

L'Europe et le monde : les défis de sécurité

La notion de sécurité et ses enjeux stratégiques se sont brouillés au cours des dernières décennies. Dans le cadre de cet exposé, je n'évoquerai que les défis de sécurité ayant des implications militaires. Je n'aborderai pas l'ensemble des risques de sécurité auxquels l'Europe est confrontée, notamment ceux liés à la dégradation de l'environnement, aux pandémies et à la cybercriminalité.

Je n'aborderai pas non plus les risques de guerre nucléaire qui ont menacé et assuré la paix entre les grandes puissances au temps de la guerre froide. Je pense que la dissuasion nucléaire restera suffisamment crédible pour interdire toute confrontation majeure entre les États industrialisés, entre la Russie par exemple et d'autres États du monde occidental, si inquiétante que puisse être aujourd'hui le cours la politique intérieure russe. Cette dissuasion a pour assise un arsenal nucléaire tout à fait démesuré, ce qui constitue en soi un risque de sécurité, mais je ne souhaite pas aborder cette problématique. Quoi qu'il en soit, je pense que nous ne connaissons vraisemblablement plus des guerres conventionnelles en Europe du type de celles qui ont marqué la première partie du XXe siècle.

Je me contenterai d'examiner les crises et les violences conflictuelles qui se développent à la périphérie de l'Europe. Je pense en particulier aux risques de sécurité inhérents aux États qui contestent les fondements mêmes de l'ordre des Nations unies, se mettant hors la loi par leur agressivité et les soutiens qu'ils apportent ou qu'ils sont susceptibles d'apporter à toutes sortes d'activités subversives et violentes sur la scène internationale. A l'heure de la mondialisation, les espaces stratégiques se sont beaucoup rétrécis. Il est dès lors évident que des États dominés par des dirigeants fanatiques, tels que ceux de l'Iran, de la Corée du Nord, voire du Pakistan et qui disposent d'armes nucléaires constituent des menaces pour la sécurité européenne.

Je pense surtout aux États fragiles, ou en faillite, à des pays qui se désintègrent dans des guerres civiles, situations qui génèrent une grande insécurité régionale, des flots de réfugiés et des tragédies humanitaires. J'insisterai particulièrement sur ces problèmes, en tenant compte des principaux théâtres d'opérations dans lesquels des forces européennes ont été engagées au cours des dernières années.

Il y a actuellement une cinquantaine de ces États, dont les gouvernements s'avèrent incapables d'assumer leurs fonctions de régulation les plus

essentielles. Nombre de ces États sont en Afrique. Leurs gouvernements ont des représentants siégeant dans les instances des Nations unies; ils entretiennent des missions diplomatiques à l'étranger, mais ils ne sont pas en mesure d'assurer un ordre politique fondé sur un système juridique cohérent et prévisible, d'arbitrer les conflits entre les groupes, de redistribuer la richesse nationale de manière équitable, d'offrir un cadre favorable au développement de l'économie nationale et d'assumer leurs principales fonctions de protection sociale.

La souveraineté de ces États se confond avec celle de leurs sphères dirigeantes ; elle est incarnée par des individus peu soucieux de l'intérêt public, et dont les administrations sont corrompues, clientélistes et improductives. Ils exploitent des pays déchirés par des antagonismes portant avant tout sur l'accès et la conservation des richesses économiques. Ils ne parviennent pas à faire face aux insurrections et aux situations de brigandage qui minent leur sécurité intérieure. Leur désinvolture à l'égard de l'intérêt public aggrave aussi le sous-développement économique.

La majorité de leur population doit se contenter de modes de production et d'échange relevant essentiellement d'une économie de subsistance, quand bien même des entreprises, souvent étrangères, exploitent des matières premières pour l'exportation, les royalties de ces entreprises enrichissant les détenteurs du pouvoir. Les infrastructures nécessaires au développement économique, en particulier aux investissements directs étrangers favorisant les progrès de l'industrialisation et des services, n'existent pas. Au Mali, 13% des populations rurales ont accès à l'électricité, 20% pour l'ensemble de la population. Ces pays subissent aussi les aléas d'une nature impitoyable, conditions aggravées par la dégradation du climat : sécheresses récurrentes, mais aussi inondations.

Ces situations d'insécurité favorisent l'essor des mouvements ethniques, tribaux, claniques, souvent associés au fondamentalisme religieux.

Historiquement, les périodes d'insécurité sociale ont favorisé l'épanouissement d'idéologies fanatiques. Ce fut le cas en Europe dans l'entre-deux-guerres. Dans les États fragiles d'aujourd'hui, faute d'ordre politique acceptable et de développement économique, les gens trouvent une sécurité psychologique dans des expressions d'identités collectives qui ne sont pas nationales, d'autant plus que les dirigeants et les insurgés manipulent ces représentations ethniques et religieuses pour se maintenir au pouvoir ou pour conquérir le pouvoir.

Depuis les années 1990, les guerres civiles présentant des caractéristiques ethniques ont éclaté au Liberia, au Soudan, au Burundi, au Rwanda, en Sierra Leone, dans la République démocratique du Congo, au Congo-Brazza, en Côte d'Ivoire, au Soudan, en Somalie, au Tchad, et au Mali. Elles ont pris une dimension endémique au Congo-Kinshasa, au Soudan, en Somalie. Elles ont occasionné des millions de victimes.

On présente parfois ces États en faillite comme une réalité nouvelle. En fait, beaucoup d'entre eux n'ont jamais vraiment constitué des États souverains. La colonisation a sa part de responsabilité. Les métropoles n'ont pas développé les conditions de véritables indépendances nationales, en particulier l'éducation, l'hygiène, la santé, la formation des élites, le développement d'administration gouvernementale. Leurs régimes politiques et leurs frontières sont restés artificiels au regard des systèmes d'allégeance identitaire de leur population. Après les indépendances, les anciennes métropoles coloniales, mais surtout les organisations des Nations unies et la Banque mondiale, ont cherché à mettre en œuvre des stratégies de développement qui avaient pour objectif la mise en place d'infrastructures, l'industrialisation, des politiques publiques en matière d'éducation et de santé. Ces stratégies ayant largement échoué, les institutions de Bretton Woods et les pays de l'OCDE misèrent sur le marché et l'humanitaire pour gérer les conséquences de leur échec.

Ces situations constituent-elles vraiment des risques de sécurité pour l'Europe ? Il serait illusoire de penser le contraire. Il n'en va pas seulement de la défense de certains intérêts économiques: le pétrole, l'or, des matières premières, telles que l'uranium, de la protection des espaces d'investissement, notamment face aux ambitions de la Chine.

En réalité, lorsque l'on examine les interventions armées qui ont mobilisé, à un titre ou à un autre, les États européens, dans le cadre de l'OTAN, des Nations unies ou de coalitions ad hoc, on s'aperçoit que les causes de ces engagements ne furent pas déterminées par des intérêts économiques, mais par des considérations politiques et stratégiques plus larges.

La mondialisation a considérablement réduit l'espace planétaire. C'est la raison pour laquelle l'effondrement des États dans la guerre civile, les tragédies humanitaires qui s'ensuivent portent atteinte à nos principes de civilisation les plus essentiels, ceux inscrits dans la Charte des Nations unies, ceux de la

Déclaration universelle et des Pactes, de la convention contre le génocide, ceux des conventions de Genève. Si nous devons abandonner les efforts que nous faisons pour faire respecter tant bien que mal la réalisation de ces principes, nous courrions un grand risque : celui de mettre en péril les fondements mêmes de nos sociétés et de nos États.

Aujourd'hui comme par le passé, l'invocation de ces principes laisse beaucoup de gens indifférents. Et pourtant les gouvernements occidentaux, les OI et les ONG, dont les engagements trouvent un très large soutien dans les opinions publiques, acceptent de dépenser chaque année des milliards de dollars pour engager de vastes entreprises humanitaires qui s'étendent parfois sur des décennies. Lorsque la Yougoslavie s'est effondrée dans la guerre civile, il était évident que cette tragédie concernait l'Europe dans son ensemble.

Doit-on se résigner à l'idée qu'aux frontières de l'Europe, un grand nombre de pays deviennent une zone de non-droit, qu'ils soient le terreau de mouvements djihadistes, d'un banditisme endémique, de prises d'otages, de trafics de drogue, de mouvements massifs de population, d'atteintes à l'environnement régional ou même planétaire ? Ces conditions d'insécurité, qui pourraient s'aggraver avec la prolifération d'armes sophistiquées, ont toutes les raisons de se péjorer encore avec la croissance démographique, avec la croissance de villes énormes où se concentrera une population vivant d'un secteur informel mal ou pas intégré à l'économie mondiale. L'Afrique est un continent qui n'a pas véritablement engagé sa transition démographique. Sa population était de 230 millions en 1950. Elle a atteint 1 milliard en 2010, à savoir près de 15% de la population mondiale ; elle devrait être de 2 milliards en 2050.

Ces chiffres n'auraient rien d'effrayant en soi, si les pays africains parvenaient à sortir de leur économie de subsistance, et si la dégradation de l'environnement planétaire ne devait pas avoir aussi des conséquences néfastes sur le développement de ce continent.

Quelles stratégies ?

Dans ce nouvel environnement stratégique, on admet que le rôle des armées n'est plus celui de la guerre froide qui impliquait la protection du territoire des États membres de l'OTAN. Elles doivent être flexibles, capables de former des corps expéditionnaires susceptibles d'être déployés rapidement, dans

des environnements complexes, capables aussi de s'engager dans des opérations multinationales, dans le cadre de missions d'opération de maintien de la paix ou de coercition. Cela pose aussi le problème de leur équipement qui être compatible avec celui des autres forces nationales.

L'Europe n'a pas de politique de défense digne de ce nom, et je ne perdrai pas votre temps en évoquant les carences de la Politique étrangère et de sécurité commune de l'Union (PESC) qui exige le consensus de 27 de ses États membres. L'Europe dépend essentiellement de l'OTAN, à savoir des USA. La Grande-Bretagne et la France sont actuellement les seuls États en mesure d'aligner des moyens militaires leur permettant d'avoir une stratégie en partie nationale, leur permettant d'engager leurs forces sur des théâtres d'opérations extraeuropéens. Cependant, l'intervention de la France et de la GB en Lybie a démontré que leurs forces militaires furent très dépendantes des ressources américaines dans les domaines du renseignement, de la surveillance, de la reconnaissance et de la logistique. En outre leurs stocks d'armes de précision étaient faibles. Les budgets militaires de ces 2 États ne cessent de baisser, et la crise financière menace encore leurs capacités de maintenir des moyens de défense autonomes. Les budgets de la défense en Europe ont diminué de 3,7% en moyenne depuis 2008, mais en Espagne de près de 18% en 2012. On évoque une diminution de 28% des dépenses militaires en Italie.

La défense européenne a été assurée au cours de la guerre froide par les Etats-Unis. La suprématie américaine au sein de l'OTAN a suscité des crises politiques importantes, notamment au cours du mandat présidentiel du général de Gaulle, durant les dernières crises de Berlin en particulier. Cependant, on savait que la dissuasion nucléaire américaine de l'URSS était suffisante ; elle offrait en tous les cas aux sphères dirigeantes européennes un certain sentiment de sécurité ; elle leur permettait d'éviter d'assumer pleinement leurs obligations en matière de défense.

Les temps ont changé. La dépendance militaire des Européens à l'égard des Etats-Unis est d'autant plus préoccupante que les sphères dirigeantes américaines sont en passe de réviser à la baisse tant leur budget militaire, que leurs engagements à l'étranger se tournent de plus en plus vers l'Asie et qu'ils se sentent moins concernés par ce qui devrait être nos défis politiques et stratégiques complexes.

La stratégie des pays occidentaux doit s'inscrire dans une logique clausewitzienne. Elle exige l'intégration des objectifs politiques et des engagements opérationnels. La guerre, comme c'est toujours le cas, poursuit des objectifs politiques, et les stratégies militaires sont insensées si elles ne sont pas intégrées à la mobilisation de ressources politiques, économiques et sociales.

Les interventions militaires dans les situations de guerre civile ont nécessairement pour objectif un changement de régime. Ce fut notamment le cas en Lybie, mais également en Côte d'Ivoire, au Liberia, en Sierra Leone et aujourd'hui au Mali. Or la reconstruction d'États en faillite est une tâche d'autant plus difficile que certains de ces États n'ont jamais été construits. Les stratèges occidentaux ont appris, notamment au cours de la guerre d'Indochine, qu'ils devaient avoir la population de leur côté pour vaincre une guérilla. Le général Petraeus a repris à son compte les leçons de ce passé qui se reflète dans un nouveau manuel américain sur la stratégie contre-insurrectionnelle. Le renseignement exige notamment l'appui de la population locale. Cet appui est également nécessairement pour établir ou renforcer des forces de sécurité indigènes désireuses de combattre l'insurrection. Or pour les avoir de leur côté, les forces d'intervention étrangères doivent engager des moyens qui ne sont pas nécessairement militaires. Ces stratégies sont vouées à l'échec lorsque la dimension militaire des engagements prend trop de place. Il existe aussi des situations où les interventions peuvent s'avérer néfastes, parce que les conséquences d'une intervention armée risquent d'être non maîtrisables et d'aggraver les conditions qui l'avaient déterminée. On a tous à l'esprit l'échec américain en Irak. On sait qu'il n'est pas possible aujourd'hui de peser par des moyens militaires dans la guerre civile en Syrie.

C'est la raison pour laquelle, la défense du Mali exige aujourd'hui la formation d'un gouvernement susceptible d'affirmer son autorité, soucieux du bien commun, disposant des moyens pour assurer la croissance économique et l'amélioration des conditions sociales. Cette mission n'est pas facile à réaliser lorsque l'Etat est défaillant, lorsque ses forces armées sont faiblement entraînées, lorsqu'elles refusent de négocier avec certains des protagonistes du conflit, par exemple les Touareg au Mali, quand la dynamique des consultations électorales favorise les mouvements de repli sur des lignes de parti d'inspiration tribale.

Au cours des dernières décennies, les interventions des pays occidentaux dans ces situations de guerre civile ont impliqué la mobilisation des humanitaires qui sont devenus des acteurs, volontaires ou non, de stratégies contre-insurrectionnelles. Les humanitaires sont également parfois mis en avant pour retarder le temps de l'intervention militaire. L'exemple de la guerre civile en Yougoslavie est dans nos mémoires ; elle fut lamentablement prolongée par le refus des grandes puissances de s'engager. Comme l'expliquait très bien Madame Ogata à l'époque, il y a des crises humanitaires qui n'ont pas de solution humanitaire. Il a fallu Srebrenica pour que les Etats-Unis réagissent de manière musclée. Lorsque Milosevic a récidivé au Kosovo, les Etats-Unis ont réagi avec beaucoup plus de détermination, assumant les leçons des échecs occidentaux dans la guerre de Yougoslavie.

L'assistance humanitaire tend également à se substituer au développement, à savoir aux stratégies qu'il faut encourager pour voir les pays pauvres à émerger de leur économie de subsistance, notamment par l'industrialisation et le développement de services modernes. Les pays qui dépendent presque exclusivement de leurs matières premières pour leur croissance, qui jouent un très faible rôle dans la transformation de ces produits, qui ont un secteur agricole peu productif, un commerce régional insignifiant, n'ont pas de chance de résoudre leurs problèmes d'intégration politique et sociale. On n'améliore pas ces conditions socio-économiques par la seule aide humanitaire. Il faut de véritables stratégies de développement, des stratégies volontaristes visant à la transformation en profondeur des structures économiques de ces pays pauvres. Il faut donc une importante mobilisation de ressources économiques de la part des pays donateurs.

Pour affronter les problèmes d'insécurité liés à ces défis, l'Europe, ou plutôt ses membres fondateurs devront avancer davantage d'intégration politique et stratégique. La crise de l'Euro en témoigne dans la sphère économique. Dans les domaines diplomatiques et militaires également, la souveraineté des Etats dans sa forme traditionnelle et l'inter-gouvernementalisme tel qu'il fonctionne au sein du Conseil européen ne sont pas adaptés aux risques de sécurité et aux défis économiques, politiques et sociaux de la mondialisation. Il faut donc mettre en place une véritable politique étrangère de sécurité commune, avant tout entre les États qui ont la volonté de peser sur la scène mondiale.

