

European Academy for Security Policy 2006
10 au 15 juillet 2006 – Gumpoldskirchen, Autriche
Rapport¹ rédigé par Philippe Missoffe

L'Académie Européenne pour une Politique de Sécurité, organisé par l'Institut Autrichien pour une Politique Européenne de Sécurité² s'est tenu à Gumpoldskirchen en Autriche du 10 au 15 juillet 2006. Cette université d'été a réuni des étudiants et jeunes professionnels européens. Ces derniers étaient pour la plupart des fonctionnaires des ministères des affaires étrangères ou de la défense de pays européens. Les intervenants de grande qualité et les thèmes abordés ont permis aux participants d'approfondir leurs connaissances en matière d'Union Européenne, de ses institutions et de ses politiques (surtout celles relatives à la Politique Etrangère et de Sécurité Commune (PESC) ou encore la Politique Européenne de Sécurité et de Défense (PESD)), ainsi que sur les autres institutions supranationales telle que l'OTAN, ou encore sur les acteurs globaux (USA, Chine, Russie Inde), et enfin des problématiques actuelles tel le terrorisme, ou encore les opérations de maintien de la paix et le concept LOT. Les participants ont pu poser de nombreuses questions et faire des commentaires durant les différentes conférences, mais ils ont aussi pu continuer ces discussions et réflexions durant leurs temps libres ce qui leur a permis d'aller encore plus loin dans leur compréhension et leur réflexion.

Afin de conclure cette introduction, je souhaiterais remercier le Dr. Erich Hochleintner, président de l'Institut et d'EuroDéfense-Autriche, ainsi qu'Arnold Kammel et Florian Kühner qui ont organisés cette université d'été. Je souhaiterais aussi encourager les jeunes professionnels à se rendre à la prochaine édition qui se tiendra en 2007.

Afin d'être concis sur l'ensemble des conférences qui se sont tenus pendant 6 jours, je vais essayer de faire passer les messages principaux de chaque présentation et ce sans prendre en compte le caractère chronologique des conférences. Je vais donc aborder dans un premier point l'Union Européenne et les problèmes soulevés par son élargissement. Puis nous aborderons en détail la PESC et la PESD. Enfin nous concluons sur le rôle de l'UE en tant qu'acteur global.

1. L'Union Européenne, Passé et perspectives; le défi d'une identité commune.

Durant des siècles, l'Europe a été la proie de nombreuses guerres qui avaient pour but d'affirmer l'hégémonie des différents empires ou nations. Les pertes engendrées par la seconde guerre mondiale et l'incompréhension qui en résulta furent le déclencheur qui incita les gouvernements à rechercher un état de paix et ainsi, à proposer la création de plusieurs institutions telles la CECA qui s'avérera être le fondement de l'Union Européenne telle que nous la connaissons aujourd'hui. Aidés par les USA et le plan Marshall, les pays européens étaient prêts à créer des liens économiques puissants afin de développer le concept d'interdépendance qui devait permettre la préservation de la paix. Néanmoins, certains diront aussi que c'était le meilleur moyen de surveiller ses ennemis, ou encore que la guerre froide fut la raison d'exister de cette intégration, et que la méfiance était la base même de la CECA. Cependant, les pays fondateurs partageaient la même histoire et les mêmes valeurs. Ils ont ainsi pu créer une identité forte basée sur leur expérience et leur vision communes d'un futur meilleur.

Pendant plus d'un demi-siècle, élargissement et intégration ont continué, l'Europe dans sa forme politique passant de 6 à 12 puis 15 pays et aujourd'hui 25. Sur le plan économique, le

¹ Ce document synthétise l'ensemble des conférences qui se sont tenues dans le cadre de ce séminaire. Les thèses et idées évoquées sont donc indépendantes de celles de l'auteur. Le seul ajout est l'exemple du Liban cité dans la dernière partie.

² Österreichische Institut für Europäische Sicherheitspolitik (ÖIES). <http://www.oeries.or.at>

traité de Maastricht en 1992 a permis de lancer les bases d'une monnaie unique qui est aujourd'hui connue sous le nom d'euro.

Aujourd'hui nous sommes à un stade critique de cette volonté politique. En effet, nous sommes confrontés à une triple crise: crise des attentes, crise identitaire et crise de fonctionnement (capacité de l'U.E à décider et agir efficacement).

Crise des attentes: Les peuples européens sont effrayés par ce concept d'intégration, ils s'inquiètent des retombées que ce processus pourrait avoir sur leur emploi, sur la croissance, sur l'immigration, et sur la présence d'un pouvoir supranational qui peut décider et agir au nom de leur propre gouvernement. L'Euroscepticisme est à son apogée. Les partis politiques extrémistes profitent de cette occasion pour diaboliser le processus et proposer le retrait pur et simple de l'Union Européenne au nom de la souveraineté nationale. Dans le futur, l'élargissement devra être étudié sous l'angle de la cohésion. Si on l'étudie sous cet angle, l'entrée de la Turquie semble impossible car historiquement et culturellement, ce processus ne serait pas cohérent. Par ailleurs, certains vont encore plus loin dans ce raisonnement et pensent que la politique étrangère du Royaume-Uni trouve son essence dans les œuvres de Locke qui fait primer l'individualisme sur la communauté, contrairement à Rousseau dont l'enseignement est à la base des différentes politiques développées sur le continent. Leur vision de l'Europe étant très différente de celles des autres pays, le Royaume-Uni devrait donc se retirer de l'Union Européenne et devenir un partenaire stratégique comme il l'est avec les USA.

Crise identitaire: L'élargissement de l'UE de 6 à 25, qui ne cesse de s'étendre vers l'est pour atteindre les Balkans et même la Turquie pose un problème identitaire. En effet, à chaque fois que de nouveaux pays intègrent l'Union Européenne, le potentiel pour une identité commune diminue. La forte homogénéité et cohésion qui existait entre les pays fondateurs est remise en cause et affaiblie à chaque élargissement, puisque à chaque fois de nouvelles différences identitaires apparaissent. On arrive donc à une situation où arriver à une décision unanime est bien plus complexe, puisque leur vision et leurs intérêts divergent. Il faut donc envisager une nouvelle conception des institutions.

Crise de fonctionnement: La mise en place des institutions a été faite sur mesure pour les 6 pays fondateurs et non pour les 25 actuels. Chaque élargissement rend la prise de décision plus complexe et difficile. De plus, jamais les peuples et les états n'ont été si peu disposés à transférer le pouvoir à l'UE qu'aujourd'hui, bien que cela n'aie jamais été si nécessaire.

Des solutions devront être trouvées, la construction de l'Europe doit se poursuivre, mais elle doit se poursuivre de façon cohérente. Comme les intervenants et les participants l'ont souvent répété au cours de ce séminaire : le processus ne doit pas aller trop vite, ou alors il explosera.

2. PESC et PESD: origines, applications actuelles et perspectives

La politique étrangère et de Sécurité Commune (PESC) trouve ses origines dans le traité de Maastricht. Sa principale raison d'être est que l'Europe souhaite aussi être un projet politique et non simplement économique. C'est aussi dans la PESC que l'on trouve les fondements d'une défense commune. Elle a comme objectif de réaliser les objectifs définis dans le traité de l'Union Européenne (TUE) et d'améliorer et protéger les intérêts communs des états membres. Le TUE définit l'Union européenne comme une entité distincte sur le plan international. Le conflit des Balkans a souligné les faiblesses de la PESC. C'est face à ce constat que le traité d'Amsterdam a décidé de rendre cette politique plus efficace. Ainsi le rôle du Conseil Européen a été renforcé, une unité de planification et d'alerte rapide a été installée au sein du Secrétariat du Conseil. De plus, le Secrétaire Général du Conseil (SG) s'est vu attribuer la fonction de Haut Représentant pour la PESC (HR) avec la mission

d'assurer la continuité et la visibilité de l'action extérieure de l'UE. Javier Solana est actuellement le SG/HR. La Politique de Sécurité et de Défense Européenne (PESD) ne pouvait pas être efficace uniquement grâce à l'encadrement institutionnel de la PESC. Une volonté commune des Etats était aussi nécessaire. Cette volonté commune est apparue au sommet de Saint Malo en 1999 où la France et le Royaume-Uni s'accordèrent pour dire que la PESD devait être mise en place dans les structures de l'Union Européenne. En 1999, l'OTAN accepta l'UE comme partenaire. En juin 1999, les structures pour la création d'une force autonome européenne et les institutions nécessaires à son développement furent décidées. Au conseil de Nice, en 2000, la transition entre la phase de planning et celle d'implémentation fut mise en œuvre. Les nouvelles structures permanentes de la PESD furent mises en place sous la responsabilité du conseil. En décembre 2001, le conseil déclara la PESD opérationnelle. En mars 2003 un accord entre l'OTAN et l'UE, connu sous le nom de « Berlin plus », fut signé. Il permet à l'UE d'avoir accès aux capacités communes de l'OTAN (le C2 « SHAPE », les AWACS) à condition que l'OTAN ne soit pas déjà en charge d'une mission similaire sur la même zone. C'est suite à toutes ces améliorations et nouveaux accords que des forces européennes furent envoyés en mission. Nous pouvons aussi souligner que dans cette structure militaire les civils n'ont pas été oubliés, notamment au sein de la cellule CIV-MIL qui permettent de prendre en compte le coté civil de chaque opération.

La Stratégie Européenne de Sécurité intitulée « Une Europe sûre dans un monde meilleur », signée par J.Solana, est perçue par certains comme un conte de fée et pour d'autres comme une approche analytique sérieuse des forces et faiblesses de la Sécurité Européenne. Elle est en fait basée sur l'ambition de transformer l'UE en un acteur international, plus puissant et qui peut prendre la responsabilité d'opérations extérieures (OPEX). Elle analyse aussi les risques actuels en terme de sécurité et développe les concepts d'actions préventives et proactives. Elle n'apporte cependant pas de solution clé en main aux différents risques encourus, la complexité actuelle ne permettant pas de faire ce genre de raccourci.

Chaque intervenant a souligné le manque de budget de la PESD. En effet, seulement 1% du budget des affaires extérieures de l'UE est consacré à ce département. L'UE peut donc être considéré comme un « soft power » où la diplomatie et la politique sont les moyens de pression, contrairement à un « hard power » basé sur la force militaire. Mais une stratégie de sécurité cohérente devrait être basée sur ces deux forces. Néanmoins, on ne peut pas nier que la PESD a eu l'occasion de croître rapidement et que le budget ne cesse d'augmenter. Il semblerait que ce ne soit plus qu'une question de temps avant que les Etats ne forment une réelle force supranationale plus efficace que les forces nationales présentes. Même si le budget est limité, les OPEX de l'U.E sont un succès. Les missions d'observation dans les Balkans, les missions de forces de police ou militaires, montrent que l'UE a la volonté de promouvoir une force supranationale qui pourrait être complémentaire à celle de l'ONU ou de l'OTAN et même des USA.

3. L'Union Européenne et les acteurs globaux

La première question qui doit être posée lorsque l'on commence à travailler sur un tel thème est la suivante : Qu'est ce qu'un acteur global ? Nous pouvons le définir comme une grande puissance qui a une identité, une légitimité à l'étranger, des ressources et des capacités. De plus, cet acteur doit avoir une influence directe sur les problèmes mondiaux ainsi qu'une force de projection. La seconde question qui doit être posée est : Quel est l'intérêt d'être un acteur global ? Afin de contrôler les ressources énergétiques, de préserver les intérêts d'une zone tels que la paix et la stabilité, l'économie et la sécurité. Maintenant que nous avons défini ce terme, quels sont donc ces acteurs? Si nous suivons notre définition, seuls les Etats-Unis d'Amérique sont un acteur global. L'UE, l'Inde, la Russie et la Chine ne correspondent

pas à ces critères. Comme nous l'avons vu plus haut, l'UE a du mal à se trouver une identité commune. Plusieurs pays ont rejeté les valeurs communes qui étaient inscrites dans la Constitution Européenne. De plus, la force militaire reste dans le domaine de la souveraineté nationale. Sa légitimité est très limitée à cause du fait que les pays membres n'ont pas les mêmes intérêts et aussi relations avec les USA. Son influence est aussi très limitée. Si l'on prend un exemple récent concernant l'agression du Liban, une résolution demandant un armistice humanitaire (demandée par les Français) a été rejetée au profit d'une autre déclaration proclamant l'inquiétude de l'UE face à la situation du Moyen-Orient (résolution dont la tête de file était le Royaume-Uni).

La Chine par ailleurs ne souhaite pas dans un premier temps avoir une force de projection, elle est pour l'instant préoccupée par la sécurisation de ses immenses frontières. La Russie s'est encore plus affaiblie avec la chute du communisme et la grave crise économique de la fin du siècle dernier. Elle a donc perdu en influence notamment depuis l'entrée d'anciens satellites dans l'UE. Mais grâce à l'exploitation du pétrole et du gaz, elle a été en mesure de rembourser de nombreuses dettes contractées auprès de pays amis. Ses forces armées qui vont être modernisées ne sont pas encore assez efficace pour envisager d'être un acteur global, cela n'est cependant qu'une question de temps. L'Inde devient un acteur important, avec une croissance annuelle de 8%, une stabilité démocratique et une force nucléaire, mais ses problèmes internes l'empêchent pour l'instant d'être ce type d'acteur.

Conclusion

Loin d'être un acteur global, l'union Européenne continue son processus d'intégration. La recherche d'une identité et de valeurs communes est nécessaire afin de dépasser le stade de l'union économique, et atteindre une dimension politique et militaire. En atteignant ce but, en modifiant et renforçant les institutions qui furent créées à une autre époque, en développant la PESC et la PESD et en développant aussi le concept de majorité qualifiée, l'UE peut devenir un véritable acteur global. Cependant tout doit se faire en respectant cette notion de cohérence.