

**VUES NOUVELLES
SUR LA SÉCURITÉ
EUROPÉENNE**

PIERRE JOXE

KEYNOTE ADDRESS
PRIX LATSIS UNIVERSITAIRES 1996

FONDATION LATSIS INTERNATIONALE

No. 5

VUES NOUVELLES SUR LA SÉCURITÉ EUROPÉENNE

PIERRE JOXE

PREMIER PRÉSIDENT DE LA COUR DES COMPTES,
ANCIEN MINISTRE DE LA DÉFENSE.

KEYNOTE ADDRESS
PRIX LATSIS UNIVERSITAIRES 1996

FONDATION LATSIS INTERNATIONALE

VUES NOUVELLES SUR LA SÉCURITÉ EUROPÉENNE



PIERRE JOXE

PREMIER PRÉSIDENT DE LA COUR DES COMPTES,
ANCIEN MINISTRE DE LA DÉFENSE.

***Conférence prononcée à la Cérémonie des
Prix Latsis Universitaires le jeudi 17 octobre, 1996***

Je voudrais adresser tout d'abord mes félicitations aux lauréats de la Fondation Latsis et saluer les autorités universitaires de cette ville dont le seul nom évoque les plus illustres figures de la Réforme, gravées sur le mur même de cette Université.

Je voudrais aussi évoquer la mémoire de mon père, Louis Joxe, diplomate et homme d'Etat, qui était ici à Genève, lorsque la jeune Société des Nations cherchait à jeter les bases de ce que l'on appelait alors «Sécurité collective».

Aujourd'hui, 70 ans plus tard, on entend souvent dire qu'il n'y a plus de menace immédiate ni identifiable pesant sur l'Europe démocratique.

Certes, la fin de la «guerre froide» donne un sentiment de détente, de soulagement, voire de succès. Mais peut-elle et à elle seule, engendrer un sentiment de sécurité?

La sécurité de l'Europe durant des décennies nous paraissait avant tout menacée par l'existence toute proche d'une armée puissante et hostile, en ordre de bataille et prête à une escalade nucléaire – on le pensait, à présent on le sait – pouvant transformer tout conflit en catastrophe.

Aujourd'hui, depuis quelques années déjà, la disparition du pacte de Varsovie a suivi la démolition du mur de Berlin. Le paysage européen est méconnaissable avec:

- le «partenariat pour la paix» de l'OTAN,
- l'entrée probable de la Pologne - par exemple - ou de la Hongrie à l'OTAN, comme les relations politiques évolutives entre la Russie et l'OTAN sont des phénomènes auxquels l'esprit n'est pas encore habitué.

Pourtant il n'est pas possible d'exclure complètement le retour d'un impérialisme russe. Plusieurs visites dans les pays baltes m'ont permis d'en approcher un aspect vivant. Mais les risques sont de nature différente, outre que le peuple russe semble éloigné de ce genre de but, la reconstitution d'une capacité offensive russe comparable à celle qu'on attribuait au Pacte de Varsovie prendrait du temps.

L'état de l'armée russe illustré par la guerre de Tchétchénie ne révèle pas seulement des problèmes de matériel, mais aussi de moral.

En outre la Russie a des problèmes plus pressants que ses frontières européennes: dans le Caucase, en Asie Centrale, en Extrême Orient.

En revanche la généralisation de conflits sur le territoire ou les confins de l'ancienne URSS pourrait avoir des conséquences très graves (flots de réfugiés, risque écologique, affaiblissement du contrôle étatique sur les armes bactériologiques, chimiques ou nucléaires).

Dans ce contexte (surtout vu d'Europe) les coupes dans les budgets militaires correspondent aux attentes des opinions. La défense nationale paraît d'autant moins prioritaire que beaucoup d'autres problèmes semblent s'aggraver.

Cela signifie-t-il que la sécurité européenne est une question dépassée, ou qu'elle se pose en termes nouveaux ?

Je souhaite vous parler de sécurité européenne à partir d'une expérience assez récente: j'ai été à plusieurs reprises, ces dernières années, chargé des problèmes de sécurité, intérieure ou extérieure, comme ministre de l'Intérieur, puis de la Défense.

Mais cette expérience m'a conduit à réinterpréter des souvenirs anciens: ceux de «l'après guerre», et de la décolonisation; «après guerre» bien vite appelé «guerre froide» et décolonisation fertile en guerres chaudes, locales ou régionales mais à incidence internationale.

* * *

Il y a 50 ans, la paix, la victoire des démocraties et donc de la démocratie, tout faisait croire à un adolescent comme moi qu'il allait grandir dans un monde définitivement débarrassé de la guerre, et où la liberté triomphante, avec les indépendances nationales, allait à son tour chasser l'ignorance et la misère de la surface du globe.

Il n'y avait pas que les adolescents pour rêver de Paix et de Progrès. Les textes fondateurs de l'ONU, de l'UNESCO, de la FAO, etc... exprimaient tous un optimisme digne des débuts de la SDN sur les rives du Lac Léman dans les années 20... que j'évoquais en commençant.

Mais si la fin de la «colonisation» classique est en effet allée presque à son terme, triplant en un demi siècle le nombre des Etats siégeant à l'ONU, en revanche, les régimes démocratiques demeurent des exceptions n'intéressant qu'un quart des Etats et 20% de la population mondiale. Quant à la justice et la misère...

Le développement économique est-il en train d'accompagner le succès politique de la fin de la guerre froide?

Certes, le monde s'est beaucoup enrichi, et les optimistes peuvent se féliciter que le PIB mondial ait progressé de 40% en 15 ans, mais

la pauvreté relative de beaucoup de voisins de l'Europe augmente, et l'accroissement de 20%, dans la même période, du nombre des personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté est concentrée pour l'essentiel sur l'Afrique, notre voisine.

Derrière les chiffres rassurants mais trompeurs de statistiques trop globales montrant un recul de la faim dans le monde, il y a en effet la détérioration grave des conditions de vie de tout un continent. Les chiffres de la FAO indiquent que dans 15 ans, 330 millions d'Africains seront sous-alimentés, soit la moitié du total mondial des sous-alimentés chroniques.

Le centre de gravité de la famine, hier en Asie – où 2 Asiatiques sur 5 étaient sous-alimentés il y a 25 ans, alors qu'ils ne sont plus qu'un sur 10 aujourd'hui – se déplace vers l'Afrique, où l'insuffisance des politiques agricoles se combine avec les effets d'une transition démographique plus tardive que sur les autres continents. Face à cette explosion, l'Europe, dont la population est stabilisée et vieillissante, devient la destination naturelle d'émigration pour les pays du sud de la Méditerranée et une étude du Conseil de l'Europe nous avertit que le contraste entre les deux rives de la Méditerranée, loin de s'atténuer, a toutes chances de s'accroître et de durer. Au sud de l'Europe se dessine ainsi une ligne de fracture qui donne à l'Europe le singulier privilège de présenter, **parmi** les zones riches de la planète, le **contraste le plus fort** avec ses voisins pauvres.

Voilà pourquoi je vais essayer de présenter mes vues au sujet des perspectives de la sécurité européenne. Après avoir analysé ce que j'appellerai les conséquences de la dissolution du pacte de Varsovie, **la dislocation du front européen.**

- Esquisser ce qui me paraît devoir être mis à la base d'une **conception européenne de la sécurité.**

Dissolution du pacte de Varsovie et Dislocation du front européen

1° Les Etats-Unis n'ayant plus de rival en Europe
leur sécurité est «délocalisée».

Les Etats-Unis sans rival en Europe

Malgré la réduction de leur effort militaire (qui reste considérable), les Etats-Unis bénéficient et pour longtemps encore du capital technologique accumulé pendant la guerre froide et du prestige politique acquis grâce à la manière dont elle s'est terminée:

- L'avance américaine dans l'intégration des systèmes pour la saisie et l'exploitation du renseignement;
- Le prestige des Etats-Unis en Europe centrale et orientale, où leur image est comparable à celle qu'ils avaient en France en 1945;
- Leur puissance sans rival au Proche et Moyen Orient;

Tous ces facteurs permettent au gouvernement américain une politique systématique consistant à tirer les bénéfices économiques de cette puissance politico-militaire accrue.

A cela s'ajoute une accentuation, au Congrès, de la tendance à imposer une conception extraterritoriale de l'application du droit américain.

L'Europe plus dépendante

Les Européens dépendent beaucoup plus des Etats-Unis que les Etats-Unis de l'Europe.

Dans un monde qui n'est plus bipolaire, les Européens ne peuvent plus dire aux Américains que la sécurité des Etats-Unis dépend de la sécurité de l'Europe: la situation de dépendance réciproque a

pris fin, et s'il est exact que dans un monde où il n'y a plus de menace identifiable, aucun des deux partenaires n'a aujourd'hui un besoin vital de l'autre, la dépendance des Européens vis-à-vis des Américains (renseignement, projection de forces) est d'autant plus pesante qu'elle se manifeste dans des crises où les intérêts vitaux US ne sont pas en jeu (Afrique, Yougoslavie). Dans les crises de ce type, par exemple, la France ne peut, pour équilibrer sa relation stratégique avec les Etats-Unis, jouer ni de sa capacité nucléaire ni de sa position géostratégique.

La sécurité des Etats-Unis «délocalisée»

Pourtant, en même temps, pas d'idée unificatrice pour la politique étrangère américaine, d'où plus grande difficulté pour mobiliser l'opinion américaine pour des actions militaires extérieures;

- Unilatéralisme politique (qui n'est pas l'isolationnisme, car les Etats-Unis ne se désintéressent pas du reste du monde) qui risque d'accentuer le caractère imprévisible de la politique américaine: découplage de l'opinion américaine avec le reste du monde, qui paraît bien lointain;
- Préférence accrue pour les opérations courtes sous contrôle américain total et sans risques (modèle Haïti, antimodèle Somalie);
- Utilisation systématique de la technologie pour aller vers le zéro morts.
- Poids croissant de Saclant et Central Command, au détriment de SACEUR: à moyen terme, projection de forces à partir des Etats-Unis, avec des points d'appui extérieurs. La doctrine actuelle (100'000 hommes en Europe, 100'000 hommes en Asie) sera-t-elle durable?

2° Les menaces communes sur l'Europe et les Etats-Unis sont trop virtuelles pour fonder une alliance

Ces menaces communes existent:

1. Les acteurs périphériques ne sont pas “contrôlés” comme ils l'étaient pendant la guerre froide, d'où risques nouveaux.
2. Le risque de terrorisme nucléaire, en cas de défaillance du contrôle sur le stock de matières fissiles dans l'ancienne URSS.
3. Le risque de prolifération nucléaire, non négligeable, mais pas significativement plus important qu'il y a 25 ans, quand les experts prévoyaient 25 Etats nucléaires dans les années 90...
4. Le risque d'un nouveau conflit au Moyen-Orient, aggravé en cas de prolifération.
5. Le risque d'un conflit majeur en Asie (course aux armements, incertitude sur la politique chinoise, îlots contestés, nationalismes forts, dynamisme économique donnant les moyens financiers d'une guerre moderne).
6. Mais aucune de ces menaces n'est suffisamment concrète pour mobiliser les européens, ni pour faire vivre une alliance: les alliances ne vivent pas de menaces virtuelles.

3° Les menaces spécifiques sur l'Europe ne suffisent pas à fonder l'unité européenne

a) des menaces spécifiques

- Le développement des nouveaux pays industrialisés d'Asie, le redémarrage de l'Amérique latine ont tué le schéma traditionnel Nord/Sud, et créé de nouvelles coupures, qui font du problème du Sud d'abord un problème pour l'Europe: le Sud où la “transition démographique” n'est pas terminée, le Sud qui se développe

peu ou pas, c'est aujourd'hui, pour l'essentiel, une partie du monde arabe et l'Afrique subsaharienne, c'est-à-dire nos voisins (cf rapport du PNUD).

- Si le "Sud" est désormais un mythe, il n'en va pas de même pour le "Nord" dans la tête des laissés pour compte du développement, pour qui l'Europe n'est qu'un appendice des Etats-Unis, mais qui peuvent avoir la tentation de se venger sur le petit Satan de leur totale impuissance face au grand Satan. L'Europe n'est pas plus aimée que les Etats-Unis, et elle est moins respectée ou moins crainte.
- La proximité géographique et les liens historiques font de l'Europe la destination privilégiée d'émigration (d'origine économique ou politique, les critères traditionnels sont de moins en moins pertinents), et cette émigration non maîtrisée provoque dans les démocraties européennes des phénomènes politiques dangereux (cf Le Pen en France...). Elle touche désormais la plupart des pays de l'Union européenne.

b) mais pas d'identité politique européenne

- La frontière orientale de l'Union européenne restera durablement incertaine. L'Europe centrale et orientale peut aussi bien redevenir un glacis, que servir de pont avec la Russie? L'incertitude sur la volonté d'intégration européenne et sur les intentions russes la fragilise: il n'y a pas convergence entre une définition politique et une définition culturelle de l'identité européenne. L'impossibilité d'avoir aujourd'hui une vision claire du territoire de l'Union européenne affaiblit le projet politique européen.
- Le projet politique européen s'est défini d'abord par la volonté de dépasser la rivalité franco-allemande et les nationalismes qui l'alimentaient; il a réussi dans cette ambition et l'Europe n'est sans doute pas menacée par "un retour du XIXème siècle",

comme on le dit parfois. Un autre nationalisme – qu’il faudrait plutôt appeler “communautarisme” – est la vraie menace: il fragmente les Etats au lieu de les construire, et utilisé comme instrument de pouvoir il peut déboucher sur la violence (cf les Balkans). Il conduit alors à poser les questions de sécurité en termes tout à fait nouveaux.

Vers une conception européenne de la sécurité

1° Actualité d’un concept global de sécurité

Entre sécurité intérieure et sécurité extérieure, il y a désormais continuité, ou du moins, contamination:

- Dans la nature des problèmes: répercussions sur le plan intérieur de la politique extérieure (cf le terrorisme du Proche Orient et en France, le terrorisme algérien); liens entre criminalité et violence politique; politisation de la criminalité (financement par la drogue et des trafics divers de certains mouvements politiques) et criminalisation de la politique (cf la Corse).
- Dans les réponses à donner à ces problèmes: recours à des forces militaires pour traiter de problèmes de sécurité intérieure (cf en France vigipirate); recours à des forces de police ou paramilitaires pour traiter de problèmes de sécurité extérieure (cf l’importance de la gendarmerie dans les opérations de maintien de la paix); continuité et coordination nécessaires entre le volet extérieur et le volet intérieur de la sécurité (cf l’importance d’une bonne coordination entre la police et les services de renseignement dans la lutte contre le terrorisme).
- Dans les perceptions politiques: une partie de l’opinion publique fait l’amalgame entre délinquance, terrorisme, immigration. D’où

l'importance d'une pédagogie politique, mais aussi sa difficulté, car la "politique de sécurité" est désormais soumise aux aléas des mouvements d'opinion; ce n'est plus une affaire laissée aux spécialistes.

2° Utilité d'un concept de «confins économiques»

- Convaincre les opinions que beaucoup de problèmes de sécurité doivent être traités en amont: le développement politico-économique des marges européennes, et d'abord de la Méditerranée est un enjeu de sécurité.
- Créer une frontière étanche sur le pourtour de l'Union européenne, viser l'immigration zéro, ne sont pas des options réalistes; le décalage entre ces objectifs irréalistes et la réalité de l'immigration que constatent les habitants des banlieues donne du crédit au discours le peniste.
- A moyen terme, la seule politique réaliste est le développement économique et politique des marges européennes; les investissements dans ces pays seront d'autant plus importants que nous ouvrirons nos frontières aux exportations qu'ils génèrent. La crainte que cette ouverture aggrave le chômage n'est pas un argument vraiment convaincant, car de toute façon, il y a délocalisation des activités où le coût de la main d'oeuvre est une composante importante: autant qu'une partie de ces délocalisations contribue à la stabilisation de l'environnement européen.

3° Primauté à la politique extérieure commune

- Lutter contre l'illusion que la sécurité peut être obtenue par le repli sur soi, national ou européen.
- C'est le véritable enjeu d'une éventuelle rénovation de l'OTAN, dès lors qu'on constate qu'il n'est pas réaliste d'imaginer construire aujourd'hui, en l'absence de menace visible, une organisa-

- tion européenne de défense extérieure à l'OTAN, mais qu'il est souhaitable que les Etats européens n'aient pas une vision étroitement nationale de la transformation de leur appareil de défense.
- Mais l'OTAN peut-elle devenir un instrument d'influence politique européenne sur les Etats-Unis? Ceci supposerait d'abord que la réforme en cours de l'organisation aboutisse à un vrai rééquilibrage, qui ne sera effectif que si les Européens acquièrent des capacités dont ils sont aujourd'hui dépourvus. Au delà du rééquilibrage des structures militaires, une question politique devra également trouver une réponse: les Européens seront-ils capables de coordonner effectivement leur politique extérieure, afin de peser sur la politique américaine? La réponse à cette question dépasse la réforme de l'OTAN, et concerne d'abord l'Union européenne et la Conférence intergouvernementale. Si les Européens ne trouvent pas de réponse, les Etats-Unis seront de plus en plus tentés par des actions unilatérales qui deviendront dangereuses pour l'Europe.

Conclusion

La continuité qui existe désormais, dans les perceptions et dans la réalité, entre problèmes intérieurs et extérieurs pose la question de la sécurité européenne en termes nouveaux; en l'absence de menace immédiate et visible, le rêve du repli sur soi – qu'il ne faut pas confondre avec les nationalismes impérialistes du début du siècle – est présent dans chacun de nos pays. Ce nationalisme du repli, s'il ne débouche pas, comme les impérialismes d'hier, sur de grands affrontements entre Etats, n'est cependant guère moins dangereux, car il conduit à la fragmentation des sociétés, à la xénophobie, et fait courir aux Européens, dont l'économie est liée au monde entier, le risque d'avoir à subir des évolutions qu'ils ne maîtriseront plus, mais qui affecteront leur sécurité.

Il faut donc rejeter deux tentations contradictoires: celle de se distancier des Etats-Unis dans une sorte d'impossible neutralisme continental; celle de déléguer aux Etats-Unis le soin de régler les affaires du monde; en fait, quoi que nous fassions, la riche Europe aura la plus grande difficulté à ne pas être associée, dans l'esprit des laissés pour compte de la croissance, à la puissance américaine; elle court donc le risque de subir – mais en position de faiblesse – les réactions d'hostilité que provoque très naturellement l'arrogance de la puissance et de la richesse. L'option la plus réaliste est alors pour les Européens de se donner les moyens de peser sur la politique américaine, dans un jeu d'influences réciproques, qui remplacerait la relation actuelle profondément déséquilibrée.