

POUR UNE EUROPE, PUISSANCE « VERTUEUSE »

DANIEL DURAND *

*Relever les défis de sécurité du **xxi^e** siècle », la question est posée à l'OTAN, à l'Union européenne, aux Nations unies. Tout appelle à promouvoir une sécurité globale reposant sur trois piliers : la sécurité coopérative, la sécurité démocratique, la sécurité humaine et contribuant au renforcement du droit international et du multilatéralisme. L'OTAN est-elle l'organisation la mieux adaptée pour cela ? N'est-il pas temps aujourd'hui, comme pour les problèmes de l'environnement, de prendre des voies plus originales et plus courageuses en construisant une Europe puissance « vertueuse » pour la paix, le désarmement et le soutien aux Nations unies ?*

« **R**elever les défis de sécurité du **xxi^e** siècle », cette phrase du communiqué final du Sommet de l'OTAN à Riga, les 28 et 29 novembre 2006, résume non seulement le défi posé à l'organisation euro-atlantique issue de la Guerre froide mais la question posée également, sur tous les continents, aux organisations régionales comme l'Union européenne, aux principaux pays de la planète, aux Nations unies, cœur depuis 1945 du concept de sécurité collective.

Soixante ans après la fin de la Seconde Guerre mondiale, nous ne savons que trop bien que, loin de se limiter aux guerres d'agression menées par des États, les plus graves dangers qui menacent aujourd'hui notre sécurité, et qui continueront de la menacer dans les décennies à venir, ont pour nom la pauvreté, les maladies infectieuses et la dégradation de l'environnement, les guerres civiles et les violences à l'intérieur des États, la prolifération et le risque d'usage des armes nucléaires, radiologiques, chimiques et

* CHERCHEUR À L'IDRP (INSTITUT DE DOCUMENTATION ET DE RECHERCHES SUR LA PAIX)

biologiques, le terrorisme, et la criminalité transnationale organisée. Ces dangers sont le fait d'agents non étatiques aussi bien que d'États, et menacent à la fois la sécurité des personnes et celle des États. La sécurité est donc devenue globale.

Mais si la sécurité globale est un concept, un objectif qui comprend une dimension militaire, elle a besoin de trois piliers : la sécurité coopérative, la sécurité démocratique, la sécurité humaine¹. Ces trois piliers contribuent au renforcement du droit international et du multilatéralisme.

En effet, la sécurité coopérative est non confrontationnelle et repose sur le partenariat et les accords, le tout dans la transparence. Son but est de favoriser la coopération multiforme pour prévenir l'émergence des crises. Le concept de sécurité démocratique a été développé dans plusieurs sommets du Conseil de l'Europe (Vienne 1993-Strasbourg 1997). Il repose sur l'idée que sans respect des minorités et des droits de l'homme, il ne peut y avoir de sécurité démocratique à l'intérieur de l'Union. Le concept de sécurité humaine issu des travaux du PNUD des années 90 a été promu, lui, notamment par le ministre canadien Lloyd Axworthy². Il pose le primat de la sécurité des individus ou des personnes sur celle des États : la sécurité de l'État ne peut être considérée comme une fin en soi mais plutôt « comme un moyen de garantir la sécurité de la population ».

Dans cette vision, le rôle original que pourrait jouer l'Union européenne en lien avec les Nations unies, sur la base d'une politique innovante de soutien au droit international et à la démilitarisation des relations internationales, est au cœur du débat de sécurité. Les responsabilités de la France, qui va assurer la Présidence de l'Union lors du deuxième semestre 2008, en sont décuplées, d'autant plus que notre pays se prépare parallèlement à adopter un Livre Blanc de la défense, qui s'appuiera sur une analyse du contexte stratégique en évolution.

¹ Daniel Collard, *L'Union européenne, laboratoire et modèle des nouvelles formes de la sécurité*, Arès, Grenoble, janvier 2002, Robert Bussièrès, *L'Europe et la prévention des crises et des conflits*, L'Harmattan, Paris, 2002.

² Lloyd Axworthy, « La sécurité humaine : la sécurité des individus dans un monde en mutation », *Politique étrangère*, n° 1999.

C'est dans cette marche vers une véritable sécurité globale qu'il faut examiner les défis auxquels sont confrontés l'OTAN et l'Union européenne.

Les défis de la sécurité globale et coopérative

Bien que la disparition de son concurrent, le Pacte de Varsovie, et l'effondrement des pays de l'ex-bloc communiste lui aient fait perdre l'essentiel de sa raison d'exister, l'OTAN a réussi à se maintenir, même sans adversaire, en offrant une aile protectrice et une labellisation démocratique aux ex-républiques de l'URSS. En profitant des faiblesses onusiennes face à la nouveauté et à la complexité des crises infra-étatiques comme en Bosnie puis au Kosovo, elle s'est même permis d'apparaître comme un possible recours et comme édicatrice de stabilité dans le maintien de la paix, hors du territoire direct de ses États membres.

Les contradictions de l'OTAN

Justifier sa raison d'exister ?

L'élargissement des missions de l'OTAN a connu alors, rappelons-le, un développement rapide :

« L'OTAN s'est d'abord impliquée dans les conflits balkaniques, en Bosnie dès 1994, pour soutenir les efforts de la Force de protection des Nations unies en Bosnie (FORPRONU), au Kosovo en 1999, en Macédoine en 2001. [...] L'OTAN, dont c'est la première opération "hors zone", s'engage en Afghanistan en août 2003. Elle y prend le commandement de la FIAS (Force internationale d'assistance à la sécurité), mission dédiée essentiellement à des tâches de stabilisation, témoignant des nouvelles orientations de l'organisation.

Après le Sommet d'Istanbul en juin 2004, de nouvelles initiatives voient le jour : l'OTAN forme du personnel irakien en Irak ; depuis juin 2005, elle aide l'Union africaine (UA) à étendre sa mission de maintien de la paix au Darfour. Elle intervient également en Méditerranée, dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, par le biais de l'opération maritime Active Endeavour. [...] En plus de ses opérations de paix, l'OTAN joue un rôle de plus en plus important en matière de secours humanitaires, depuis la création, en 1998, du Centre euro-atlantique de coordination des réactions en cas de catastrophe. [...] C'est ainsi, par exemple, qu'à la suite des ravages causés par l'ouragan Katrina à la fin du mois d'août 2005, les alliés de

l'OTAN ont répondu à une demande d'aide des États-Unis en leur fournissant des secours par voie aérienne. La Force de réaction de l'OTAN (NRF) a ainsi été impliquée au niveau opérationnel pour la première fois »³.

Cette globalisation des tâches aujourd'hui accomplies par les structures de l'OTAN s'est faite de manière pragmatique, non théorisée. Il est plus difficile de passer à un stade conceptuel et politique. Dans ce sens, le Sommet de Riga n'a pas apporté d'avancées réelles aux défenseurs d'un OTAN « mondial ». La déclaration finale adoptée reprend surtout des grandes réaffirmations générales pour resituer le cadre de l'action de l'Alliance : « Nos vingt-six pays sont unis dans la démocratie, les libertés individuelles et la primauté du droit, et ils sont fidèles aux buts et aux principes de la Charte des Nations unies. »⁴

Mais certains souhaitent que l'OTAN aille plus loin : ainsi dans la *Revue de l'OTAN* de février 2008, un chercheur estime que : « Elle devrait faire part de son acceptation de déployer des troupes de combat dans les cas d'urgence pour aider les Nations unies à empêcher les génocides ou le déclenchement de guerres civiles. »⁵

La préoccupation des défenseurs de cette évolution de l'alliance n'est pas simplement pragmatique mais reflète aussi une inquiétude politique, exprimée par le même auteur quand il écrit : « Dans ces parties du monde, la décision de l'Alliance de dépasser la zone euro-atlantique est perçue comme une volonté d'élargir la zone d'influence occidentale des États-Unis plutôt que comme celle de renforcer la paix et la stabilité internationales. Un soutien aux opérations des Nations Unies qui ne soit pas directement lié à la "guerre

³ Pardew, James ; Bennet, Christopher, « L'évolution des opérations de l'OTAN », James Pardew et Christopher Bennett, *Revue de l'OTAN*, printemps 2006 : <http://www.nato.int/docu/review/2006/issue1/french/art1.html>

⁴ Déclaration du Sommet de Riga, 28-29 nov. 2006-OTAN, Textes fondamentaux : <http://www.nato.int/docu/pr/2006/p06-150f.htm>

⁵ Peter Viggo Jakobsen, Département des études sur les conflits et la sécurité de l'Institut danois des études internationales à Copenhague, « L'OTAN doit-elle soutenir les opérations de maintien de la paix des Nations unies ? », *Revue de l'OTAN*, été 2005, Site internet (visité le 1/02/2008) : <http://www.nato.int/docu/review/2005/issue2/french/debate.html>

contre le terrorisme” sera, dès lors, essentiel pour convaincre les gouvernements non occidentaux qu’une OTAN mondiale constitue une force du bien. »

En fait, aujourd’hui, la prise en compte de l’opinion publique, y compris de celle des pays en voie de développement (de mieux en mieux connue avec des sondages comme ceux du Pew Research Center⁶), devient un élément à part entière des réflexions stratégiques. Aussi, la justification des raisons d’être de l’Alliance elles-mêmes peuvent être remises en cause : « L’Alliance doit donc se trouver un rôle opérationnel hors d’Europe. Sa survie en dépend, car la protection de ses membres contre des agressions extérieures au sein d’un environnement où les menaces conventionnelles sont inexistantes ne suffit pas. »⁷

L’OTAN de fait est donc aujourd’hui loin de son concept originel de défense de l’intégrité territoriale de ses membres, premier motif de sa fondation en 1949.

Les contradictions avec les fondements historiques

L’évolution actuelle de l’OTAN vers une « alliance mondiale » est critiquée sous deux angles : par ceux qui prêchent un maintien dans le cadre des missions historiques et par ceux qui souhaitent un interventionnisme plus musclé et moins diffus.

Les buts et les ambitions militaires affichés dans la Directive globale stratégique adoptée par l’Alliance marquent déjà une volonté de pousser les feux d’une OTAN plus présente militairement voire plus interventionniste, et ce en dehors de son territoire⁸ : « Pour pouvoir remplir toute la gamme de ses missions, l’Alliance doit être capable de lancer et d’appuyer simultanément des opérations interarmées de grande envergure et des opérations de moindre ampleur, pour la défense collective et la réponse aux crises, sur son territoire et au-delà, à sa périphérie, et à distance stratégique. »

⁶ Voir sondages sur le site : <http://pewglobal.org/>

⁷ Peter Viggo Jakobsen, *ibidem*.

⁸ « Directive politique globale Entérinée par les chefs d’État et de gouvernement de l’OTAN », OTAN-Documents fondamentaux, <http://www.nato.int/docu/basicxtxt/b061129f.htm>

Un tel objectif signifie concrètement, selon la déclaration du porte-parole de l'OTAN, James Appathurai⁹, à l'issue de la réunion des ministres de la Défense de l'OTAN du 8 juin 2006, la capacité de pouvoir mener deux opérations simultanées de grande envergure – exigeant 60 000 militaires chacune –, et six autres opérations moyennes à 30 000 hommes chacune. Les déclarations officielles de Riga se sont gardées d'intégrer directement cet objectif ambitieux dans la déclaration finale car il n'est pas sûr qu'il aurait été compris par des opinions publiques européennes réticentes aux aventures militaires. Mais il faut noter que la déclaration officielle du Sommet insiste quand même fortement sur la nécessité de se doter de plus de moyens puisque les participants redisent : « Nous encourageons les pays dont les dépenses de défense sont en diminution à arrêter cette tendance à la baisse et à s'efforcer d'accroître leurs dépenses de défense en termes réels. »¹⁰

Depuis, cette tentation de privilégier les dimensions militaires de la sécurité s'est trouvée renforcée dans une déclaration récente de responsables militaires¹¹. Les anciens chefs des forces armées des États-Unis, de la Grande-Bretagne, de l'Allemagne, de la France et des Pays-Bas ont appelé à une réforme complète de l'OTAN et à un nouveau pacte rapprochant les États-Unis, l'Otan et l'Union européenne, pour construire une « stratégie spectaculaire » pour maîtriser les défis posés par un monde de plus en plus brutal, en insistant sur le fait que l'option d'une « primo attaque » nucléaire reste un « instrument indispensable » puisqu'il n'y a « simplement aucune perspective réaliste d'un monde dépourvu d'armes nucléaires ».

Pour autant, beaucoup de dirigeants européens, ceux de grandes puissances comme la Chine et la Russie, de nombreuses puissances régionales, ne partagent pas l'enthousiasme du Premier ministre japonais, M. Abe, en

⁹ James Appathurai, Press Briefing by NATO Spokesman, after the meeting of the North Atlantic Council at the level of Defence Ministers, <http://www.nato.int/docu/speech/2006:s060608m.htm>

¹⁰ Déclaration du Sommet de Riga, 28-29 nov. 2006, OTAN, Textes fondamentaux : <http://www.nato.int/docu/pr/2006/p06-150f.htm>

¹¹ Ian Traynor, « Selon l'Otan, une attaque nucléaire préventive est une option clé », *The Guardian*, 22/01/2008, article original : « Pre-emptive nuclear strike a key option, Nato told », Site internet (visité le 25/03/2008) : <http://questionscritiques.free.fr/>

2006, sur l'élargissement du rôle et des missions de l'OTAN. On sait que la France a été en 2006 parmi les nations les plus réticentes sur ces évolutions.

L'ambassadeur de France auprès du Conseil de l'Atlantique Nord, M. Richard Duqué, l'avait exprimé crûment au début 2006 : « Mais est-il pour autant de l'intérêt des Alliés de promouvoir, à l'échelle mondiale, une "Alliance des démocraties" ? Nous ne le pensons pas [...] L'Alliance n'a rien à gagner à être perçue comme un instrument d'exportation de la démocratie à la pointe du fusil. »¹²

Le débat est pointé. L'OTAN est-elle, en effet, l'organisation la mieux adaptée pour répondre aux défis de sécurité d'un monde globalisé ou doit-elle être maintenue temporairement (?) dans un strict rôle d'alliance militaire défensive ? C'est bien du débat général paix/sécurité dans la mondialisation dont il s'agit... Mais la question de fond reste la même : de quelle paix, de quelle sécurité parlons-nous ?

Les hésitations européennes

Quelle doit être la place de l'Europe dans ce contexte d'un monde marqué par la toute-puissance militaire américaine ? Selon certains commentateurs, la leçon de la crise irakienne a été celle-ci : compte tenu de la puissance américaine et de son arrogance, ce n'est pas le moment de « baisser la garde »... « Il faut essayer de construire une Europe militaire suffisamment puissante pour être moins à la merci du bon vouloir américain. » Ce catalogue des fausses « bonnes idées » du réalisme politique constitue, à mon avis, un piège politique et intellectuel que je veux essayer d'explicitier. Pour moi, la construction d'un monde « *multipolaire* » où la multipolarité s'appuierait uniquement sur la recherche classique de la puissance militaire, est vouée à l'échec. En tout état de cause, s'il se constituait, ce monde risquerait d'être un monde d'équilibres instables, générateur potentiel de guerres fratricides, semblable à la vieille Europe des XIX^e et XXI^e siècles.

La sécurité internationale pour être globale doit être coopérative et renforcer le tissu multilatéral mondial. L'OTAN

¹² Duqué Richard, « La France dans l'OTAN aujourd'hui », SEM Richard Duqué, (Février 2006), Site de la Représentation Permanente de la France auprès du Conseil de l'Atlantique Nord, http://www.rpfrance-otan.org/article.php3?id_article = 383

paraît, de par son essence même, être mal placée pour tenir ce rôle. Comment se positionne aujourd'hui l'Union européenne et quels buts assigner à sa politique de sécurité ?

Proclamations et réalités

Partie intégrante de la PESC¹³, la PESD¹⁴ donne à l'Union européenne la possibilité d'utiliser des moyens militaires ou civils destinés à la prévention des conflits et à la gestion des crises internationales. Dans les cinq dernières années, les interventions européennes à ce titre se sont diversifiées comme le fait remarquer la *Revue de l'OTAN*¹⁵: « L'Union européenne se mue également de plus en plus en actrice internationale, puisqu'elle accomplit des missions de gestion militaire et civile des crises, de réforme du secteur de la défense, d'application de la primauté du droit et d'assistance frontalière au sein et en dehors de son voisinage immédiat. Ses zones d'intervention incluent les Balkans, le Caucase, l'Europe orientale, la Méditerranée et le Moyen-Orient, mais également des pays lointains, tels que la République démocratique du Congo (RDC) et l'Indonésie. Le déploiement, à la mi 2006, de troupes de l'UE en RDC indique que l'Afrique sub-saharienne constituera un nouveau point focal de la sécurité et de la sphère d'intervention de l'UE. »

L'opération Artémis en Ituri (République démocratique du Congo) en 2003 a constitué un tournant. Cette opération, dont le nom de code était *Artemis*, a été menée conformément à la résolution 1484, adoptée le 30 mai 2003 par le Conseil de sécurité des Nations unies (ONU). Cette résolution estimait que la situation en Iturie était une « *menace pour la paix* » et autorisait le déploiement d'une force intérimaire pour trois mois jusqu'au 1^{er} septembre 2003, afin de permettre ensuite le redéploiement en toute sécurité de la force internationale de paix des Nations unies, la MONUC. Le Conseil européen du 5 juin 2003 décida d'une « action commune » pour laquelle la France assumait le rôle de « nation-cadre ». L'opération s'est terminée positivement en septembre de la même année, la

¹³ Politique européenne de sécurité commune.

¹⁴ Politique européenne de sécurité et de défense.

¹⁵ Adrian Pop, L'OTAN et l'Union européenne : coopération et sécurité, *Revue de l'OTAN*, été 2007, Site internet (visité le 1/02/2008) : <http://www.nato.int/docu/review/2007/issue2/french/art6.html>

MONUC a pu alors exercer normalement son travail de stabilisation. Cette opération a montré que, sur sollicitation des Nations unies, l'Union européenne pouvait intervenir militairement pour le maintien de la paix, sans aucun soutien de l'OTAN, avec succès, sans être en porte à faux avec celle-ci.

Véronique Roger-Lacan, experte en politiques européennes à la délégation aux affaires stratégiques (ministère de la Défense), présente les quatre options qui s'offrent, selon elle, aux États membres pour « doter l'Union d'une puissance militaire, seul moyen de construire une "Europe-puissance" »¹⁶.

La première possibilité serait de créer « une armée européenne, pilier européen de l'Alliance atlantique » un choix qui supposerait, entre autres, le retour de la France dans la structure militaire de l'OTAN. La deuxième solution consisterait à créer une « défense commune européenne », une solution qui pose notamment la question de « l'extension de la dissuasion française à l'Union européenne » en synergie avec le Royaume-Uni. La troisième voie est celle du « Schengen de la défense », c'est-à-dire de l'alliance militaire approfondie des États de l'Union qui disposent des capacités nécessaires et qui désirent s'engager plus avant. Enfin, « une répartition des tâches entre une PESD civilo-militaire et une OTAN strictement militaire semble être le scénario favori des décideurs actuels de la communauté transatlantique ».

Le député français Pierre Lellouche penche lui prioritairement pour la constitution d'un noyau dur¹⁷ : « La défense commune n'avancera qu'autour d'un noyau dur de "coopération renforcée", un G6 composé des nations principales : France, Royaume-Uni, Allemagne, Espagne, Italie et Pologne, les autres pouvant rejoindre le groupe "pionnier" à tout moment. »

En second lieu, ce groupe adoptera solennellement un objectif de convergence budgétaire fixé à 2 % du PNB pour les budgets de défense.

¹⁶ Véronique Roger-Lacan, « Scénarios pour une défense commune », *Le Monde*, 24/03/07 Site internet (visité le 25/03/2008) : <http://lemonde.fr>

¹⁷ Pierre Lellouche, député de Paris, « 8 propositions pour donner à l'Union une défense commune », *Le Figaro*, 31/01/2008, Site internet (visité le 1/02/2008) : <http://www.lefigaro.fr/debats>

Ces différentes hypothèses ont en commun d'isoler la réflexion autour des aspects militaires de la sécurité et ne l'intègrent pas dans une vision globale des rapports au monde. Elles éludent en particulier la question des choix et positionnements par rapport à l'OTAN et à l'ONU.

Faire des choix par rapport à l'OTAN et à l'ONU

La place centrale des Nations unies dans la sécurité internationale pour progresser vers une sécurité globale, réellement équilibrée, est un objet de débat vif depuis la guerre d'Irak en 2003. Le président G. W. Bush l'a contestée avec opiniâtreté.

En 2005, Kofi Annan a redit qu'il était temps de faire un pas décisif et de mettre en place « un système de capacités de maintien de la paix interdépendantes par lequel l'ONU s'assurerait la coopération sûre et flexible des organisations régionales compétentes »¹⁸.

En Europe, quelle organisation régionale peut être la mieux à même de répondre à ce type d'appel du Secrétaire général des Nations unies : OTAN, OSCE, Union européenne ?

L'OSCE a été reconnue officiellement comme organisation régionale par les Nations unies. Elle agit dans le cadre du Chapitre VIII de la Charte des Nations unies. Son principal mandat consiste à promouvoir la sécurité par le biais de la coopération. Son bilan en terme de prévention civile des conflits est très intéressant en Bosnie et dans les pays du sud-Caucase. Elle est une expression du lien transatlantique basée sur des rapports plus égalitaires puisque ne reposant pas sur les différences militaires. Surtout, elle demeure un pont avec la Russie : cette relation pourrait jouer un rôle plus important si la question des droits de l'homme était moins instrumentalisée par les pays occidentaux.

Quant à l'OTAN, si la Charte du Traité de l'Atlantique Nord reconnaît le rôle de l'ONU : « Les États parties au présent Traité réaffirment leur foi dans les buts et les principes de la Charte des Nations unies (... les parties s'engagent, ainsi qu'il est stipulé dans la Charte des Nations unies, à régler par des moyens pacifiques tous différents internationaux dans lesquels

¹⁸ *Ibidem.*

¹⁹ Charte du Traité de l'Atlantique Nord : <http://www.nato.int/docu/fonda.traité.htm>

elles pourraient être impliquées. »¹⁹ On peut estimer qu'il y a beaucoup de formalisme dans cette reconnaissance, surtout lorsqu'on lit la Directive Globale Stratégique, évoquée précédemment.

Concernant l'Union européenne, la place des Nations unies est reconnue assez clairement dans la Stratégie européenne de sécurité adoptée en décembre 2003, adoptée après le rapport Solana²⁰. Elle dit : « Nous nous engageons à défendre et à développer le droit international. Les relations internationales ont pour cadre fondamental la Charte des Nations unies. La responsabilité première pour le maintien de la paix et de la sécurité au niveau international incombe au Conseil de sécurité des Nations unies. Une des priorités de l'Europe est de renforcer l'organisation des Nations unies, en la dotant des moyens nécessaires pour qu'elle puisse assumer ses responsabilités et mener une action efficace. »²¹

Par contre, curieusement, cette notion figurait de manière beaucoup plus imprécise et atténuée dans le projet de Constitution, rejeté en France en 2005. La référence est réaffirmée de manière plus explicite dans le texte du Traité de Lisbonne dit « traité simplifié » sous la référence au cadre onusien « Elle favorise des solutions multilatérales aux problèmes communs, en particulier dans le cadre des Nations unies »²² et aux principes de l'ONU « assurer le maintien de la paix, la prévention des conflits et le renforcement de la sécurité internationale conformément aux principes de la charte des Nations unies »²³. Par contre, les Nations unies ne

²⁰ J. Solana, Une Europe sûre dans un monde meilleur, Stratégie Européenne de Sécurité, 12 décembre 2003 <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIFR.pdf>.

²¹ « Une Europe sûre dans un monde meilleure », Stratégie européenne de sécurité, Bruxelles, 12/12/2003

²² Traité sur l'Union européenne, Titre 5, Dispositions générales relatives à l'action extérieure de l'union et dispositions spécifiques concernant la politique étrangère et de sécurité commune, Chapitre 1, Article 10 A, site internet (visité le 7/03/2008) : <http://www.traité-de-lisbonne.fr/>

²³ Traité sur l'Union européenne, Titre 5, Dispositions générales relatives à l'action extérieure de l'union et dispositions spécifiques concernant la politique étrangère et de sécurité commune, Chapitre 2, Section 2, Article 28 A, site internet (visité le 7/03/2008) : <http://www.traité-de-lisbonne.fr/>

sont pas évoquées dans le cadre de la sécurité collective commune puisqu'est maintenue (comme dans le défunt projet de Constitution) la « compatibilité » de la PESD avec la politique de sécurité de l'OTAN. Le débat est donc loin d'être éclairci sur les relations UE/OTAN par ce Traité « simplifié ».

Rénover les conceptions de la sécurité

La France à la croisée des chemins

Pour les Français, jusqu'en 2007, les hiérarchies internationales restaient claires, au moins dans les déclarations officielles. C'est ce que Jacques Chirac avait rappelé dans une lettre publiée dans tous les grands journaux européens avant le Sommet de Riga : « Ce dialogue élargi et ces consultations, au cas par cas, ne doivent pas nous détourner du cœur de la mission de l'Alliance. Ce dialogue doit rester concret et centré sur des situations qui peuvent demander l'intervention militaire de l'Alliance et de ses partenaires. Les Nations unies doivent rester le seul forum politique à vocation universelle. » ²⁴ Cette position a été globalement la même depuis 1996. Est-ce à dire qu'il n'existe pas de fortes ambiguïtés entre paroles et actes ?

Puissance en Europe ou/ et chevalier blanc du multilatéralisme ?

La réalité montre que même si Jacques Chirac s'est fait le chantre du multilatéralisme pendant la guerre d'Irak et a montré son indépendance face aux États-Unis, la France est beaucoup plus engagée que le grand public ne le croit dans les dispositifs de l'OTAN. Elle est même un des principaux contributeurs de l'Alliance. L'ambassadeur Duqué a rappelé en février 2006 ²⁵ que notre participation aux deux opérations majeures de maintien de la paix et de stabilisation actuellement

²⁴ Chirac Jacques, « Sommet de Riga : Le lien Europe-Amérique du Nord au service de la paix », Tribune de M. Jacques Chirac, Président de la République, à l'occasion du sommet de l'OTAN à Riga, publiée dans 36 pays, 28 novembre 2006, <http://www.elysee.fr/>, vu le 20/01/2007.

²⁵ Duqué Richard, « La France dans l'OTAN aujourd'hui », SEM Richard Duqué (février 2006), Site de la Représentation Permanente de la France auprès du Conseil de l'Atlantique Nord, http://www.rpfrance-otan.org/article.php3?id_article = 383

menées par l'OTAN, sous mandat des Nations unies, la KFOR au Kosovo et la FIAS (« Force Internationale d'Assistance à la Sécurité ») en Afghanistan, nous place au troisième rang des pays contributeurs de troupes, à un niveau comparable à celui de l'Allemagne et de l'Italie. La France déploie à l'heure actuelle 2 500 personnels au sein de la KFOR et près de 600 au sein de la FIAS. Il y a ainsi plus de soldats français que de soldats américains sous le drapeau de l'OTAN !

A cela s'ajoute la participation française à la NRF, la force de réaction rapide de l'OTAN. Elle a constitué le quart des moyens de la force initiale. N'oublions pas que les forces françaises, lorsqu'elles agissent dans le cadre de la NRF, sont alors placées sous commandement OTAN.

Certes, la France n'a pas réintégré le commandement militaire intégré et ne siège pas au Comité des plans de défense... Mais, la distinction devient de plus en plus subtile car toujours selon l'ambassadeur Duqué, « en raison de l'évolution de l'environnement stratégique et de l'engagement de l'Alliance dans des missions de gestion de crise, la planification de défense relève d'une conception largement dépassée [...] En réalité, notre situation particulière ne nous empêche nullement de coopérer avec nos alliés, dans les opérations en cours ou dans le projet de la NRF [...] »²⁶. Dont acte, est-on tenté de dire.

Après l'élection de Nicolas Sarkozy, une nouvelle stratégie se met en place. Il s'agit d'une stratégie « à la Tony Blair » : pour exister dans le monde, être écouté parfois des États-Unis, il faut être leur meilleur assistant et leur faire accepter peut-être un jour l'Europe de la défense.

M. Sarkozy : gadgets et vraies inflexions

Le premier discours du président de la République, Nicolas Sarkozy, en août 2007, devant les ambassadeurs de France réunis, a soulevé nombre d'interrogations, voire de préoccupations pour un observateur attentif. On y notait l'absence de référence globale au système des Nations unies comme socle des relations internationales, l'avance à marche forcée vers la défense européenne, le rapprochement avec les États-Unis et l'OTAN.

²⁶ *Ibidem.*

M. Sarkozy n'a, en effet, dans son discours de neuf pages, consacré que trois lignes au rôle des Nations unies, socle du multilatéralisme. Il ne l'a fait encore qu'au travers de la question de l'élargissement du Conseil de sécurité. Vu uniquement sous l'angle du « nouveau concert des grandes puissances » comme le G8. Nous sommes loin du discours français de février 2003 de M. de Villepin et de l'apologie alors du multilatéralisme et de la coopération internationale opposés à la vision unilatérale de George W. Bush !

M. Sarkozy a certes répété que la France restait opposée à la guerre d'Irak, sans préciser pourquoi. Son ministre des Affaires étrangères, M. Kouchner, dans une tribune libre dans Libération, a ramené l'intervention états-unienne à une erreur de méthode pour un but juste : abattre la dictature sanguinaire de Saddam Hussein (exit le débat sur les prétendues armes de destruction massive, exit les appétits pétroliers).

Ce refus de M. Sarkozy de réaffirmer le rôle central et prédominant des Nations unies se reflète dans la faiblesse ou l'absence de propositions pour aborder les relations Occident et Islam qui ne pourront progresser que dans ce cadre global. Dans cette absence de vision globale d'un monde multilatéral, les quelques propositions émises (« politique de civilisation », relance de l'Union de la Méditerranée) sonnent plus comme des gadgets de communication que comme des objectifs diplomatiques de moyen terme solides.

Dans ce cadre, la proposition de M. Sarkozy de faire élaborer un nouveau texte sur la « stratégie européenne de sécurité » pendant la présidence française de l'UE fin 2008, alors que le texte actuel a été élaboré par M. Javier Solana en 2003 seulement, soulève beaucoup d'interrogations. Le texte de M. Solana, adopté par le Conseil européen, avait reçu des critiques sur certaines dimensions « préemptives » de la lutte anti-terrorisme mais il se situait globalement du côté du soutien clair par l'Europe du multilatéralisme et du droit. Qu'en sera-t-il d'un futur texte ?

Pour un concept de sécurité européen « vertueux »

Le hasard du calendrier fait que la discussion franco-française sur le *Livre Blanc* français va juste précéder la présidence française de l'Union européenne. La réflexion française va donc fortement baigner dans un contexte marqué par les débats sur l'avenir de l'Europe. La discussion sur le

Livre Blanc français ne peut donc être déconnectée de celle qui devrait avoir lieu sur le contenu d'un éventuel concept de sécurité européen à défaut d'un vrai *Livre Blanc européen*.

Désarmement et multilatéralisme au coeur d'un projet alternatif

Quelles pourraient être les lignes de force d'une politique européenne de sécurité qui innoverait à la fois dans ses rapports avec l'OTAN et avec les Nations unies ? Quel rôle d'impulsion pourrait y jouer la diplomatie française ?

Si l'on part du présupposé que la construction d'une véritable sécurité globale passe par le soutien et le renforcement du multilatéralisme aujourd'hui dans les relations internationales, il est clair que la priorité de la PESD passe par le soutien et le renfort d'abord du rôle des Nations unies. Je parle ici d'un soutien, non seulement à la structure onusienne, mais surtout à ses valeurs – les valeurs fondamentales de la Charte, dont nous avons célébré en 2005 le 60^e anniversaire, c'est-à-dire la paix, la mise hors la loi de la guerre comme moyen de la politique, le refus de la force pour régler les conflits au profit du règlement politique de ceux-ci et de la coopération entre les États, le désarmement et l'utilisation des ressources humaines au service de la vie et non de la destruction. Cela inclut également les valeurs onusiennes nouvelles, construites dans l'évolution historique des soixante dernières années, au travers des divers traités et conventions, avec leurs notions de vérification, de contrôle et de transparence et confiance mutuelles, du développement des droits humains (femmes, enfants, droit au développement, à l'environnement) et de nouveaux concepts : développement humain, sécurité humaine. Cet engagement sans équivoque devrait figurer de manière plus forte dans tout futur acte ou traité de l'Union et à plus forte raison dans un futur Concept de sécurité.

Dans le débat sur le multilatéralisme, l'action de l'Union européenne pour la démilitarisation des relations internationales devient un enjeu crucial. La démilitarisation des relations internationales ne signifie pas une généreuse mais utopique suppression immédiate de tous les armements. C'est relancer les mécanismes internationaux de maîtrise des armements et les négociations de désarmement, le contrôle des production et transfert d'armements, l'interdiction et l'éradication complète de certains d'entre eux. Cela suppose de re-développer des campagnes politiques fortes pour

l'application et l'approfondissement des traités existants et l'amélioration de leurs dispositifs de vérification ²⁷, la négociation et l'application de nouveaux accords. Parmi eux, la mise au point d'un traité international sur la commerce des armes serait important comme l'ont souligné le 23 janvier 2007 les députés européens dans le débat sur le rapport Romeva relatif aux transferts d'armements. Une majorité de pays membres de l'Union soutiennent la pleine application par tous les États du Traité d'Ottawa sur les mines antipersonnel, la conclusion d'accords sur les sous-munitions et les débris explosifs qui sont importants pour empêcher que se perpétuent des situations ingérables dans les zones de conflits. La création systématique de zones démilitarisées avec interdiction complète de transfert d'armements dans les zones de conflits est devenue une nécessité. Mais ces mesures seront insuffisantes si ne se développe une politique beaucoup plus systématique et coordonnée de prévention des conflits. Or, celle-ci peine à se mettre en place parce que manque un organisme onusien de prévention des conflits, doté de moyens, qui constitue un véritable observatoire d'analyse et d'alerte, organisme dont l'Union européenne pourrait soutenir la création.

La relance du désarmement nucléaire semble également redevenue une question prioritaire pour combattre réellement les graves dangers existants de prolifération des armes de destruction massive. La crise avec l'Iran et la Corée du Nord illustrent les risques de désintégration des traités de maîtrise des armements comme le TNP si un sursaut de la communauté internationale ne survient pas. Un nombre croissant de voix très diverses se font de nouveau entendre pour remettre sur l'agenda l'élimination complète des armes nucléaires, en dehors du camp pacifiste classique. La déclaration la plus fracassante a été celle faite en janvier 2007, renouvelée en janvier 2008 par d'anciens dirigeants américains, au rang

²⁷ Le Traité de non-prolifération nucléaire s'appuie sur l'AIEA de Vienne. La Convention d'interdiction des armes chimiques a une « Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC) chargé des vérifications. Le Traité d'interdiction des Essais Nucléaires devrait disposer d'un réseau de surveillance international, composé de 321 stations, dont le centre sera implanté à Vienne (siège de l'organisation du traité).

desquels Henry Kissinger, qu'on ne peut classer dans le camp des « colombes » idéalistes !²⁸

Ces personnalités américaines estiment que : « Il revient à la puissance américaine de faire entrer le monde dans une nouvelle ère : celle d'un consensus solide en faveur de la fin du recours mondial à l'arme nucléaire qui permette d'éviter sa prolifération aux mains d'acteurs potentiellement dangereux, pour qu'au bout du compte le nucléaire cesse d'être une menace pour la planète ». Pour eux, « l'absolue priorité est de travailler de façon intensive avec les dirigeants des pays dotés de l'arme nucléaire pour que l'objectif de désarmement nucléaire mondial devienne une ambition commune. »

Les citoyens européens devraient être plus sensibilisés à cette problématique car le débat sur l'avenir nucléaire de l'Europe a été soulevé à plusieurs reprises mais notamment en décembre 2000 dans un rapport parlementaire français : « Enfin, il est plus que temps de lever le tabou nucléaire qui pèse sur le débat européen, au moment où un autre tabou vient d'être levé avec la constitution d'une force d'intervention européenne. Les Européens ne peuvent plus, aujourd'hui, se contenter d'afficher une position commune sur la non-prolifération nucléaire, sans poser sur la place publique la question du rôle de l'arme nucléaire dans la sécurité européenne au XXI^e siècle. »²⁹

Quel sera demain la relation de la PESDC (politique européenne de sécurité et de défense commune) aux armes nucléaires britannique et française ? Elle va dépendre essentiellement du débat sur « l'Europe puissance ». Si une vision de l'Europe puissance au sens classique du terme se développait, c'est-à-dire une vision basée essentiellement sur une dimension militaire, l'intégration des armes nucléaires britannique et française dans la « palette » de sécurité européenne se poserait inéluctablement un jour,

²⁸ Kissinger, Henry A., Nunn Sam, Perry William J., Schultz, George P., « Guérir de la folie nucléaire », *Le Monde*, 24/01/2007

²⁹ Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du Règlement par la commission de la défense nationale et des forces armées (1), sur la prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs et présenté par MM. Pierre Lellouche, Guy-Michel Chauveau et Aloyse Warhouver, Députés. Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 7 décembre 2000.

dans la mesure où le nucléaire est encore inséparable de la conception de la puissance dans les relations internationales. Or, je suis persuadé qu'une Europe nucléarisée ne serait pas un facteur de paix mais un facteur d'aggravation d'une multipolarité internationale dangereuse, qui serait semblable à la situation d'avant la guerre de 1914. Si la diplomatie française est très présente sur la teneur du désarmement conventionnel – armes légères, sous-munitions – elle l'est beaucoup moins sur celui des armes nucléaires.

Dans les cinq dernières années et notamment en 2005 lors de la Conférence d'examen du TNP, la France et le Royaume-Uni ont privilégié l'action contre la prolifération à l'action pour le désarmement. Ils se sont alignés de fait sur la thèse américaine selon laquelle l'heure n'était pas venue de parler de désarmement. Les dernières prises de position françaises dans la crise iranienne semblent confirmer cette volonté. Pourtant, on peut se demander si, à l'inverse, des initiatives fortes de relance du désarmement ne recueilleraient pas un écho très favorable dans l'UE et dans les pays non-alignés aujourd'hui. Même un défenseur de l'arme nucléaire comme le député UMP Pierre Lellouche a estimé en 2007 qu'il appartient à la France de « prendre l'initiative d'une vaste relance à l'échelle internationale du processus de désarmement »³⁰. Le 8 février dernier, le ministre allemand des Affaires étrangères, M. Steinmeier, a rappelé à la Conférence de Munich sur la sécurité, que « désarmement et contrôle des armes par conséquent appartiennent de droit au sommet du nouvel agenda transatlantique, à côté des sujets majeurs du futur du changement climatique et de la sécurité énergétique » et qu'aucun « réel progrès ne sera fait sur la non-prolifération nucléaire sans que les États dotés de l'armement nucléaire prennent l'initiative ».

L'élimination des armes nucléaires est donc revenue tout en haut de l'agenda international mais cela ne signifie pas qu'il faille se désintéresser des conséquences des armes plus traditionnelles.

Il est clair encore une fois qu'il faut s'employer à mettre fin aux conflits locaux en cours et empêcher que d'autres

³⁰ Lellouche Pierre, « Pour une politique française de désarmement et de contrôle des armements », Le Blog de Pierre Lellouche, 2/05/2007, site internet (visité le 10/02/2008), <http://pierrelellouche.blogs.com>

n'éclatent car ces conflits alimentent l'instabilité politique en Afrique, en Asie, au Moyen-Orient, favorisent les trafics d'armes, sont aujourd'hui de plus en plus un terreau pour les extrémismes et fondamentalismes. C'est là que l'Europe pourrait jouer un rôle essentiel pour, à la fois, œuvrer au développement (« pas de sécurité sans développement, pas de développement sans sécurité ») et renforcer l'appui militaire et civil visant à prévenir et régler les risques de guerre et à instaurer une paix durable.

Un rôle international « modèle »

L'UE a-t-elle les moyens politiques de faire progresser et accepter des conceptions neuves et surtout des pratiques réellement innovantes en relation plus étroite avec les Nations unies ?

Le poids politique potentiel de l'Union européenne aux Nations unies ne doit pas être sous-estimé. Avec ses 25 États membres, l'Union européenne représente 13 % des membres de l'ONU et 30 % de l'économie mondiale, 36 % du budget ordinaire de l'ONU et environ la moitié des contributions volontaires à ses Fonds et programmes. Sa contribution aux opérations militaires autorisées par l'ONU s'élève à 50 000 soldats. A l'heure de développement de la mondialisation, l'Europe est bien une clé de l'avenir de l'ONU et du multilatéralisme.

Sur le plan militaire, l'Europe pourrait fournir des matériels et moyens humains « d'intelligence » (satellite, avions de surveillance, drones), avions transports de troupe, porte-avions commun, expertise d'observateurs et de contrôleurs (scénario de l'Irak), médiateurs (situation du Kosovo). Ce choix clair d'une politique de défense commune tournée vers le partenariat renforcé avec les Nations unies pour le maintien de la paix donnerait un sens nouveau à la coopération européenne en matière d'armements. Les programmes de l'Agence Européenne d'Armements seraient inscrits dans cette finalité si celle-ci devenait une sorte de « pôle public européen » de l'armement permettant de ressortir « par le haut » la problématique de la non-marchandisation des armements. Ils pourraient contribuer à créer une norme de matériels et de procédures militaires « Nations unies » réellement universelle, alors qu'il n'existe qu'une norme « OTAN ». La définition de ces coopérations nouvelles au service de la paix permettrait de rendre effective la réduction du

niveau global des dépenses militaires européennes et des forces armées au lieu, comme aujourd'hui, de prêcher pour leur augmentation.

Un chercheur comme Peter Viggo Jakobsen dans *La Revue de l'OTAN*³¹ propose que : « La coopération entre l'OTAN et les Nations unies en matière d'opérations de paix devrait être institutionnalisée par la signature d'un accord conjoint de coopération, des réunions régulières de haut niveau, une coopération pratique au niveau administratif entre les bureaux concernés et la mise sur pied d'un système de communication sécurisé entre les sièges des deux organisations. »

Je propose pour ma part qu'on reprenne cette proposition mais en l'appliquant à l'Union européenne !!

Fondamentalement, l'Europe permettrait ainsi aux Nations unies de gagner une véritable « *autonomie* » de choix et d'action par rapport aux moyens de l'actuelle hyper-puissance américaine. Elle fournirait ainsi les moyens de crédibiliser le droit international et l'action de l'ONU basés sur la prévention, la transparence et le contrôle fiable des traités.

A côté de la dimension militaire, l'UE a les moyens et une expérience certaine pour développer aussi des dimensions civiles de prévention des conflits, de gestion des crises et de reconstruction post-conflits. Elle a une expérience acquise sur le terrain en Bosnie et Kosovo, en Afrique pour la Belgique et la France. Surtout, l'UE a la chance de pouvoir être un partenaire privilégié de l'OSCE dont le bilan en matière de prévention civile des conflits est positif comme je l'ai écrit auparavant. Cette expérience pourrait être davantage mise au service de la communauté internationale sur d'autres continents au travers, par exemple, d'un service civil européen pour la coopération et le développement.

Dans ce cadre, l'UE pourrait développer un rôle pilote en termes d'éducation à la paix, à la tolérance, aux droits humains et au refus de la violence, en profitant mieux de la chance d'avoir le siège de l'UNESCO sur le sol européen. Cet effort,

³¹ Peter Viggo Jakobsen, Département des études sur les conflits et la sécurité de l'Institut danois des études internationales à Copenhague, L'OTAN doit-elle soutenir les opérations de maintien de la paix des Nations unies ?, *Revue de l'OTAN*, été 2005, site internet (visité le 1/02/2008) : <http://www.nato.int/docu/review/2005/issue2/french/debate.html>

pour réussir, devrait s'appuyer sur l'engagement des collectivités locales et des organisations d'éducateurs européens pour faire le lien entre toutes les violences, du local au mondial. Une telle politique d'éducation à la paix, à la tolérance et aux droits de l'homme doit viser tant l'action interne, dans tous les pays membres, avec des modifications des programmes officiels d'éducation, que l'action externe au travers de la coopération décentralisée qui engage des centaines de collectivités locales en France, en Italie et d'autres pays européens.

Le rayonnement de l'Europe gagnerait donc considérablement à refuser la logique de développement de puissances antagonistes et sur-militarisées, à s'inscrire à la fois comme « pôle positif ou vertueux de puissance » et « pôle de puissance positive ou vertueuse » dans le monde.

Conclusion

Faire aboutir de telles orientations suppose l'apparition d'une volonté politique forte et innovante qui s'oppose à des idées qui semblent au premier abord de bon sens comme : « le monde est dangereux, il ne faut pas baisser la garde... ». Ces idées ont abouti dans des impasses qui s'appellent extension de la prolifération, pourrissement de conflits locaux, diffusion des extrémismes et du terrorisme. N'est-il pas temps aujourd'hui, comme pour les problèmes de l'environnement, de prendre des voies plus originales et plus courageuses pour construire un monde « durable » aussi en terme de paix, de sécurité et de droit international. Des voix courageuses de personnalités s'élèvent dans le monde pour donner l'alerte sur les risques actuels de guerre, voire de catastrophe nucléaire... Peut-être peut-on espérer que ce débat émergera en cette fin de décennie, dans le débat sur l'évolution de l'Europe après l'échec du Traité constitutionnel européen, que le Traité de Lisbonne ne remplace pas ?

Cette évolution permettrait de contourner l'épineuse question du relationnel avec l'OTAN, voire même pourrait rendre obsolète, dans les faits mêmes, le recours à cette organisation militaire, voire même son existence, si l'essentiel des opérations militaires internationales se traitait dans le cadre des Nations unies et avec la participation forte de l'Union européenne, élargie aujourd'hui à 25. La lutte pour le « dépassement » de l'OTAN dont on parle sans dégager d'axe concret pourrait y trouver un nouveau souffle, ceci sans créer

de « vide » stratégique ou de « rupture » du lien transatlantique. Cela permettrait aussi d'inverser les termes de la question de la compatibilité « appartenance OTAN/appartenance UE ». Ce sont les États membres de l'OTAN qui doivent vérifier que leurs engagements pris dans cette organisation régionale sont compatibles avec les valeurs et objectifs portés par l'Union européenne et non le contraire comme le suggérait le projet rejeté de Constitution et comme le maintient le Traité de Lisbonne ! La constitution d'un ensemble de pays ne peut dépendre des engagements d'une partie de ses membres. La seule subordination nécessaire et obligatoire des membres de l'Union sur le plan du droit international est celle à la Charte des Nations unies.

La vision d'une « *Europe puissance vertueuse* » pour la paix, le désarmement et le soutien aux Nations unies n'est sans doute pas majoritaire encore au sein des gouvernements européens mais elle pourrait le devenir dans les opinions publiques si des volontés politiques se dégageaient au sein des principales forces de la société civile et du Parlement européen.

Il suppose une très forte intervention citoyenne à l'instar des campagnes pour l'abolition des mines antipersonnel. Cette mobilisation n'est pas une réalité aujourd'hui. Qu'en sera-t-il demain ?