre de la CECA devaient permettre de dépasser les antagonismes historiques qui opposaient entre elles les puissances européennes, et avant tout de construire la réconciliation franco-allemande après près d'un siècle de guerres. Cette entreprise a réussi. Et cet acquis est devenu un modèle et un espoir bien au delà du continent européen.

De nouveaux progrès sont aujourd'hui nécessaires si nous voulons que le projet européen garde sa pertinence et sa force pour les Européens et pour le monde.

L'Europe divisée de l'après guerre a disparu. Mais elle est confrontée à d'autres défis : en premier lieu, ses divergences internes dans l'approche de la construction européenne (union politique, coopération, marché) ; par ailleurs, sa marginalisation (démographique entre autres) dans un monde en profonde transformation ; enfin, dans le contexte de la mondialisation, les hésitations de ses membres à choisir entre régionalisation et immersion directe dans les réseaux d'échanges mondiaux.

Nous pensons donc que le projet politique qui a donné naissance à l'Union européenne et les institutions qui le portent doivent aujourd'hui être complétés et modernisés, y compris en matière de sécurité.

Dans cette perspective, nous proposons les pistes de réflexion suivantes.

1) Face à la nécessité d'affirmer collectivement son identité dans le domaine de la sécurité et de la défense, l'Union européenne a la tentation de se limiter aux aspects techniques de ce défi (le développement de capacités d'intervention coordonnées) sans en approfondir la dimension politique

Après la chute de l'URSS et l'unification de l'Allemagne, il est devenu possible pour tous les pays de l'Union européenne d'intervenir dans le monde avec des forces militaires, notamment dans des buts humanitaires, dans le cadre des nouvelles perspectives de paix offertes par une réaffirmation du rôle de l'ONU. Les Européens se sont ainsi massivement engagés dans les Balkans.

Mais ces opérations de maintien ou de rétablissement de la paix ont posé de plus en plus de questions, en particulier au Kosovo où l'unité du Conseil de sécurité a été mise à l'épreuve.

Après les attentats de New York, le risque est grand en outre de les subordonner à des objectifs considérés comme prioritaires de lutte contre le terrorisme et la prolifération.

Par ailleurs, pour légitimes qu'elles soient, les nouvelles responsabilités qu'assument les Européens au service de la paix dans le monde ne sauraient reléguer au second plan celles liées à la sécurité de leur territoire et à sa défense.

Le développement des responsabilités militaires des pays de l'Union, conduit certains observateurs à considérer les budgets nationaux de défense comme insuffisants, notamment dans le cas où les intérêts et la vision politique des Etats-Unis ne coïncideraient avec ceux de l'Union Européenne. Certains, et notamment le secrétariat international de l'OTAN, estiment qu'il y aurait lieu de situer l'effort de défense à hauteur de 2% du PIB pour chacun des pays membres.

En cas d'accroissement des ressources budgétaires affectées à la défense au sein de l'Union européenne, il serait du reste concevable d'en mutualiser une partie au profit de la politique européenne de sécurité et de défense, de manière à rendre plus palpable la volonté des Européens de participer collectivement à leur défense.

Mais la discussion ne peut porter uniquement sur les montants des budgets militaires. Elle doit s'appuyer sur une représentation collective à la fois de la politique étrangère de l'Union et des problèmes de sécurité auxquels les populations européennes considèrent devoir faire face. Or cette vision commune du rôle de l'Europe dans le monde et des risques auxquels elle est exposée reste embryonnaire. Les questions de politique étrangère et de sécurité donnent même lieu à des divergences profondes entre les gouvernements.

La démarche capacitaire de modernisation des outils militaires a largement marqué ces dernières années la mise en oeuvre de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD), initiée au tournant du siècle. Elle a l'avantage apparent de minimiser les oppositions ou les divergences. Quel que soit le choix prioritaire des gouvernements en matière de défense, qu'il soit « national », « européen » ou « atlantiste », voire mondial dans le cadre de l'ONU, compléter les capacités satisfait la plupart des acteurs. En concentrant l'attention sur les moyens, cette approche, qui revêt les apparences d'une exigence technique, risque d'affaiblir la réflexion à mener sur les missions ou les scénarios d'engagement, ainsi que, plus généralement sur les conditions politiques de la sécurité de l'Europe.

Son ambiguïté est utile, notamment pour les pays dont la dimension ou l'histoire ne sensibilisent pas particulièrement aux enjeux d'une politique étrangère et de défense largement ouverte sur le monde. Les responsables politiques évitent ainsi le débat public sur les finalités de la défense ; les industriels en attendent des marchés, justifiés par la recherche de la modernisation ; les militaires la considèrent indispensable pour conduire au mieux la multiplicité croissante des opérations extérieures qui leur sont confiées. L'intérêt exclusif porté à la capacité conventionnelle d'intervention extérieure permet en outre d'écarter tout débat sur la dimension purement nationale de la défense des pays européens, en particulier dans le domaine nucléaire militaire pour ce qui concerne le Royaume-Uni ou la France.

Par ailleurs, lorsqu'il s'agit de constituer une capacité européenne permanente d'intervention, les appareils militaires des pays les mieux dotés entrent en compétition. La notion de « nation-cadre », qui désigne les pays capables, par leurs moyens matériels, de commander les opérations extérieures en coalition réintroduit plus ou moins subrepticement une dimension nationale dans une politique de sécurité qui se veut pourtant au service des intérêts communs de l'Union. Cette notion « technique » est en fait perçue politiquement très différemment selon les États européens qui s'y réfèrent. Elle est, pour le Royaume-Uni, l'aptitude à conduire une opération européenne au sein de l'OTAN ; la France la voit plutôt comme une aptitude à conduire une opération autonome de l'Union ; l'Allemagne semble accepter l'une et l'autre option. Derrière ces rivalités apparaît la question du choix de l'autonomie stratégique que refuse encore l'Europe.

En fait ce concept de nation-cadre est un pis-aller destiné à pallier pour l'instant l'absence d'un état-major européen d'opérations permanent dont la création a été jusqu'à présent refusée au prétexte de duplication de moyens avec l'OTAN. Le besoin d'un tel organisme demeure et la France s'emploie avec d'autres à convaincre ses partenaires européens de sa nécessité.

Les ambiguïtés de la démarche capacitaire favorisent une indétermination stratégique. Les missions sont définies par leur objet : le terrorisme, les proliférations, la grande criminalité, ce qui évite de préciser dans quelles zones géographiques porteront, sinon l'ensemble des opérations, du moins les priorités de la défense européenne.

Si la mondialisation est une réalité dans le domaine des menaces, il n'en reste pas moins qu'il existe de fait des zones d'intérêt stratégique particulier pour chacun des acteurs géopolitiques. Cela vaut également pour l'Union Européenne et l'on peut considérer en première approche que ses zones d'intérêt et de préoccupation directes et proches sont prioritairement le Proche et Moyen Orient, le bassin Méditerranéen, l'Afrique, l'Europe orientale et spécifiquement les Balkans, et enfin l'Asie centrale.

Dans le contexte d'une Alliance atlantique de plus en plus conçue par les États-Unis comme un réservoir de coalitions, et compte tenu des contraintes budgétaires qui s'imposent par ailleurs aux Européens, la perception collective des intérêts et les choix politiques qu'ils déterminent, tendent à s'effacer au profit d'une polyvalence condamnée à l'insuffisance et à l'évènementiel.

La « spécialisation » des actions européennes de sécurité sur les zones définies par ailleurs comme prioritaires pour l'Union : son voisinage, l'Afrique, le Moyen-Orient devrait pourtant orienter les choix en terme de capacités militaires. Elle devrait également s'accompagner

d'une réflexion sur les modalités d'articulation de l'outil militaire avec les autres moyens, notamment diplomatiques, industriels (ex : satellitaire) et économiques, de l'action extérieure.

La priorité n'est donc pas de renforcer au plus vite les capacités européennes d'intervention militaires mais de préparer une stratégie européenne de sécurité, c'est-à-dire un livre blanc européen.

Il est toutefois impossible actuellement d'attendre des institutions communautaires qu'elles proposent ce livre blanc. Les traités s'opposent à ce que la Commission s'en donne l'objectif. Les États membres, pour des raisons diverses ne s'accorderaient pas sur un tel projet. Toutefois, dans le contexte actuel, il revient à chacun d'élaborer son propre livre blanc en intégrant, bien sûr, les aspects de la défense commune qui s'articulent autour de deux axes : le passage à l'eupéanisation d'une part, la prise en compte de la sécurité intérieure d'autre part. Il existe en effet des risques et des menaces supranationales (grande criminalité, trafics de drogue, trafics d'êtres humains) qui nécessitent l'organisation de capacités européennes de surveillance et de contrôle des frontières de niveau militaire. Frontex ne constitue qu'un premier pas dans cette direction.

Les institutions spécialisées dans les questions de défense et de sécurité lancent périodiquement des tentatives, au minimum comparatistes, au plus proposant des avancées bi- ou multilatérales, sans être jamais parvenues au-delà de réactions d'estime limitées aux spécialistes.

Le texte le plus abouti est sans doute « Une Europe plus sûre dans un monde meilleur » adopté par le Conseil européen du 13 décembre 2003 sur la proposition de M. Javier Solana, Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune. Proche des grandes conceptions développées par l'Alliance atlantique, ce document novateur et de grande qualité ne peut cependant être considéré comme un réel programme d'action. L'Agence européenne de défense a pour sa part publié en septembre 2006 un document sur les tendances mondiales lourdes d'ici 2025, document « apolitique » qui devrait être révisé tous les deux ou trois ans. Ces textes permettent de réfléchir. Ils ne sont pas l'expression d'une volonté collective.

Il est donc indispensable que les opinions publiques, les parlements nationaux et le parlement européen se saisissent de la question de l'élaboration d'un livre blanc européen de la sécurité, en vue de susciter le débat public sur les questions de sécurité européenne et d'inciter le Conseil européen à approfondir dans un sens opérationnel le document de décembre 2003.

2) La défense de l'Union européenne ne saurait être seulement assurée par la projection de forces sur des théâtres extérieurs, sa légitimité réside d'abord dans la protection des Européens et de leur territoire.

La construction de la grande Europe par des élargissements successifs expose l'Union à de nouveaux risques sur son territoire ou à ses frontières.

Les territoires de plusieurs nouveaux pays-membres et des candidats à l'adhésion se situent en effet au sein ou à proximité de zones instables où les questions de minorités et de stabilité aux frontières ne sont pas réglées.

La dimension militaire de ces risques doit être assumée, non dans un cadre national qui ne ferait qu'aggraver les tensions mais par un effort de solidarité proprement européen, en liaison avec l'OTAN et en concertation avec les pays voisins, en particulier la Russie et l'Ukraine.

Le risque que se rallume une nouvelle guerre froide est aujourd'hui ouvertement évoqué. Tout doit être fait pour que ce risque soit écarté, en particulier en veillant à développer et renforcer les acquis du traité sur les forces conventionnelles en Europe et en demandant aux États de l'Union concerné d'éviter de s'associer à toute action unilatérale dans le domaine de la défense antimissile.

Le développement des criminalités transnationales constitue un défi qualitativement nouveau pour la sécurité intérieure de l'Union. Les trafics de personnes, de capitaux, de drogues, se multiplient et utilisent des moyens supérieurs à ceux des principales polices. La menace terroriste reste présente sur le territoire des États-membres.

Dans une telle situation, il apparaît nécessaire d'intensifier les coopérations policières, afin de prévenir et de réprimer, sous le contrôle des juges nationaux, les infractions portant atteinte à la sécurité de l'ensemble des pays de l'Union telles que celles imputables à la grande criminalité transfrontière ou au terrorisme. Ces coopérations techniques policières, pour indispensables qu'elles soient, doivent être accompagnées d'une coopération et d'une harmonisation juridique parallèle.

L'action répressive de cette police européenne devrait pouvoir être appuyée par l'intervention préventive de certains éléments militaires spécifiques, tels que des garde-côtes. Une coordination européenne du renseignement est également urgente.

Plus généralement, une action coordonnée des forces militaires de défense des territoires nationaux est devenue indispensable. Ces forces ne sont actuellement employées que dans un cadre national. Il est devenu urgent d'envisager leur intégration européenne.

Les risques environnementaux (pollutions côtières et océaniques, inondations, risques industriels notamment) prennent une dimension telle qu'ils exigent la mise en œuvre de moyens relevant de la défense, par exemple pour la localisation des dommages, les communications des unités d'intervention ou la mobilisation de ressources humaines nombreuses. Devant la multiplication des interventions lointaines des armées européennes, les Européens ne manqueraient pas de s'interroger si l'Union n'envisageait pas aussi des mécanismes d'intervention interne pour faire face à des catastrophes naturelles affectant le territoire des États-membres. L'idée avancée récemment d'un système de protection civile européenne, renforcé à terme par la création d'un service civil européen, pourrait en ce domaine concrétiser avec force la solidarité des États-membres.

3) Les pays européens, parce qu'ils ont rompu avec une histoire séculaire d'hégémonie militaire, ont une approche spécifique de la sécurité, qu'il leur appartient de promouvoir.

La grande majorité des populations et la plupart des gouvernements de l'Union ont des conceptions proches en matière de sécurité internationales :

- ils reconnaissent dans les faits « la responsabilité primordiale » du Conseil de Sécurité de l'ONU » dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales ;

- ils envisagent leur défense, comme leur sécurité essentiellement dans un cadre collectif ;
- ils ne considèrent les moyens militaires que comme l'une des composantes de la gestion des crises et accordent davantage d'importance aux moyens politiques et économiques pour leur règlement.

Un consensus existe donc pour une action collective des européens au service de la paix sous l'autorité de l'ONU. On objecte souvent que cette action serait impossible à 27. Mais l'Alliance atlantique, qui elle aussi repose sur le consensus, ne se heurte pas au même scepticisme concernant ses capacités d'action. C'est en effet que l'on estime (peut-être un peu vite) que la prédominance américaine suffit à y emporter la décision.

Or, au sein de l'Union européenne, il existe un groupe de nations capable d'entraîner les autres par leur capacité propre à assumer les responsabilités de l'action militaire. Quelques pays (de quatre à sept) représentent la quasi-totalité des capacités militaires européennes. En outre, parmi les « grands » de l'Union en matière de défense, les positions sont proches entre l'Allemagne, la France, l'Italie, l'Espagne et la Suède, voire les Pays-Bas. Les coopérations militaires, si elles ne recourent pas encore au statut possible de « renforcées », sont devenues réalité, tout en évitant les heurts avec ceux qui préfèrent s'abstenir.

La plupart des pays de l'Union défendent une conception des politiques de sécurité qui englobe et dépasse la simple défense. La RFA a une expérience longue de cette « Sicherheitspolitik ». Malheureusement, depuis les années 2000, les accords de limitation des armements s'effondrent ou sont remis en cause les uns après les autres. Nos alliés des États-Unis sous l'administration Bush désertent tous les grands forums de négociation, des armes légères jusqu'aux bombes à fragmentation.

Il est donc de la responsabilité de l'Union européenne de rappeler avec force, au sein de l'ONU, mais aussi de l'OSCE et de l'Alliance atlantique l'impératif de désarmement, tout particulièrement nucléaire, eu égard aux obligations qui pèsent sur les États nucléaires au titre du traité de non prolifération.

Cette conception large de la politique de sécurité trouve tout particulièrement à s'appliquer dans le domaine de la lutte contre la prolifération. Si les risques de prolifération existent et doivent être combattus, ils ne justifient pas actuellement de réponse militaire. En particulier, une attaque de l'Iran alimenterait un déchaînement de violence aux conséquences imprévisibles pour la sécurité internationale.

L'« européanisation » des politiques de défense, restées jusqu'à présent trop nationales (même dans le cadre de l'OTAN), nécessite la prise en compte des valeurs spécifiques auxquels la majorité des Européens est profondément attachée.

La plupart des États membres de l'Union ont connu la tentation impériale, ses dangers et ses échecs. Ce n'est pas tant la réticence à l'égard de la force que la prudence dans son emploi, qui inspire les conceptions européennes de la défense.

Les différences d'approche qui se font jour entre Européens eux-mêmes dans la gestion du conflit afghan sont sans doute le produit de cette tension entre une vision classique de l'emploi de la force et une vision plus moderne d'intégration de l'action militaire dans une palette d'interventions de toute nature au service de la paix. Or, il ne semble pas que la paix

puisse être rétablie par la seule force des armes, même les plus perfectionnées du monde dans un Afghanistan déchiré par près de trente ans de guerre et à présent livré au terrorisme et à la drogue.

Pour la plupart des Européens, la « victoire », conçue comme l'anéantissement des forces de l'ennemi, n'est plus le but ultime de l'action militaire. L'intervention militaire obéit à une autre logique. Elle n'est qu'un moyen parmi d'autres de résoudre une crise qui met en danger la sécurité internationale. Si elle peut être ponctuellement indispensable dans certaines circonstances, elle n'offre pas en elle-même de perspective de solution durable.

Seuls des accords politiques, un soutien économique, le rétablissement de la prééminence du droit et la réconciliation des belligérants offrent, du point de vue de la majorité des Européens, la garantie véritable de la paix.

Nous souhaitons que l'Union européenne fasse davantage entendre cette conception nouvelle de la sécurité et l'exprime dans le futur traité qui devra renforcer ses institutions pour lui permettre de faire face efficacement, à 27 États-membres ou plus, aux défis de sécurité du monde actuel.

Santiago Fischer, chargé de projets
Commission Justice et Paix Belgique francophone.