

WORKING PAPER

N°6 - 2007

LES NOUVELLES MENACES
ET LE CONCEPT DE SECURITE DE L'UE.

LA POLITIQUE ETRANGERE DE SECURITE ET DE DEFENSE COMMUNE

Axiomes, paradigmes et champs d'application



Academia Diplomatica Europaea
« PROMOTION SUN TZU »
5ème Année - 2007/2008

WORKING PAPER

N°6 - 2007

CONFERENCE

Le mardi 11 Décembre 2007

de 18h00 à 20h00

LES NOUVELLES MENACES
ET LE CONCEPT DE SECURITE DE L'UE.
LA POLITIQUE ETRANGERE DE SECURITE ET DE DEFENSE COMMUNE
Axiomes, paradigmes et champs d'application

Monsieur René LERAY
Conseiller Sécurité IERI
Chargé de Cours à l'Université Catholique de Louvain- la- Neuve (UCL)

Parlement Européen de Bruxelles
Bâtiment Eastman - Salle 300 - 18:00-20:00
Rue Belliard 135

INSCRIPTIONS

ACADEMIA DIPLOMATICA EUROPAEA

« PROMOTION SUN TZU »
« EUROASIAN GEOPOLITICS »

CINQUIÈME ANNEE
2007/2008

FORMATION POST-UNIVERSITAIRE
D'INITIATION
À LA REFLEXION GÉOPOLITIQUE, STRATÉGIQUE ET SYSTÉMIQUE
À LA PHILOSOPHIE DE LA GUERRE ET À LA SOCIOLOGIE DES CONFLITS
À LA SÉCURITÉ INTERNATIONALE
À L'ÉTUDE DE LA GLOBALISATION, DE LA COMMUNICATION ET DES MÉDIAS

MODULES D ENSEIGNEMENT

Le programme annuel sera réparti en cinq modules correspondant aux **cinq sections de 1 ADE** Ces dernières portent les noms des grands maîtres à penser, symbolisant les orientations doctrinales de l'Académie.

« *L Académie Stratégique - Carl von Clausewitz* » à orientation stratégique, géopolitique et systémique;

« *L Académie Diplomatique - Hugo Grotius* » à orientation juridique, historique civilisationnelle et de diplomatie publique;

« *L Académie Economique - Ludwig von Mises et Friedrich von Hayek* » à orientation économique, financière et praxéologique ;

« *European War College - Johann von Neumann, Oskar Morgenstern et Wernher Von Braun* » à orientation e-Intelligence, e-Politics, e-War et e-Space and Military Defense.

« *L Académie de l'Information et de la Communication: Think-Tanks, Médias et Politique* » à orientation information, communication, médias et aide à la décision.

En partenariat avec

FONDATION VINTU

POUR L'EXCELLENCE DANS L'ÉDUCATION ET LE JOURNALISME
PARLEMENT EUROPÉEN

DE BRUXELLES

BÂTIMENT EASTMAN SALLE 300

18-20 HEURES

ORGANISÉE PAR

L INSTITUT EUROPEEN DES RELATIONS INTERNATIONALES

INFORMATION

EMAIL : INFO@IERI.BE

SITE : WWW.IERI.BE

TEL : 02 280 14 95

ADRESSE : 27A BOULEVARD CHARLEMAGNE 1000 BRUXELLES

LE CONCEPT DE SECURITE DE L'UNION EUROPEENNE ET LES NOUVELLES MENACES (VECTEUR POSSIBLE D'UNE PROGRESSIVE CONSOLIDATION STRATEGIQUE ?)

Quelques remarques préliminaires

Tout d'abord en ce qui concerne l'établissement et la pertinence d'un concept de sécurité de l'Union européenne.

Etablir un tel concept supposerait en toute rigueur que l'on dispose d'une définition précise de « ce qu'est » l'Union, en tant qu'entité dument constituée politiquement et administrativement sur un territoire donné, entité dont on pourrait alors identifier à chaque instant les intérêts vitaux et stratégiques, les valeurs fondamentales, les éléments essentiels de gouvernement et de démocratie... à protéger et à défendre contre d'éventuelles agressions et d'éventuelles menaces.

Sur cette base, mais l'Union européenne serait alors très proche de ce que l'on nomme un ETAT, et en fonction d'une évaluation régulièrement mise à jour et confirmée au plus haut niveau politique, il serait possible et nécessaire d'élaborer une stratégie de sécurité, suivie d'une politique et d'une doctrine, le tout exprimant dans des circonstances déterminées un concept de sécurité de l'Union.

Ce schéma, logique et classique, n'est cependant pas pertinent pour l'Union européenne aujourd'hui, tant il est vrai que malgré les efforts et succès d'intégration, économique et politique, conduits depuis cinquante ans et plus, les derniers avatars institutionnels (projet de traité constitutionnel puis traité réformé) nous laissent avec un « OPNI » pour Objet Politique Non Identifié... dont la sécurité dépend entièrement des moyens et capacités détenus par les Etats membres, plus au sein d'une alliance créée après la seconde guerre mondiale de pays tiers parmi lesquels la première puissance militaire du monde : les Etats-Unis d'Amérique.

Il ne peut non plus être totalement écarté tant il est vrai aussi que le processus d'intégration de l'Europe lancé dans un premier temps avec la CECA s'est maintenant tellement développé, élargi, consolidé et enraciné que l'Union et ses Etats membres sont dorénavant indissociables au point de rendre évidente la nécessité d'assurer de façon organisée et pensée la sécurité de l'Union, en tant que lien, processus et système et donc de disposer d'un concept de sécurité de l'Union elle-même.

L'illustration de ce haut degré d'imbrication se lit aujourd'hui tant dans l'économie, avec le marché intérieur et la monnaie unique l'euro devenu deuxième monnaie de réserve du monde, que dans l'espace de sécurité intérieure, en plein développement et que confrontent actuellement de nouvelles menaces comme la criminalité internationale organisée, les trafics illicites, le blanchiment des capitaux, les menées terroristes... activités dangereuses prenant elle mêmes appui sur les « libertés de circulation » et, au-delà, sur les espaces et vulnérabilités que suscite la mondialisation.

Ensuite en ce qui concerne précisément les nouvelles menaces et nouvelles vulnérabilités.

Elles ont été mises en évidence de façon particulièrement brutale par les attentats du 11 septembre 2001 mais elles sont plutôt de nature structurelle que conjoncturelle (elles peuvent même avoir- cf. la guerre contre le terrorisme- des effets structurants). Elles sont en effet « portées » par les changements systémiques enclenchés par la conjonction d'une part de l'effondrement en quelques années seulement du système soviétique et de son emprise sur une grande partie du monde, et, d'autre part, des processus cumulatifs de globalisation financière, industrielle et technologique, le tout créant sur fond de croissance économique mondiale plus rapide des instabilités politiques (conflits armés et « failed States »), sociales et financières, des raréfactions de ressources (tension sur les hydrocarbures), des atteintes accélérées à la climatologie, des déplacements de population soit des campagnes vers les villes (multiplication des mégapoles dans les pays du sud), soit des pays pauvres vers les pays riches du nord), des « raidissements » et replis identitaires, culturels ou religieux...

Ces nouvelles menaces, structurelles donc, ne se limitent pas à leur énoncé, catégorie par catégorie : prolifération des armes et moyens de destruction massive, terrorisme international, criminalité organisée, trafics illicites, pandémies... mais englobent les façons multiples et évolutives dont ces menaces peuvent se développer, se combiner, jouer- le cas échéant en étant sciemment instrumentalisées- des vulnérabilités des sociétés riches et développées ainsi que des vitesses croissantes (d'échange, de transaction, de transmission, de déplacement et de communication) qu'appelle inéluctablement la mondialisation.

Elles rendent plus limitée l'efficacité du seul outil militaire, même le plus sophistiqué (voir réflexions du Général Desportes sur la RMA, et, plus directement voir les résultats mitigés et incertains obtenus jusqu'à présent en Irak et en Afghanistan) et plus nécessaire et plus difficile la stabilisation post conflit et, au niveau systémique de production d'une sécurité durable, la maîtrise combinée des flux et des espaces non plus sur son seul territoire et sur certains théâtres d'opération et dans sa proximité

géographique immédiate mais simultanément dans l'ensemble d'un monde qui semble bien devoir se caractériser d'ici une vingtaine d'années par :

le retour de la part de plusieurs Etats, de politiques de puissance qui dans un monde déjà redevenu multipolaire feront suite à des décennies d'un équilibre bipolaire basé sur des arsenaux nucléaires gigantesques. Ces politiques de puissance mobiliseront non seulement des arsenaux militaires modernes mais aussi tous les autres moyens d'une action globale y inclus (nous le voyons déjà) la culture et la religion, y inclus aussi les vulnérabilités et les « émotivités » à la désinformation des sociétés, particulièrement les nôtres.

le besoin sans cesse plus prégnant d'une régulation internationale et régionale extensive dépassant largement dans ses champs d'application les trois « piliers » anciens que sont le GATT devenu OMC (pour le commerce non seulement des biens mais aussi des services), le FMI (pour les relations entre monnaies) et le Conseil de sécurité des Nations-Unies (pour le règlement des conflits y inclus par le recours à la coercition et à la force armée) mais qui devra se fonder sur une efficacité et une légitimité démontrées pour ces trois questions majeures plus l'environnement, les mouvements de capitaux, les ressources énergétiques, les flux migratoires... ;

après des décennies d'Etats « contrôlés » et « protégés », sans que s'exerce trop un droit de regard véritable sur la nature de ces mêmes Etats (droit de l'homme et démocratie à géométrie variable), le passage à une ère de « prolifération d'Etats » petits, d'Etats faibles et de vulnérabilités étatiques pouvant être autant de causes et de conséquences d'activités et de compétitions dangereuses et aussi de tensions/ confrontations entre des acteurs étatiques et entre des acteurs étatiques et des « organisations » ayant des objectifs d'enrichissement et d'influence hors de l'état de droit(exemples de la nébuleuse Al Qaïda ou des nombreuses organisations criminelles « multiscartes »);

l'émergence et la multiplication des nouveaux risques et nouvelles menaces, ramifiées, polymorphes et difficiles à saisir et contrer, venant s'ajouter, et dans certains cas se surimposer, à des conflits anciens et venant fournir autant de nouveaux outils d'instrumentalisation au service, direct et indirect, des politiques de puissance évoquées précédemment.

Le premier axiome que je pose en conséquence de ces deux remarques préliminaires est que tout à la fois le concept de sécurité de l'Union européenne ne peut ignorer ni «ce qu'est» l'Union (avec ce que cela inclut de poids de l'histoire d'un côté et d'expérience réussie d'intégration de l'autre), ni ce qu'est la configuration du monde telle que nous la voyons se dessiner.

Ces deux pôles signifient inévitablement « tension » et donc évolution avec au centre de tout les deux exigences d'un côté de la connaissance (y inclus le renseignement): appréhender le monde et ses évolutions en permanence, et de l'adaptabilité (des stratégies et des modes et moyens d'action), aussi longtemps qu'un nouvel équilibre international stable ne sera pas apparu (c'est-à-dire pendant longtemps), et, de l'autre côté, du choix en interne (Union européenne et Etats membres) du bon cheminement et de la bonne méthodologie.

Le concept de sécurité de l'Union devra donc être à horizon prévisible un «processus sui generis » complexe et multidimensionnel comme l'a été et le reste (échec du projet de traité constitutionnel) l'intégration économique et politique de l'Europe.

Le parallèle historique que l'on pourrait faire se rapproche sans doute, même si rien ne peut se renouveler et si un « Messine de la sécurité européenne » est impensable, du moment historique où la « méthode Monnet » a été étendue d'un espace sectoriel (celui du charbon et de l'acier) à un espace vaste et « sui generis » celui d'un «marché intérieur » (très supérieur dans ses effets d'intégration à une simple union douanière).

Le deuxième axiome que je pose est que nous sommes actuellement (15 années après la signature du traité de Maastricht) à un stade premier du concept de sécurité de l'UE dont il convient de bien comprendre les données et les ressorts afin de cerner au mieux, en tenant compte de toutes les données, notamment politiques, la manière dont il pourra progressivement évoluer/ s'enrichir jusqu'à donner suffisamment d'homogénéité et de densité stratégiques à l'Union et à ses Etats membres pour faire face de façon efficace aux nouvelles équations de sécurité et acquérir la capacité de façonner, dans le sens de nos intérêts et de nos valeurs, ces mêmes équations de sécurité internationale.

Le concept actuel de sécurité de l'UE est fortement influencé d'un côté par le poids de l'histoire», l'usage de la force étant à la fois repoussé comme dépassé (voir notamment la déclaration des Chefs d'état et de gouvernement à Laeken en décembre 2001, en ouverture de la Convention pour le traité

constitutionnel) et de facto « délégué » à l'Alliance atlantique (donc placé sous dominance américaine), et d'un autre côté par le difficile équilibre institutionnel (partage du pouvoir et des compétences entre États membres et entre institutions) qui caractérise le « système européen » de gouvernance et d'intégration, avec le « triangle » institutionnel, Conseil, Parlement, Commission. S'ajoutent à ces deux « données de base » une forte hétérogénéité des postures marquées par plus ou moins de puissance autonome effective (notamment militaire), plus ou moins d'atlantisme et plus ou moins d'empreinte de neutralités diverses.

Cet état des choses cantonne en quelque sorte l'action de sécurité de l'Union dans le segment de ce que l'on nomme « soft security », assortie de moyens militaires limités pour la gestion civile et militaire de certaines crises mais sans capacité ni volonté de se positionner et d'agir, en tant que tel, dans le champ du stratégique à composante militaire et/ou de recours à une menace crédible d'user de la force armée. Cette « auto-restriction », difficilement surmontable encore aujourd'hui, explique sans doute que dans ce que l'on peut observer jusqu'ici l'UE semble plus portée à défendre ses valeurs dans le court terme (gestion des crises) que ses intérêts dans le long terme même si son action est d'ores et déjà loin d'être négligeable pour la promotion d'une sécurité durable tant dans son voisinage géographique immédiat (voir ci-après politiques d'élargissement, de voisinage et de partenariat) que sur la scène internationale. Sur le papier (les textes des traités en vigueur) cette autolimitation n'est cependant que temporaire puisque il est stipulé que la politique de sécurité de l'Union couvre « la sécurité sous tous ses aspects » y inclus le moment venu une politique de défense commune voire une défense commune ».

Nous sommes donc face à un concept qui tout à la fois se veut global à terme (ce qui renvoie bien aux notions de cheminement et de méthodologie évoquées précédemment) et autolimité dans le court terme sans que l'on puisse discerner à ce jour comment pourra s'opérer la nécessaire transition entre ces deux positions.

Dans sa version actuelle le concept de sécurité de l'UE s'appuie principalement au sein d'un schéma n'ayant ni délimitation territoriale claire (problème non réglé de l'élargissement et des frontières de l'Union) ni définition de priorités traduites en des objectifs stratégiques (voir le document « stratégie européenne de sécurité » qui n'est à ce stade qu'un document sans véritable portée opérationnelle), sur une volonté de « transformer l'autre » de façon durable, que ce soit par l'imposition de critères d'adhésion (élargissement) ou d'une conditionnalité avancée / sophistiquée (politique de voisinage et de partenariat) ou par d'importants efforts financiers de stabilisation/normalisation lorsque se termine un conflit armé quelque part dans le monde.

Cette volonté relève à l'évidence du pari par rapport à un concept de sécurité qui à terme se veut global : pari que l'élargissement (par rapport auquel se manifeste de plus en plus une « fatigue » en

interne) se traduira par plus d'homogénéité stratégique au sein de l'Union (les positions prises par les nouveaux Etats membres au moment du déclenchement de la guerre américaine en Irak démontrent le contraire) ; pari que les « voisins » partageront effectivement et efficacement nos vues dans le contexte futur des politiques de puissance et des menaces asymétriques et ne se contenteront pas tout simplement d'empêcher au passage nos généreuses aides financières; pari que les pays tiers et régions « stabilisés » avec l'aide de nos crédits n'entreront pas à nouveau soit dans l'instabilité violente, soit dans les jeux d'autres puissances et organisations (voir par exemple les incertitudes au sujet de l'avenir de la RDC).

Tout un appareil (essentiellement services de la Commission européenne et capacités situées au secrétariat du conseil des ministres et dirigées par un Haut Représentant) s'emploie au service de la réussite de ces paris sans véritable « consistance stratégique », prenant selon les cas une posture plus ou moins visible, depuis la simple mobilisation (selon des procédures complexes) de financements communautaires pour ou en appui à des opérations de gestion de crise, jusqu'à la préparation/négociation méticuleuse d'accords « lourds » (structurants) comme ceux d'élargissement et de voisinage et de partenariat (exemple du partenariat avec la Russie).

Tous ces efforts, méritoires, ne prendront sens et durabilité que dans la mesure où émergera suffisamment tôt une dimension supplémentaire, enfin stratégique, du concept de sécurité de l'Union européenne confirmant de façon crédible l'ambition commune d'un concept atteignant à la globalité. Le risque existe en effet que faute d'un tel nouveau pas en avant, de portée significative et non pas purement cosmétique, à échéance rapprochée, les efforts consentis jusqu'ici par l'UE soient rapidement réduits dans leur efficacité voire se retournent contre elle (accroissement de l'hétérogénéité stratégique en interne en conséquence d'un élargissement mal pensé et mal maîtrisé, déstabilisation en profondeur du voisinage : Algérie, Proche et Moyen-orient, Caucase, et plus loin Afghanistan devenu une « narco-économie » dont l'Europe est le « débouché naturel », certains pays d'Afrique subsaharienne &).

Ce nouveau pas en avant ne saurait être global (embrasser explicitement en termes institutionnels et politiques toutes les dimensions de la sécurité et du stratégique y compris le passage direct à une politique commune de défense) et il doit s'inscrire, ce qui en limite la portée, dans le cadre des traités existants. Il nous semble cependant que le besoin d'une progressive « consolidation stratégique » de l'Union pourrait être rencontré à traité inchangé- dans un « programme d'ensemble » qui combinerait d'ici 2010 plusieurs « chantiers » parfaitement « accessibles » parmi lesquels le traitement des nouvelles menaces et vulnérabilités accrues (dépendance énergétique et sécurité des

approvisionnements, régulation des marchés financiers internationaux , régime équilibré et efficace de vigilance sur les fonds souverains et les opérations d achat et investissement qui en découlent) et aussi la valorisation des nouveaux atouts de l Europe (par exemple valorisation de la dimension internationale de l euro dans ce que le ministre Jouyet a récemment appelé une «diplomatie de l euro»).

En ce qui concerne plus spécifiquement les nouvelles menaces, objet de cette contribution, de premiers éléments intéressants existent, mis en place et en S uivre le plus souvent par la Commission européenne et ses Services (Volet « long terme » du nouvel Instrument de stabilité ; capacités d information « d open intelligence» développées par le CCR en relation avec la direction générale des relations extérieures crisis room-; concept, avalisé par le conseil européen d un espace maritime intégré, déblocage d une nouvelle phase du programme Galiléo, une priorité «recherche et sécurité » dans le 7ième PCRD, dotée de moyens et d expertise et travaillant en bonne coopération avec les équipes de l Agence européenne de défense spécialisées sur des thèmes pouvant se recouper, la perspective d un programme GMES (Global Monitoring for Environment and Security) qui pourra trouver des points d application concrets pour une meilleure observation et analyse d activités liées aux nouvelles menaces dans leurs différentes formes, programmes et capacités dans le domaine de la lutte anti-terrorisme&).

Tous ces programmes et activités sont hélas actuellement parcellaires au lieu d être conçus et mis en ouvre dans un « plan d ensemble» et en regard direct aux priorités stratégiques, par ailleurs énoncées dans le document de « stratégie européenne de sécurité ».

Certainement serait-il possible et souhaitable que la mise en place de ce plan d ensemble arrimant tous les outils déjà disponibles et les développements possibles à une stratégie commune de lutte contre les nouvelles menaces (à associer étroitement à une stratégie commune contre les vulnérabilités) devienne une des priorités du futur « ministre » des affaires étrangères de l Union dès que le nouveau traité aura été ratifié.

Associées aux autres dimensions, plus économiques et financières mais également très stratégiques, évoquées précédemment, de tels « plans d ensemble» permettraient d infuser progressivement plus d homogénéité stratégique au sein de l Union européenne.

Cette démarche n exclurait pas (au contraire) que, dans le cadre de la future coopération structurée en

matière de défense les états membres « qui le peuvent et le veulent » aillent plus loin entre eux, préparant ainsi, comme « groupe pionnier » le passage à un niveau plus global du concept européen de sécurité.

René LERAY (janvier 2008)