

ANALYSE 2010

Où en est la politique européenne de sécurité commune et de défense ?



Publié avec le soutien de la Communauté française

Où en est la politique européenne de sécurité commune et de défense ?

L'Union européenne s'est construite sur les décombres d'un continent ravagé par deux guerres successives qui l'ont profondément marquée. Toute l'histoire de l'unification européenne s'explique par ce traumatisme et la volonté d'éviter à l'avenir que les Européens s'entre-déchirent à nouveau. Mettre en commun ses forces militaires a semblé dès le départ être un des moyens les plus efficaces pour empêcher institutionnellement la guerre. Ce constat explique la récurrence et la prégnance du débat sur l'approfondissement d'une défense commune.

De la CECA au traité de Lisbonne

Très tôt après la naissance de la CECA, la Communauté européenne du charbon et de l'acier (France, Allemagne, Italie et Benelux), lancée par le discours de Schuman le 9 mai 1950 et instituée en 1951, est née la proposition d'une Communauté européenne de la défense (CED). La CECA visait à terme la constitution d'une Europe politique de type fédéral. Dès 1951, on négocie une Communauté de défense, c'est-à-dire la constitution d'une armée commune, et on réfléchit à l'autorité politique fédérale qui la chapeauterait. En 1952, les six membres de la CECA signent le traité CED, que cinq États ratifient, mais en 1954, l'Assemblée nationale française s'y oppose, jalouse de son autonomie nationale. La visée d'une Europe politique et d'une Europe de la défense tombe dès lors dans un long sommeil.

L'Europe politique est relancée par le traité de Maastricht (1992) qui, outre le pilier économique et communautaire, en crée deux autres de nature intergouvernementale : Justice et affaires intérieures (immigration, mandat d'arrêt européen, etc) et Politique étrangère et de sécurité commune (PESC).

Où en est-on aujourd'hui, en ce qui concerne la sécurité et la défense ? Le traité de Lisbonne renforce l'axe de politique étrangère. Il crée le poste de Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune (Catherine Ashton actuellement). Celui-ci participe au Conseil européen (réunion des chefs d'État et de gouvernement), préside le Conseil des Affaires générales (qui traite de la politique étrangère) et est vice-président de la Commission européenne. De plus un service diplomatique commun est mis en place.

Le cadre général de la PESC est défini par un document stratégique : « Une Europe plus sûre dans un monde meilleur. Stratégie européenne de sécurité », souscrit par le Conseil européen de décembre 2003 et actualisé par le Conseil de décembre 2008. L'objectif de cette politique est défini comme suit : « Nous nous donnons pour objectif de construire une société internationale plus forte, des institutions internationales qui fonctionnent bien et un ordre international fondé sur un ensemble de règles. » Le traité de Lisbonne précise cet objectif :

« L'Union définit et mène des politiques communes et des actions et œuvre pour assurer un haut degré de coopération dans tous les domaines des relations internationales afin :

- a) de sauvegarder ses valeurs, ses intérêts fondamentaux, sa sécurité, son indépendance et son intégrité ;
- b) de consolider et de soutenir la démocratie, l'État de droit, les droits de l'homme et les principes du droit international ;
- c) de préserver la paix, de prévenir les conflits et de renforcer la sécurité internationale, conformément aux buts et aux principes de la charte des Nations unies, ainsi qu'aux principes de l'acte final d'Helsinki et aux objectifs de la charte de Paris, y compris ceux relatifs aux frontières extérieures ; [...]
- h) de promouvoir un système international fondé sur une coopération multilatérale renforcée et une bonne gouvernance mondiale. » (TUE art. 21, par. 2).

La politique de sécurité et de défense

Dans le cadre de la PESC, est créée la Politique européenne de sécurité et de défense, la PESD. Alors que la première est essentiellement de caractère diplomatique, la seconde vise la mise en place de moyens d'action tant civils que militaires ayant pour but de prévenir et de gérer les crises. La politique de défense n'est pas une politique entièrement partagée. Elle reste d'abord et fondamentalement nationale : qu'on pense à la stratégie de dissuasion nucléaire de la France et de la Grande-Bretagne, qui échappe totalement à la compétence européenne. La PESD inclut cependant « la définition progressive d'une politique de défense commune de l'Union » et la possibilité « d'une défense commune, dès que le Conseil européen, statuant à l'unanimité, en aura décidé ainsi » (TUE art 42, par. 2). Rien n'est dit qui pourrait laisser entendre que cette défense commune devrait être autonome.

Il est bien précisé que dans ses relations avec le reste du monde, l'Union européenne s'engage « au strict respect et au développement du droit international, notamment au respect des principes de la charte des Nations unies » (TUE art. 3, par. 5). Cela vaut évidemment pour la PESC et la PESD (cf. art. 21, par 1 et 2c ; art. 42, par. 1 et 7).

Il faut souligner le fait, que dans la perspective européenne, l'outil militaire n'est qu'un moyen de la politique de sécurité et de défense : cette politique est d'abord d'ordre diplomatique et de l'action politique et civile, l'action militaire n'étant qu'un dernier recours.

La PESD doit répondre à trois types de missions : missions humanitaires et d'évacuation ; missions de maintien de la paix ; missions de forces de combat pour la gestion des crises (art. 43, par. 1).

La PESD met en place des structures politiques et militaires permanentes : le Comité politique et de sécurité (COPS), chargé de suivre de ce point de vue la situation internationale ; le Comité militaire de l'Union européenne (CMUE), chargé de fournir au COPS des avis ou recommandations d'ordre militaire ; l'état-major de l'Union européenne (EMUE), chargé principalement de la planification stratégique.

En 1989 est créée une brigade franco-allemande (5.000 hommes) et en 1991 l'Eurocorps impliquant progressivement quinze pays, sous l'autorité d'un état-major multinational. En 2003, l'Eurocorps se transforme en une force de réaction rapide européenne, qui doit pouvoir déployer 60.000 hommes en 60 jours pour un an. Cette force peut être engagée dans le cadre de l'ONU, de l'Union européenne, de l'UEO (Union de l'Europe occidentale, qui sera dissoute en juin 2011), de l'OTAN ou de l'OSCE (Organisation pour la coopération et la sécurité en Europe). Depuis 2004, est aussi décidée la création de groupements tactiques de 1.500 hommes, pour mener des opérations de 30 à 120 jours.

L'article 42 prévoit aussi la possibilité de développer une coopération structurée permanente au niveau militaire entre les États qui en ont les capacités et la volonté (par. 6 ; les conditions en sont définies à l'art. 46).

Une Agence européenne de la défense (AED) est créée : agence intergouvernementale visant l'amélioration des capacités de défense, la coordination des politiques nationales de défense, et la coopération européenne dans le domaine de l'industrie des armements, afin, entre autres, d'éviter les doubles emplois coûteux.

Et l'OTAN ?

Actuellement, 21 des 27 pays membres de l'Union européenne sont aussi membres de l'OTAN¹. Tous les pays faisant autrefois partie du bloc soviétique ont adhéré à l'OTAN avant de devenir membres de l'Union, ce qui n'est pas le cas ni de Chypre ni de Malte. Parmi les candidats, la Croatie, l'Islande et la Turquie en sont aussi membres, de même que l'Albanie (pas officiellement candidate à l'Union européenne). Par contre, Autriche, Chypre, Finlande, Irlande, Malte et Suède sont des pays neutres. Géorgie et Ukraine ont posé leur candidature, mais les pays de l'Union européenne sont très divisés à ce sujet : il s'agit là d'un sujet polémique avec la Russie.

Bien qu'il n'y ait pas de lien automatique entre le statut de membre de l'Union européenne et celui de membre de l'OTAN, le Traité sur l'Union européenne, dans la partie qui concerne la PESD (TUE chapitre 2, consacré à la PESC, section 2) se réfère explicitement à l'OTAN. La raison en est que, la défense étant largement une matière collective, même si la politique de défense reste principalement nationale, la majorité des pays membres s'appuient directement sur l'OTAN dans la conception même de leur défense : quelles que soient les options pour l'avenir, c'est un fait à l'heure actuelle.

L'article 42, par. 2 précise le rapport à l'OTAN : « La politique de l'Union au sens de la présente section n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres, elle respecte les obligations découlant du traité de l'Atlantique Nord pour certains États membres qui considèrent que leur défense commune est réalisée dans le cadre de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et elle est compatible avec la politique commune de sécurité et de défense

¹ Allemagne, Belgique, Bulgarie, Danemark, Estonie, France, Grèce, Hongrie, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Slovaquie et Slovénie.

arrêtée dans ce cadre. » Le traité précise en outre à propos de l'OTAN que celle-ci « reste, pour les États qui en sont membres, le fondement de leur défense collective et l'instance de sa mise en œuvre » (par. 7).

Ignace Berten, membre de la
Commission « Géopolitique de la paix »
de Pax Christi Wallonie-Bruxelles,
Juin 2010

Cette analyse a fait l'objet d'un article dans notre trimestriel
Signes des Temps de juin 2010