

L'Europe de la sécurité et la défense : entre Lisbonne et la Méditerranée

Ni le Partenariat, ni la PEV, ni l'Union pour la Méditerranée ne prévoient des actions dans le domaine de la PESD.

Fernando Díez Moreno

Ces 20 dernières années, le monde a vécu quatre genres de conflits : les guerres d'Irak (celle de 1991, avec la coalition militaire sous l'auspice de l'ONU, et celle de 2003, avec une coalition militaire de circonstances) ; les interventions dans des crises humanitaires ou génocides (comme au Kurdistan iraquien, en Somalie, au Timor...) ; les violences « régionales », comme les guerres civiles en Afrique ; et les guerres de « succession » ou celles comportant des effectifs islamistes (Indonésie, Philippines, Cachemire, Kosovo...).

Selon la Commission européenne, depuis 1990 plus de quatre millions de personnes sont mortes lors des conflits dans le monde entier. Les sept conflits les plus sanglants des années quatre-vingt-dix ont coûté à la communauté internationale 200 000 millions d'euros.

Dans ces conflits, quel rôle a joué l'Union européenne (UE), fière d'être un marché unique avec une monnaie unique ? La réponse est claire : un rôle maigre et décevant.

Quelques antécédents

L'évolution de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD) ne peut se comprendre sans tenir en compte que la plupart des Etats membres sont aussi membres de l'OTAN. Il ne s'agit pas ici d'analyser les relations entre ces deux organisations, mais de laisser constance de la commodité que suppose pour les pays européens de se savoir protégés par le parapluie de l'OTAN. Et plus encore, si les Etats-Unis se retiraient d'Europe, le coût de sa présence (environ 100 000 millions de dollars annuels) serait-il absorbé par les budgets nationaux des Etats européens ?

De la première tentative tangible que supposa l'Identité européenne de sécurité et de défense (IESD), dans les années quatre-vingts et quatre-vingt-dix, à travers l'Union européenne occidentale (UEO), on est passé aux missions Petersberg accordées en 1992, ce qui a supposé le début d'un parcours qui s'est consolidé avec le temps.

Mais une véritable politique de défense dans le monde où nous vivons ne peut se contenter de missions de paix dans ses diverses modalités. L'échec des efforts di-

plomatiques pour signer la paix dans l'ancienne Yougoslavie et dans les conflits sanglants qui ont dévasté le continent africain a provoqué l'annonce à la fin 1998 de la déclaration de Saint-Malo, avec une formulation qui se répéterait ensuite dans les projets constitutionnels et de modification des traités, mais sans aller au-delà : la politique européenne de sécurité commune (PESC) « inclut le développement progressif d'une politique de défense commune ».

Nouveautés du Traité de Lisbonne

Dans le Traité de l'Union Européenne (TUE) actuellement en vigueur, surgi du Traité d'Amsterdam, la PESC est l'un des trois piliers sur lesquels se structure l'UE (ainsi que le pilier communautaire et celui des affaires de justice et d'intérieur), dont les traits essentiels sont les suivants :

- La PESC inclut « la définition progressive d'une politique de défense commune... qui pourrait conduire à une défense commune ».
- Les spécialités de certains Etats membres en matière de politique de défense sont respectées, ainsi que les engagements avec l'OTAN.
- Une coopération en matière d'armement est prévue.
- Les missions de la PESD (missions Petersberg) sont celles qui concernent des missions humanitaires et de sauvetage, de maintien de la paix et gestion de crises, dont celles de rétablissement de la paix.
- La possibilité de coopérations renforcées entre deux ou plusieurs Etats membres est réglementée.

En attendant sa ratification, le Traité de Lisbonne de 2007 introduira d'importantes nouveautés et avancées dans la PESD qui, en termes généraux, peuvent se détailler ainsi :

- La décision du Conseil européen sur une défense commune européenne devra être adoptée par unanimité.
- La mise à disposition de l'UE par les Etats membres de capacités civiles et militaires dans le cadre de l'application de la PESC.
- Aux missions Petersberg définies dans le Traité d'Amsterdam sont ajoutées : des missions de désarme-



Parmi les missions Petersberg de l'UE de projection méditerranéenne, on retrouve le contrôle de Rafah, entre Gaza et l'Egypte. Sur la photo, des centaines de palestiniens attendent pour passer la frontière après sa réouverture en mai 2007. / SAID KHATIB/AFP/GETTY IMAGES

ment, de conseil et d'assistance sur des questions militaires, de prévention de conflits et contre le terrorisme.

– Avec les coopérations renforcées, on prévoit l'existence de coopérations structurelles permanentes.

– L'Agence européenne d'armement se transforme en une Agence européenne de défense.

Mais sans aucun doute le pas décisif est le fait que la PESD (et donc, la PESD) cesse d'être l'un des trois piliers de l'UE, et donc, une politique intergouvernementale, dont les décisions sont prises par les gouvernements des Etats membres, pour devenir une politique communautaire, dont les décisions seront prises dans le contexte de l'action et des initiatives communautaires, avec les spécialités données. Ce seront les institutions communautaires qui prendront les initiatives de lancement et de progression dans ce contexte, ce qui laisse prévoir un développement plus accéléré que jusqu'ici.

Contenu et objectifs de la PESD

La PESD s'organise à travers un Comité politique et de sécurité, formé par les ambassadeurs des Etats membres ; par un Comité militaire de l'UE, formé par les chefs d'Etat Major de chaque pays et par

un Etat Major de l'UE, formé par des officiers militaires des Etats membres.

L'essence du problème est que l'UE n'a d'elle-même aucun genre de moyens humains et matériels, c'est-à-dire, de capacité militaire. Ces capacités doivent, donc, être apportées par les Etats membres. L'Objectif d'Helsinki de 1999 (60 000 hommes, 400 avions de combat et 100 navires de guerre), a été substitué par l'Objectif à l'horizon 2010, qui inclut un groupe tactique de réaction rapide, et qui prévoit l'incorporation successive jusqu'à cette année de capacités basées sur les principes d'interopérabilité, capacité de déplacement et de permanence, qui sont spécifiées selon les années. Afin d'anticiper des agissements dans de possibles conflits, la PESD réalise aussi des fonctions de rassemblement et d'analyse d'information, ainsi que de supervision de l'exécution des missions internationales.

■ Interventions

Des opérations menées par l'UE dans le contexte de la PESD, seulement quatre ont été strictement militaires : l'EUFOR-Althea, en Bosnie, l'opération Concorde en Macédoine, l'opération EUFOR Tchad/République Centre-africaine, l'opération Artemis au Congo et l'EU NAVFOR, en Somalie (prévention et répression de la piraterie).

Les autres opérations ont été des missions Petersberg dans leurs diverses modalités et sur divers continents.

Ainsi, on peut citer, entre autres, des opérations au Kosovo, en Géorgie, sur les territoires palestiniens, sur la frontière entre l'Égypte et Gaza, en Afghanistan, en Guinée-Bissau, au Darfour ; des opérations de surveillance d'un accord de paix du gouvernement d'Indonésie et du Mouvement Aceh libre ; à Kinshasa, une mission de sécurité (EUSEC) au Congo ; la mission « Etat de Droit » en Irak, incluant la formation de juges et de fonctionnaires de prisons (par exemple, le Mandataire du gouvernement espagnol pour la participation de l'Espagne dans la reconstruction d'Irak négocia une Convention avec le Conseil Général du Pouvoir Judiciaire espagnol pour ces objectifs, avant le retrait de l'Espagne) ; et sur la frontière entre la Moldavie et l'Ukraine.

On ne peut pas dire que le bilan soit très satisfaisant, bien qu'il puisse paraître voyant, au regard des avancées que l'UE a accomplies dans les domaines de l'économie ou de l'élargissement.

■ Les nouveaux instruments de la PESD

Au vu de la grande hétérogénéité des moyens militaires, de la disposition à les utiliser et des engagements militaires des Etats (tous n'étant pas membres de l'OTAN), il est très important que le Traité de Lisbonne maintienne la possibilité de voir plusieurs Etats avancer plus vite pour atteindre l'objectif de la défense commune (coopération renforcée), auxquels le Conseil pourra confier la réalisation d'une mission.

Mais il est plus important encore que l'article 42.6 du TUE établisse que les Etats membres respectant les critères les plus élevés de capacités militaires et ayant souscrit des engagements plus contraignants en la matière, puissent réaliser des missions plus exigeantes, en établissant une coopération structurée permanente dans le cadre de l'UE. Les conditions requises pour cette coopération, ainsi que les conditions de sa création, sont contenues dans un Protocole spécifique, le n° 26, qui accompagne le Traité.

Les 10 Etats membres d'Europe centrale et de l'est, récemment incorporés à l'UE, peuvent participer de façon plus intense dans la PESD, s'ils ont la volonté de le faire.

■ L'Agence Européenne de la Défense

Les buts de l'Agence selon le TUE sont de contribuer à définir les objectifs de capacités militaires des Etats membres ; promouvoir l'harmonisation des besoins opératifs et l'adoption de méthodes d'acquisition efficaces et compatibles ; coordonner les programmes exécutés par les Etats membres ; appuyer la recherche sur la technologie de défense et coordonner et planifier des activités de recherche conjointes ; et renforcer la base industrielle et technologique dans le domaine de la défense pour améliorer l'efficacité des coûts militaires.

Tous les Etats membres le désirant peuvent participer dans l'Agence. Le Conseil adoptera à la majorité qualifiée une Décision où l'on déterminera le statut, le siège et le mode de fonctionnement de l'Agence. La Décision tiendra en compte le degré de participation effective dans les activités de l'Agence. Au cœur de celle-ci, des groupes spécifiques formés par les Etats membres

réalisant des projets conjoints, seront constitués. L'Agence exécutera ses fonctions en se maintenant, si nécessaire, en contact avec la Commission.

La PESD et la Méditerranée

Le Processus de Barcelone, initié en 1995, mit en marche la coopération globale entre l'UE et les pays méditerranéens, Israël inclus, autour de trois questions : politiques, économiques et culturelles et « humaines ». Le processus naquit dans la crédibilité et la force, aussi bien du fait des moyens financiers mis à disposition, que de la participation active des destinataires. Mais il ne contenait aucune référence à la PESD, car en matière de sécurité on assumait que les parties dans le processus n'étaient pas une menace réciproque, tel que le démontra l'attentat de Casablanca perpétré par les mêmes réseaux que celui du 11 mars à Madrid. La notion de solidarité implicite dans le Processus de Barcelone conduisit à la signature du Code de conduite contre le terrorisme approuvé en 2005.

D'un autre côté, la politique européenne de voisinage, définie dans une Communication de la Commission de 2004, signale parmi ses objectifs ceux relatifs à l'intégration économique, l'accès au marché, l'émigration, l'appui aux réformes en énergie, le réchauffement climatique, la pêche, les transports, la politique maritime, la recherche, la société de l'information, l'éducation, l'emploi et la politique sociale. Dans cette politique sont inclus l'Algérie, l'Égypte, Israël, la Jordanie, le Liban, la Libye, le Maroc, l'Autorité palestinienne, la Syrie, la Tunisie, ainsi que d'autres pays voisins aussi de l'UE mais non méditerranéens. Mais cette politique ne prévoit pas non plus d'actions dans le domaine de la PESD.

La dernière initiative, l'Union pour la Méditerranée, lancée par le Conseil européen de Paris en juillet 2008, est une continuation du Processus de Barcelone, et elle prétend donner un nouvel élan à la politique méditerranéenne de l'UE en la rendant plus visible à travers des projets sub-régionaux et avec la participation de la Ligue arabe. Les premiers projets incluent la lutte contre la pollution de la Méditerranée, la signalisation d'« autoroutes » maritimes, des initiatives pour combattre les catastrophes naturelles ou humaines, des plans d'énergie solaire, l'inauguration d'une Université euroméditerranéenne en Slovaquie et une Initiative méditerranéenne de développement d'affaires centrée sur les petites et moyennes entreprises. Mais il n'y a rien non plus sur la PESD.

Ainsi, la projection méditerranéenne de la PESD se réduit à quelques missions Petersberg (sur les territoires palestiniens et sur la frontière de Rafah entre l'Égypte et Gaza), qu'il faut inclure dans le cadre du contexte du conflit palestino-israélien. Il n'y a même pas eu de présence directe de la PESD pour stabiliser la zone frontalière entre le Liban et Israël, puisqu'il s'agissait de la Résolution 1701 du Conseil de sécurité qui permit de déplacer une force internationale de l'ONU (FINUL), avec la présence de pays européens, mais dans leur condition nationale. ■