

L'UE ET LA TRANSFORMATION DE LA SÉCURITÉ EUROPÉENNE

Le processus d'unification européenne a profondément changé le système de la sécurité en Europe. Outre la pacification du continent, l'UE a aussi, récemment, intensifié sa coopération dans le domaine de la sécurité intérieure. La politique européenne de sécurité et de défense a d'ailleurs fait des progrès remarquables. La Suisse profite également de ces développements. Ils remettent simultanément en question le rôle traditionnel de la Suisse et confrontent la politique extérieure et de sécurité suisse à des défis fondamentaux.



La sécurité par l'intégration et l'élargissement: Le processus d'unification européenne, 1957–2007

Quand l'UE fêtera le 25 mars 2007 le 50^e anniversaire de la signature du traité de Rome, elle pourra jeter un regard rétrospectif sur une évolution réussie. Elle compte aujourd'hui 27 Etats membres et près d'un demi-milliard d'habitants. C'est le plus grand marché intérieur du monde et une puissance commerciale mondiale. Elle a apporté la prospérité et la paix à l'Europe et exerce une grande force d'attraction sur ses voisins. Elle revendique en outre une coresponsabilité en matière de politique internationale et est devenue un acteur important de la gestion des crises internationales grâce à son approche intégrale de la promotion de la paix.

L'UE se trouve certes dans une crise à cause du blocage de la Constitution. On peut cependant constater que l'unification européenne repose sur un fondement solide.

Il convient en outre de remarquer le pragmatisme avec lequel l'UE continue de se développer malgré des différences fondamentales en ce qui concerne son rôle et sa structure futurs. Ce pragmatisme caractérise justement la politique de sécurité européenne qui est devenue l'un des domaines les plus dynamiques de l'UE. La sécurité en Europe a subi, à la suite du processus d'unification européenne, une transformation marquée à laquelle est lié un gain de sécurité non négligeable pour les Etats européens. C'est d'autant plus important que l'UE élargie partage aujourd'hui des frontières avec des régions peu stables et que les menaces les plus probables sont de nature transnationale.

La sécurité par l'intégration

Le changement le plus significatif de la sécurité européenne concerne le dépassement

de la guerre comme moyen de régler les conflits en Europe. L'unification de l'Europe après 1945 était, en partie, une réaction à la défaillance du système de sécurité traditionnel de l'équilibre des pouvoirs européens. La dépendance mutuelle des Européens a été sensiblement accrue par une interpénétration des économies et le transfert de la souveraineté nationale à un niveau supranational en vue de désamorcer le dilemme de sécurité traditionnel entre les Etats nationaux européens et d'endiguer le recours à la violence pour régler les conflits.

L'intégration économique de l'UE, rendue possible sous l'ombrelle protectrice militaire de l'OTAN, est devenue un paradigme central de la politique de sécurité européenne. La réconciliation franco-allemande a donné naissance à une communauté de paix et de sécurité européenne dont les éléments centraux sont le marché intérieur caractérisé par quatre libertés de mouvement – marchandises, services, personnes et capitaux – ainsi qu'une juridiction commune, l'Euro comme devise commune, une vaste structure institutionnelle dotée de composantes supranationales et interétatiques ainsi que les principes de la démocratie et du constitutionnalisme.

L'extension continue du processus d'intégration à d'autres Etats européens était déterminante pour la réussite de la stratégie «Sécurité par l'intégration». Parmi les phases d'élargissement qui ont eu lieu jusqu'à présent, les deux dernières, 2004 et 2007, ont été les plus significatives, puisque l'UE a accueilli dix Etats d'Europe de l'Est anciennement communistes (de même que Malte

et Chypre). La transformation de ces Etats en démocraties libérales et en économies de marché fonctionnelles, indispensable à la capacité d'adhésion, a considérablement accru la stabilité en Europe. L'UE a saisi de manière conséquente l'occasion stratégique qui s'est présentée après la chute du mur de Berlin consistant à projeter son modèle de sécurité sur l'ensemble de l'Europe.

La question des frontières de l'Europe est restée sans réponse à ce jour. Une lassitude liée à l'élargissement est évidente au sein de l'UE. Mais la Turquie et la Croatie se trouvent en négociations d'adhésion. L'UE a au moins fait miroiter la possibilité d'une adhésion à la Macédoine, l'Albanie, la Bosnie, la Serbie/Kosovo et au Monténégro. D'autres Etats comme l'Ukraine et la République de Moldavie ont signalé être intéressés par une adhésion. Sans perspective européenne, les Balkans occidentaux seront les premiers à rester une zone d'instabilité.

Européanisation de la sécurité intérieure

Un second changement de la sécurité européenne concerne la sécurité intérieure, de plus en plus négociée au niveau de l'UE. La suppression des frontières intérieures en Europe et le transfert des contrôles vers les frontières extérieures créent non seulement une zone libre, mais nécessitent aussi une européanisation de la sécurité intérieure et de la politique de migration et d'asile.

Depuis que le traité de Maastricht, signé en 1993, a fait de la justice et des affaires intérieures un domaine de coopération de l'UE, la coopération a évolué de manière dynamique dans la sécurité intérieure. C'est ainsi que plusieurs systèmes d'information ont été conçus pour un échange rapide des données. Avec le système d'information Schengen (SIS), l'UE possède un fichier de recherche électronique qui s'est surtout avéré utile dans la lutte contre les crimes transfrontaliers. Il existe en plus à l'échelle européenne un système d'identification d'empreintes digitales (Eurodac), un système d'information sur les visas (VIS) et un système d'information douanier (SID). Attirons aussi l'attention sur l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures (Frontex), créée en 2005 et située à Varsovie, qui coordonnera entre autres à l'avenir un réseau méditerranéen de patrouilles côtières. Un Office européen de police (Europol) et une Unité de coopération judiciaire analogue (Eurojust) ont également été créés pour coordonner les poursuites péna-



L'espace Schengen: état de la réalisation

les dans des domaines comme le trafic de drogue, le blanchiment de l'argent, la criminalité liée au passage de clandestins et le terrorisme. Europol s'est concentré jusqu'à présent sur la collecte et le traitement de données, mais devrait bientôt recevoir des pouvoirs qui le rendraient opérationnel et lui permettraient de participer p. ex. à des groupes de recherche communs. La coopération policière en Europe se manifeste en outre dans la Task Force des commissaires de police européens ainsi que dans un Collège européen de police (Cepol).

Comme la sécurité intérieure concerne un aspect central de la souveraineté nationale, la coopération européenne dans ce domaine est organisée pour une grande part entre les Etats, ce qui rallonge quelquefois le processus. En outre, nombreux sont encore les membres de l'UE qui hésitent à laisser des fonctionnaires d'Europol travailler sur leur territoire national parce que d'importantes questions, concernant p. ex. la protection des droits fondamentaux, n'ont pas été éclaircies. La coopération des services secrets dans la lutte contre le terrorisme ne se fait pas non plus sans accroc, l'échange de données sensibles étant de préférence effectué au niveau bilatéral.

Malgré tout: la sécurité intérieure est un pilier de plus en plus important de l'unification européenne. Son succès repose surtout sur le principe à géométrie variable selon lequel les membres de l'UE ne doivent pas tous coopérer aussi étroitement dans tous les domaines. La Grande-Bretagne et l'Irlande ont par exemple renoncé à une suppression de leurs contrôles frontaliers. Sept Etats de l'UE (Belgique, Allemagne, France, Luxembourg, Pays-Bas, Autriche, Espagne)

ont quant à eux décidé, dans le cadre du traité de Prüm signé en mai 2005, d'approfondir leur coopération dans la lutte contre le terrorisme, la criminalité organisée et la migration illégale. Une coopération plus étroite entre les services secrets prend en outre place entre les six plus grands Etats de l'UE, c.-à-d. entre l'Angleterre, la France, l'Allemagne, l'Espagne, l'Italie et la Pologne.

Une politique européenne de sécurité extérieure

La politique de sécurité extérieure des Etats-membres de l'UE est, elle aussi, de plus en plus intégrée dans un cadre européen. La haute densité d'intégration économique et le caractère principalement transnational des défis de politique de sécurité exigent une action européenne commune pour défendre des valeurs et intérêts communs. L'amenuisement du pouvoir occidental par la montée de pouvoirs extra-européens comme l'Inde et la Chine est une autre raison pour laquelle les Européens s'efforcent de parler d'une seule voix en matière de politique internationale.

Le changement de la sécurité européenne dans ce domaine s'est fortement ralenti depuis l'introduction, en 1998/99, de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD) dans le cadre de la politique extérieure et de sécurité commune (PESC). Si l'UE était encore largement incapable d'agir lors des guerres dans l'ancienne Yougoslavie dans les années 1990, elle s'est depuis transformée «à la vitesse de la lumière» (Javier Solana) en acteur important de la politique de sécurité extérieure. Preuves en sont aussi, outre la stratégie de sécurité européenne adoptée en décembre 2003, les nouvelles institutions de politique de

sécurité créées dans l'UE (Comité politique et de sécurité, Etat-major militaire, Comité militaire, Cellule de planification civile-militaire, Agence européenne de défense). Avec la mise sur pied d'un vaste arsenal d'instruments civils et militaires d'intervention et de stabilisation en cas de crise (entre autres *Battle Groups*, troupes de gendarmerie, pool d'experts civils), l'UE suit aujourd'hui une approche de sécurité intégrale soulignant, outre la prévention et la durabilité, la capacité de réaction rapide. Avec le concept des troupes de combat mobiles, opérationnel depuis janvier 2007, l'UE est aussi capable d'effectuer des opérations «robustes» au niveau militaire.

Le succès de la PESD se reflète dans les 16 interventions de paix civiles et militaires de l'UE déjà réalisées depuis son début opérationnel en 2003, la demande continuant d'augmenter fortement. Géographiquement, ces missions se concentraient jusqu'à présent dans le voisinage élargi de l'Europe (Balkans, Caucase du sud, Proche-Orient), mais les Européens ont souligné par leurs interventions à Aceh (Indonésie) et en Afrique qu'ils sont disposés à assumer une responsabilité au niveau mondial. Avec les deux opérations PESD civiles prévues au Kosovo et en Afghanistan, ils pourront montrer qu'ils sont en mesure de décharger l'OTAN de son fardeau dans des foyers stratégiques.

Une coopération fonctionnelle avec l'OTAN est d'autant plus importante que la politique de sécurité extérieure de l'UE présente aujourd'hui encore de nombreuses lacunes. De gros problèmes de formulation et de mise en œuvre de stratégies efficaces dans la relation avec des grandes puissances comme les Etats-Unis et la Russie ou des régions en crise comme le Proche-Orient font face aux succès remportés dans la gestion pragmatique des crises. La capacité d'action militaire reste, elle aussi, restreinte pour le moment, en particulier à un niveau mondial. La coordination difficile entre la PESD/PESC, organisée au niveau intergouvernemental, et le domaine communautarisé des «relations extérieures» de l'UE empêche parfois une action cohérente. La volonté politique des Européens de continuer à européaniser la politique de sécurité extérieure est cependant manifeste. Certains signes indiquent en effet que le poste de ministre européen des Affaires étrangères sera créé même si la Constitution échoue.

Un défi central pour la Suisse

En tant que pays enclavé à l'intérieur de l'Europe, la Suisse profite certes de la com-

Contributions de la Suisse aux opérations de paix de la PESD

Opération	Contribution suisse
Opération militaire en Bosnie (Eufor-Althea, en cours)	25 soldats, 2 Super Puma
Mission de police en Bosnie (EUPM, en cours)	3 experts
Opération militaire au Congo (Eufor RD Congo, terminée)	2 médecins militaires
Mission d'observateurs à Aceh (AMM, terminée)	3 experts
Mission de police en Macédoine (Proxima, terminée)	3 experts

munauté de sécurité en Europe, mais continue à se demander dans quelle mesure elle doit participer au processus d'unification de l'Europe. Outre des particularités structurelles comme la démocratie directe et le fédéralisme prononcé, des craintes concernant un affaiblissement du site économique et financier font aussi entrave à une adhésion à l'UE. A cela vient s'ajouter son image d'elle-même traditionnelle comme cas particulier se tenant à l'écart dans la politique européenne. Mentalement, la Suisse ne s'est distancée que très peu de sa stratégie traditionnelle définie par l'expérience d'un voisinage riche en conflits de la «sécurité par la neutralité et la défense nationale autonome», bien que sa logique ait été minée par le processus d'intégration européen en substance irréversible et les menaces qui ont beaucoup changé depuis 1989.

La Suisse a essayé de compenser les déficits dus à sa non-adhésion à l'UE par une politique de coopération bilatérale et d'adaptation autonome – avec différents intensités et différents succès. Sur le plan économique, l'UE lui a accordé un accès privilégié au marché intérieur européen sans qu'elle doive participer à l'union douanière ni aux politiques communautaires dans des domaines comme le commerce ou l'agriculture. Le grand nombre d'accords bilatéraux est l'expression d'un tissu de relations étroites. Mais la dispute fiscale actuelle illustre la fragilité de ce bilatéralisme technique en l'absence de cadre politique. Alors que Bruxelles attend aussi, en contrepartie de la participation sélective de la Suisse au processus d'unification, un respect des règlements européens dans des domaines non couverts par les accords bilatéraux, Berne insiste sur une interprétation juridique des faits matériels. La question de la viabilité à long terme de la voie bilatérale reste ouverte.

Dans le domaine de la sécurité intérieure, la Suisse coopère intensivement avec l'UE sous l'égide du DFJP. Dès que tous les travaux préliminaires opérationnels seront achevés, elle participera intégralement à Schengen, au réseau européen d'information et à

Frontex. Elle a aussi conclu des accords de coopération avec Europol et Cepol et des négociations sont prévues avec Eurojust. En outre, elle participe dans la Task Force des commissaires de police européens. Certes, les désavantages d'une non-adhésion à l'UE sont aussi évidents ici. La Suisse n'a pas le droit de vote concernant l'évolution dynamique du droit Schengen. Un accès direct aux bases de données d'Europol lui est également refusé. Elle a cependant réduit autant que possible ces déficits grâce à une politique de coopération pragmatique.

Il n'y a pas eu jusqu'à présent de rapprochement pragmatique comparable par rapport à la politique de sécurité extérieure de l'UE, malgré la stratégie suisse de «sécurité par la coopération». Une coopération avec la PESD n'a lieu que ponctuellement sous forme de participations ad hoc. L'idée d'un accord-type administratif avec l'UE concernant la PESD, saluée à l'origine par le Conseil fédéral, n'a pas encore été réalisée. A la différence de l'Autriche, de la Suède, de la Finlande et de l'Irlande, Etats neutres de l'UE, la Suisse a également renoncé à aligner davantage sa planification d'engagement et de capacité militaire sur la PESD et le concept des *Battle Groups*. Son attitude restrictive se démarque de celle d'autres non-membres de l'UE comme la Norvège, qui participe au *Battle Group* nordique et à la planification des forces armées de l'UE. La gestion militaire des crises restera la tâche centrale des forces armées en Europe dans un avenir proche. Si la Suisse veut maintenir à long terme sa liberté de manœuvre en matière de politique de sécurité et la crédibilité de son armée, le processus de transformation de son armée dans le cadre d'une politique de sécurité extérieure à la hauteur des menaces doit se conformer davantage au contexte changé de la sécurité européenne.

Editeur responsable: Daniel Möckli
analysen@sipo.gess.ethz.ch

Commande d'analyses et abonnement gratuit: www.ssn.ethz.ch