

Zeitschrift: Revue Militaire Suisse
Herausgeber: Association de la Revue Militaire Suisse
Band: - (2011)
Heft: 4

Artikel: La politique de Sécurité et de Défense de l'Union Européenne : l'union sur le point de devenir un acteur de sécurité majeur?
Autor: Rottenberger, Nikolaus
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-514552>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 29.03.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>



L'Eurofighter *Typhoon* prefigure-t-il la politique de sécurité européenne de demain? On peut s'interroger : seuls trois Etats-membres (Grande-Bretagne, Allemagne, Italie) l'ont développé, un seul autre (Autriche) l'a acquis. On découvre aujourd'hui que les versions « nationales » sont peu interopérables, chaque pays développant ses propres systèmes et ses propres armements. Ses coûts d'exploitation sont deux fois plus élevés que son prédécesseur, le *Tornado*.

Photo © Royal Air Force.

International

La politique de Sécurité et de Défense de l'Union Européenne : L'Union sur le point de devenir un acteur de sécurité majeur ?

Lt col Nikolaus Rottenberger

Conseiller en Politique de sécurité, Ministère autrichien de la Défense et des Sports. Professeur adjoint, Université Webster, Vienne

L'Europe est en train de redéfinir son rôle en tant qu'acteur global. A côté de la compétition économique à laquelle, elle doit également faire face à des conflits politiques et militaires à travers le monde. La Communauté internationale est confrontée à un ensemble de défis – notamment des Etats faillis ou fragilisés, le terrorisme international, une situation sécuritaire en train de se détériorer au Moyen Orient et en Afrique. Le système international est caractérisé par une unipolarité limitée des Etats-Unis d'Amérique. Plusieurs acteurs régionaux, comme la Chine ou l'Inde, émergent sur le plan économique et militaire. Comment l'Union Européenne (UE) réagit-elle face à ces développements et à ces menaces ? De plus, les stratégies de l'UE – au contraire de celles des USA- n'ont guère été clairement définies ? L'UE se limitera-t-elle à la sphère du « *soft power* » ? Une question supplémentaire pour l'Europe est celle du renforcement des régimes internationaux, à l'instar de l'ONU. Ces régimes internationaux sont-ils un moyen utile pour la promotion des intérêts européens ?

Cette situation pose la question de savoir si le développement de la Politique de sécurité et de défense commune (PESC) – avant que le Traité de Lisbonne ne la transforme en Politique européenne de sécurité et de défense (PESD)- est adéquate pour un acteur de sécurité international.

On peut se poser la question de la définition de la sécurité. La sécurité est communément définie comme l'absence de menaces ou de pénuries. En principe, la sécurité peut être absolue – étant affranchie de toute menace. Mais la recherche de la sécurité absolue peut conduire à une paranoïa systémique. Et cette sécurité absolue n'étant pas atteignable, il n'est pas question ici d'en faire un but. Selon l'analyse traditionnelle de la sécurité, dans le contexte de la politique étrangère, notre article se concentre sur la dimension militaire de la sécurité. Il va de soi, alors, que les menaces sont ici prioritairement des conflits et des situations de violence armée, impliquant des conséquences pour la sécurité nationale et la conduite

politique. Ceci nous amène à la prochaine définition : qu'est-ce qu'un acteur de sécurité ? Dans le cadre limité de cette courte analyse, nous définirons les acteurs de la sécurité en tant qu'Etat ou groupe d'Etats avec certains intérêts et une certaine légitimité à poursuivre ses intérêts.

PESC : cadre ou acteur de la sécurité ?

L'UE et son prédécesseur, la Communauté européenne (CE), étaient par nature et dans l'esprit de leurs fondateurs, toujours impliqués dans le rôle d'un acteur de la sécurité, au travers de différentes tâches et orientations. Il y a en effet toujours eu une provision centrale destinée à promouvoir la sécurité. L'UE a souvent été nommé par des politiciens « le plus grand projet de paix dans l'histoire de l'Europe. » Progressivement, l'UE a développé des capacités pour son rôle en tant qu'acteur de sécurité, à travers des instruments civils créés par les Etats membres. A travers la Politique étrangère et de sécurité communes (PESC), un cadre a été créé pour employer ces instruments. La PESD fournit des moyens additionnels pour conduire la politique étrangère commune. L'ancien Haut représentant pour la PESC, Javier Solana, a clairement établi, dans la Stratégie de sécurité européenne (ESS), que l'UE a des responsabilités et crée des attentes pour un acteur de sécurité, par sa présence et ses capacités : « En tant qu'Union de 25 Etats, avec plus de 450 millions de personnes produisant un quart du PNB mondial, l'Union Européenne est inévitablement un acteur global... Elle devrait être prête à partager les responsabilités de la sécurité globale et la construction d'un monde meilleur. »¹

En phase avec ces attentes, l'UE a développé depuis 1999 un bras militaire au sein de sa politique étrangère. Cependant, il demeure des incertitudes, comme dans le cas de la PESC, pour quelles tâches et quels rôles ces nouvelles capacités ont été développées. L'ESS a été

¹ <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>
2 mai 2010.

développé en 2003, alors que certaines opérations PESC/PESD étaient déjà en cours. Ceci donne une idée du rôle que la PESC peut jouer dans les relations extérieures de l'UE. Mais le rôle de sécurité développé par la PESD ne peut être décrit simplement à travers les procédures à travers lesquelles des forces militaires sont engagées.

Une approche très « européenne » est que les moyens militaires ne sont pas séparés des capacités déjà établies par l'UE, c'est-à-dire les outils économiques et civils. Ceci poursuit une approche étendue de la sécurité, en reconnaissant le rôle élargi de l'UE en matière de sécurité. Cet état est également à mettre en rapport avec l'appréciation des risques effectué dans l'ESS. Le rôle de l'UE en tant qu'acteur de sécurité peut être caractérisé par son échelle, son étendue géographique, son approche multilatérale et –contrairement à l'OTAN- une approche intégrée dans ses méthodes.

Une PESD limitée ?

Malheureusement, le nom donné à la PESD ne correspond pas à son objectif. Le terme de « défense » dans la PESD implique un engagement de tous les Etats membres de l'UE dans la défense territoriale « classique. » Cependant, la plupart des Etats membres sont également membres de l'OTAN. En fait, la plupart du territoire de l'UE est couvert par l'Article V de la Charte de l'Atlantique. De plus, l'ESS établit qu'« une agression contre un Etat membre est désormais improbable. »² La PESD n'est clairement pas conçue, ni capable de mener une défense territoriale, même si la défense commune a été longtemps un but de la PESC. Or la vraie fonction de la PESC est le maintien de la paix et la stabilisation. Il ne s'agit pas de participer à de grandes guerres ou d'agir par la projection de forces, à la manière de la National Defence Strategy américaine.

Les forces militaires européennes qui sont actuellement disponibles ou en développement suggèrent que la taille des futures opérations PESD demeureront petites, qualitativement et quantitativement, en comparaison avec les opérations américaines. Les plans à venir voient des forces plus mobiles et plus flexibles, aptes à gérer simultanément deux types de scénarios. L'ESS mène à l'élargissement des tâches dites de Petersberg, afin d'« aider des pays tiers à combattre le terrorisme et à mener une réforme de leur secteur de la sécurité (SRR) dans le contexte plus large du renforcement des institutions et du désarmement. »³ L'usage de la force est acceptable dans le cas « d'Etats en trains de faillir » ou dans le cas de risques de massacres à large échelle, de génocides, etc.⁴ De plus, la PESD confère à l'UE le cadre lui permettant de réagir dans le cadre d'activités terroristes ou criminelles dans des Etats tiers. Cependant, une réaction militaire pourrait se justifier, si l'Etat tiers n'est pas en mesure ou n'est pas capable de gérer les menaces posées par des acteurs non-étatiques sur son territoire. Des menaces de ce type peuvent être contrées par plusieurs moyens de l'Union, y compris économiques et civils. Jusque ici, la PESD a lancé plusieurs opérations, à l'instar d'une

² *Ibid.*

³ *Ibid.*

⁴ http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/cuf-summary_pc_/cuf-summary_pc_en.pdf
May, 8 2010



Les Pays-Bas, comme d'autres Etats, ne cherchent plus à disposer de Forces aériennes polyvalentes, mais recherchent l'interopérabilité dans le cadre de l'OTAN ou de l'UE.



Les besoins en systèmes d'armes se chiffrent en dizaines et non plus en centaines. A l'heure actuelle, l'armée néerlandaise cherche à se défaire de centaines d'engins lourds – trop chers à entretenir et à transporter, au profit d'engins plus légers et moins onéreux.



L'achat d'une douzaine de *Sisu* finlandais sur étagère, par la Marine néerlandaise, préfigure le système des acquisitions d'armement à court terme et sur mesure.



La mutualisation ne touche pas seulement le développement ou l'acquisition d'armements, mais également l'entraînement. Ici, des stagiaires canadiens et néerlandais sont formés sur le *Leopard* 2A5 et A6.



Les Etats-membres de l'UE s'éloignent des missions de défense territoriales conventionnelles –ici, décontamination de chars *Léopard 2* autrichiens- en faveur de missions infraguerrières. Photo © Bundesheer.



De plus en plus, l'appui aux autorités civiles –ici en cas de catastrophes- prend le pas sur les missions classiques de défense.



Les petits Etats se concentrent sur le développement ou le maintien de certaines compétences-clé : ici, des travaux du Génie au sein de la Bundesheer.



De nouvelles compétences doivent également être développées, par exemple le maintien de l'ordre dans le cadre d'opérations de stabilisation, en Autriche ou à l'étranger.

mission de police dans l'ancienne république yougoslave de Macédoine et de Bosnie Herzégovine, afin d'appuyer les forces de police locales contre le crime organisé. Au travers de ces opérations, l'UE et ses Etats membres gagnent en sécurité.

Au sein de l'Union, certains expriment leur frustration, souhaitant intervenir plus rapidement, afin de prévenir qu'une crise ne devienne un conflit régional. Mais cette situation est l'expression des origines civiles et pacifiques de l'UE.

Une question critique est celle des conditions d'emploi de la PESD. La capacité de contrôler une situation critique à l'étranger peut être vue comme un critère de succès pour l'UE. L'ESS évoque la prévention, alors que la National Defence Strategy américaine encourage l'action préventive. Il manque clairement une culture stratégique, qui permettrait à l'UE d'intervenir tôt, rapidement and si nécessaire, de manière robuste.

Les Balkans ont été le premier espace où l'UE a agi en tant qu'acteur de sécurité. De plus, les événements des années 1990 dans les Balkans ont été les déclencheurs de la PESD et plus tard des développements de la PESD. L'élargissement de l'UE a rapproché l'Union d'endroits troublés, dans les Balkans et le Caucase. L'ESS répond à cela en encourageant le développement d'un cercle pays bien gouvernés, avec lesquels l'UE aura des relations étroites et coopératives. Il ne s'agit cependant pas d'un cordon sanitaire ou simplement d'Etats tampons.

Un autre secteur d'intérêt pour l'UE est la région du Caucase, qui a un impact énorme sur les relations UE-Russie. D'une perspective russe, l'UE interfère dans une zone sensible d'intérêts russes. Après avoir réglé la question de l'élargissement de l'OTAN depuis les années 1990, la Fédération de Russie observe attentivement les pas de l'UE dans le Caucase et les autres régions limitrophes, à l'instar de la Moldavie. Bien sûr, il ne faut pas sous-estimer les intérêts économiques européens –l'accès aux fournisseurs d'énergie comme le pétrole et le gaz- mais des moyens militaires de la PESD ne seront déployés dans ces régions sans le consentement et l'appui de la Fédération russe.

Une autre région clé reconnue dans l'ESS est le Moyen Orient. L'UE participe au « Quartet » du Moyen Orient. La PESD est contrainte par l'influence dominante des USA dans la région. De plus, tout engagement militaire de la PESD nécessiterait un appui américain. Et il est improbable que les USA soient d'accord d'accepter la venue d'un nouvel acteur de sécurité disposant de moyens militaires dans la région –les USA limitant déjà les ambitions de l'OTAN au Moyen Orient.

L'engagement de l'UE en Afrique est par contre bien différent. Après les expériences positives dans les Balkans, la PESD/PESD a développé un intérêt stratégique sur le continent. L'opération ARTEMIS, en 2003, a été la première mission PESD en dehors de l'Europe et a fait office de test pour l'engagement militaire de l'UE. Celle-ci a été limitée en échelle et en temps, afin d'obtenir un véritable impact sur la sécurité régionale. L'hésitation de nombreux Etats membres de l'UE d'utiliser des forces européennes en Afrique a conduit à une solution relativement efficace : l'Union Africaine (OUA) est ainsi

soutenue par l'UE en matière financière et technique. Le résultat est –sans surprise- décevant, comme le démontre l'appui de la mission AMIS II au Sudan. Ces opérations ne peuvent réussir sans un engagement et des partenaires locaux. A l'avenir, la PESD européenne devra prendre davantage de responsabilités, à l'instar de la mission EUFOR au Tchad, en 2008/2009. Il faut tenir compte que les défis en Afrique sont tels que la PESD doit faire un effort pour ne pas s'engager trop peu et trop tard.

Approche multilatérale de la PESD

L'UE établit que « le cadre fondamental pour les relations internationales est la Charte des Nations Unies. »⁵ L'ESS est clair sur le fait que l'ONU est au cœur des efforts de l'Union pour dynamiser le multilatéralisme dans le système international. On peut y voir aussi une réaction de l'Union à la suite de l'engagement américain en Irak en 2003, aux dissensions et à la crise entre les Etats membres qui en a résulté. Un consensus large existe sur l'ESS ; et un changement de cette politique est peu vraisemblable. Plusieurs Etats membres de l'UE ont une longue tradition de participation dans des opérations de maintien de la paix de l'ONU. C'est le cas de l'Autriche, de la Suède ou de la France. L'UE a établi avec l'ONU une collaboration formelle en juin 2004 à travers une déclaration commune de coopération dans la gestion des opérations de crises militaires.⁶ L'UE s'engage à appuyer l'ONU de deux manières : soit en coordonnant les contributions des Etats membres de l'ONU, ou au moyens d'une opération PESD sous les auspices de l'ONU. Une contribution à ce cadre est le concept des Groupements de combat de l'UE (EU Battle Groups). Ainsi, l'UE fournit une force rapidement pour donner à l'ONU le temps nécessaire à organiser, ou réorganiser ses propres opérations. Par cet accord, l'ONU reconnaît également le rôle de l'UE en tant qu'acteur global de sécurité – et non en tant uniquement qu'organisation de sécurité régionale. En 2005, le premier exercice commun ONU-UE a eu lieu pour démontrer que l'ONU peut avoir confiance dans les déploiements de l'UE –bien sûr, avec les standards OTAN- même dans le cadre d'opérations de maintien de la Paix.

L'approche multilatérale est aussi prévue dans la coopération militaire de l'UE avec des Etats tiers. Plusieurs Etats, à l'instar du Canada et de la Turquie, forment un partenariat stratégique avec l'UE dans le domaine de la sécurité. La Suisse, la Norvège, l'Islande et d'autres ont participé à plusieurs opérations PESD. Pour la Roumanie et la Bulgarie, la participation à de telles opérations a représenté une nouvelle opportunité multilatérale, en dehors de l'OTAN. De plus, l'UE a invité des Etats non membres à participer à l'Agence de Défense européenne (ADE) et au concept des Battle Groups.

L'approche intégrée de la PESD

L'Union a un rôle important en qu'acteur de la sécurité – même si cette conception est différente de la perception

⁵ <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>
June, 2 2010

⁶ http://www.consilium.eu.int/uedocs/cmsUpload/EU-UN_co-operation_in_Military_Crisis_Management_Operations.pdf
June, 2 2010



Le Danemark possède 36 Eagle I (M95) et a commandé 90 Eagle IV. Ils ont été utilisés dans plusieurs engagements de maintien de la Paix, notamment dans les Balkans et en Afghanistan.



Les soldats français de l'opération LICORNE, en Côte d'Ivoire, préfigurent-ils l'action des « groupements de combat » (EU BG) de l'Union Européenne, dans le cadre dit des missions de Petersberg ?

traditionnelle des grandes puissances. Tout d'abord, l'UE est une puissance civile ; ses moyens militaires sont plutôt complémentaires aux autres acteurs de la sécurité, comme la Fédération de Russie ou les Etats-Unis. L'Union a beaucoup d'atouts en termes de politique extérieure, notamment ses capacités en matière de développement et de coopération économique, sans oublier que l'UE est le plus important contributeur en matière d'aide humanitaire.

Malgré que l'analyse de l'ESS ait identifié essentiellement ce que l'on appelle aujourd'hui les « nouvelles menaces » comme la prolifération ou des Etats faillis, un changement de politique a été amorcé pour répondre à ses menaces. Les réponses ne sont pas exclusivement de nature militaire, mais plutôt un mélange de moyens différents, intégrés. L'ESS signale que l'UE doit être « particulièrement bien équipé pour faire face à ce type de situation complexes. » L'ESS relève que « dans presque chaque intervention majeure, l'efficacité militaire a été suivie par un chaos civil. Nous avons besoin d'une plus grande capacité à engager des ressources civiles dans des situations de crise et post-crise. »

Encore une fois, le « laboratoire des Balkans » -où différents types de missions de maintien de la Paix, anciennes et nouvelles, ont été testées- est un exemple très utile. C'est dans les Balkans que pratiquement toutes les opérations civiles et militaires de la PESD ont été développées et que des instruments du premier pilier ont été déployés. Ceux-ci ont couvert une vaste gamme de tâches : les déploiements militaires ont visé la prévention des conflits et la stabilisation. Les missions de police ont été mises sur pied afin de renforcer la police locale et lui permettre de lutter contre le crime organisé. Dans l'ensemble, l'UE a bien réussi et ceci devrait servir de motivation pour d'autres engagements en-dehors de l'Europe.

Une autre question pour l'UE est le trafic de stupéfiants, qui est explicitement cité dans l'ESS. Par exemple, une proportion importante de drogue produite en Afghanistan est transférée par des réseaux de criminalité organisée dans les Balkans et en Europe de l'Est, puis déversée dans l'UE.

Un problème similaire est la menace de réseaux terroristes. Ici, seul une approche double -civile et militaire- voire triple -civile, militaire et économique- peuvent apporter une solution durable. Aucun autre acteur de sécurité n'est capable d'apporter des réponses adéquates à ces menaces.

Le défi auquel fait face l'UE est de rendre cohérents et de coordonner efficacement les capacités et instruments militaires, de police et économiques. En fait, la coordination est un défi majeur pour chaque engagement multinational. Dans le cas de l'UE, les capacités de gestion des crises civiles doivent être déployées et compatibles avec d'autres moyens. Ceci devrait être réalisé à travers une réforme de la structure des Piliers européens, envisagé dans le Traité de Lisbonne. Actuellement, la coordination manque entre le second et le troisième Pilier - particulièrement la coordination entre les actions de police et militaires. Il serait peut-être utile de disposer d'un coordinateur

européen, capable d'organiser la collaboration entre ces différents moyens au sein de l'Union.

Conclusions et perspectives

L'UE est certainement un acteur de sécurité sérieux sur la scène internationale, malgré ses limites en taille et en type d'engagements. Aussi longtemps que l'UE se révélera incapable de surmonter les limites de sa structure institutionnelle et de ses procédures, elle sera incapable d'agir de manière efficace et efficacement en tant qu'acteur de sécurité. Pour cela, une intégration plus profonde est inévitable. Le Traité de Lisbonne est un pas modeste dans cette direction, mais il faut admettre que nous n'avons toujours pas vu la transformation radicale annoncée par le néo-fonctionnalisme.

Un aspect important de l'UE dans les domaines de la PESC et de la PESD est l'engagement vers une approche intégrée – la bonne réponse aux menaces multiples et interconnectées d'aujourd'hui. La PESC/PESD a démontré dans les Balkans que l'Union pouvait agir de manière commune, avec des moyens militaires, économiques et civils. Contrairement à l'OTAN, l'UE est en mesure de fournir tous les moyens de cette approche intégrée.

L'approche multilatérale de l'Union renforce les actions internationales en fournissant une légitimité suffisante. A travers des partenariats avec des Etats tiers, l'UE intègre les puissances régionales. En même temps, cela limite les ambitions de l'UE, tenant compte des réserves de ses partenaires stratégiques en considération – à l'instar des objections de la Russie envers des interventions européennes au Moyen Orient et dans le Caucase.

La PESD confèrera à l'UE les moyens de rester un acteur de sécurité limité, dans le domaine de la gestion des crises militaires. Mais il y a encore du chemin des succès à petite échelle dans les Balkans vers la projection globale de forces militaires. Au final, les succès de l'UE sont limités par les ambitions nationales de ses Etats membres et leur manque de volonté d'agir de façon commune.

N. R.

Pour en savoir plus :

European Union, Factsheet EU Battlegroups, IEU Security and Defence. Core Documents 2005, Vol. VI. *Chaillot Papers*, No. 87, EU ISS, Paris, 2006, p. 344 – 345.

Gareis, Sven B., « Sicherheitspolitik zwischen ‚Mars und Venus‘? Die Sicherheitsstrategien der USA und der EU im Vergleich, » in: Varvick, Johannes (Ed.), *Die Beziehungen zwischen NATO und EU*, Verlag Barbara Budrich, Opladen, 2005, p. 81 – 96.

Haine, Jean-Yves, « Eine historische Perspektive, » in: Gnessotto, Nicole (Ed.), *Die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU*, ISS, Paris, 2005, p. 41-63.

Hajnoczi, Thomas, *Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik*, ÖGfLS, Wien, 2004.

Keohane, Robert O., « International Institutions: Can Interdependence Work? » In: *Foreign Policy*, Spring 1998.

Missroli, Antonio, *ESVP – wie sie funktioniert. in Die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU*, Ed. Gnesotto, Nicole, ISS, Paris, 2005.

Müller-Brandeck-Boquet, Gisela, « Die EU als Akteur in den Internationalen Beziehungen, » In: Kadelbach, Stefan and Hofmann (Ed.), *Die Außenbeziehungen der Union*, Nomos, Baden-Baden, 2006.

Nowak, Agnieszka, « Civilian crisis management, » *Chaillot Papers*, Nr. 90, ISS, Paris, 2006.



La Suède a résolument troqué sa politique de neutralité pour une coopération active dans des opérations multinationales. Le matériel et les moyens sont-ils adaptés ?



Le CV9040, conçu pour le combat dans la Toundra contre le « rouleau compresseur soviétique » a connu son baptême du feu, en... République démocratique du Congo (RDC), puis en Afghanistan.



Symbole de la suprématie du combat interarmes : le Stridswagn 122, version surblindée et digitalisée du Léopard 2.

Riemer, Andrea K., Gunther Hauser, *Die nationale Sicherheitsstrategie der USA und die Europäische Sicherheitsstrategie: Ein Vergleich des Unvergleichbaren*, AIAP 2/2004, Universität Köln, Köln, 2004.

Varvick, Johannes (Ed.), *Die Beziehungen zwischen NATO und EU*, Verlag Barbara Budrich, Opladen, 2005.

Whitney, Nick, « Enhancing European Military Capabilities: The EDA Approach, » in: Homan, Kees (Ed.), *Taking Stock: Enhancing European Capabilities within EU and NATO*, Clingendael, The Hague, 2006, p. 13 – 16.