

Zeitschrift: Revue Militaire Suisse
Herausgeber: Association de la Revue Militaire Suisse
Band: 147 (2002)
Heft: 3

Artikel: L'impact du terrorisme sur la sécurité et la défense de l'Union européenne
Autor: Dumoulin, André
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-346229>

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: 01.02.2025

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

L'impact du terrorisme sur la sécurité et la défense de l'Union européenne

Les attentats meurtriers du 11 septembre 2001, que nous qualifierons de crime contre l'humanité, auront probablement pour effet de bouleverser les cultures militaires et stratégiques des Etats membres de l'Union européenne, de pousser à réfléchir sur le politico-doctrinal, sur la perception des risques et menaces, sur le concept de solidarité dans l'épreuve.

■ André Dumoulin¹

Au-delà de la question de la solidarité alliée, exprimée dans l'article 5 de l'OTAN, va se poser celle des Etats membres de l'Union, des quinze Etats membres dont les cultures sécuritaires, les intérêts géopolitiques, les perceptions stratégiques, les capacités et la marge de manœuvre politique interne sont formidablement disparates.

L'assassinat de milliers de personnes sur le territoire américain nous interpelle sur l'absence, au sein même du Traité de l'Union, d'une clause de sauvegarde commune juridiquement contraignante. Certes, le refus d'intégrer l'article V de l'UEO dans le Traité d'Amsterdam ou de Nice reposait, de la part de certains Etats, sur les réticences des Anglo-saxons et des Etats européens dits «neutres»: les premiers argumentant sur la primauté de l'OTAN et les seconds refusant de voir

l'Union européenne acquérir tous les attributs d'une puissance militaire, dont l'apport controversé de moyens nucléaires français et britanniques.

Refuser l'intégration de l'article V de sauvegarde collective signifie le refus d'imaginer une aide automatique avec tous les moyens disponibles² à la disposition des Quinze. Ce qui revient, pour la plupart des Etats européens, à se reposer sur l'article 5 de l'OTAN moins contraignant, puisqu'il stipule que chaque allié assistera la partie agressée en prenant les actions qu'elle jugera nécessaire, y compris l'emploi de la force armée. Aussi, le champ couvert par cette assistance reste, dans tous les cas, à l'appréciation de chaque Etat membre, après consultation commune sur les besoins, les capacités et les décisions nationales entérinées le plus souvent par les parlements nationaux.

En d'autres termes, l'article 5 de l'Alliance atlantique im-

plice un soutien à géométrie variable, exprimant des implications différentes selon les choix politiques, les capacités militaires, les intérêts géopolitiques et économiques nationaux. L'«intergouvernementalisme» reste encore associé au pouvoir régalién de l'Etat et le processus décisionnel de solidarité, même consensuel, devrait aboutir à un soutien concret très diversifié selon les capitales alliées, mais un soutien réel quelle que soit la forme qu'il prendra dans le champ national, tenant compte de la déclaration unanime du Conseil européen extraordinaire du 21 septembre dernier, y incluant le soutien des 13 Etats membres candidats à l'adhésion.

Les quinze Etats membres de l'Union, qui veulent asseoir une réelle ambition politique, qui veulent faire partager leurs valeurs de justice et de démocratie et qui souhaitent disposer d'attributs modestes pour la gestion des crises et les missions dites de Petersberg, n'ont

¹ André Dumoulin, maître de conférences, travaille à l'Observatoire PESD, au Département de science politique de l'Université de Liège. Il s'agit de la version condensée d'une conférence donnée au Cercle royal gaulois artistique & littéraire, à Bruxelles, le 28 novembre 2001.

² «Au cas où l'une des Hautes parties contractantes serait l'objet d'une agression armée en Europe, les autres lui porteront, conformément aux dispositions de l'article 51 de la Charte des Nations unies, aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir, militaires et autres».



Le désastre du World Trade Center vu par satellite.

pas d'instrument juridiquement contraignant permettant d'affirmer une solidarité commune, en cas d'agression visant un de ses membres hors alliance !

Nous voyons donc coexister un article V de l'UEO juridiquement très contraignant pour 10 Etats membres sans outils militaires intégrés et un article 5 de l'OTAN juridiquement moins contraignant au bénéfice des 19 Etats membres mais ne se juxtaposant pas complètement dans un calque inter-organisationnel. Concrètement, l'article V de solidarité commune perdure ainsi prudemment au sein des 10 de l'UEO, qui s'en remettent pratique-

ment aux moyens de l'OTAN face à une agression majeure, mais il pourrait théoriquement jouer avec des moyens nationaux juxtaposables.

Les événements aux Etats-Unis pourraient amener à terme un nouveau dialogue entre Européens sur la solidarité commune. En effet, imaginer des sites visés à Bruxelles ferait apparaître le jeu de la solidarité dans le cadre de l'article 5 de l'Alliance mais aussi des questions autour d'une solidarité juridiquement inexistante entre les 15 Etats membres de l'Union européenne, si les frappes avaient ciblé la Suède, la Finlande, l'Irlande ou l'Autriche.

Inversement, une agression portée sur la Belgique aurait-elle assuré une aide provenant des Etats européens dits « neutres » ?

Il est probable qu'une solidarité jouerait mais il n'en reste pas moins qu'elle ne reposerait pas sur un article juridiquement contraignant. Cet article V est-il sémantiquement en phase après les événements du 11 septembre ? L'Assemblée parlementaire de l'UEO n'a-t-elle pas insisté récemment pour que le Conseil de l'UEO demande à la présidence belge de l'UE/UEO du second semestre 2001 et à son secrétaire général, Javier Solana, d'expliquer les incidences de la décision de l'OTAN à propos de la solidarité collective sur l'interprétation de l'article V de l'UEO et ses conséquences sur la défense collective européenne ?

Dilemmes et questions

Plusieurs questions se posent, au-delà de la manière dont les Européens ont lu et se sont engagés face aux événements de l'automne 2001. Comment imaginer asseoir une dimension politique au sein de l'Union européenne et ne pas y intégrer une défense collective ? Ne peut-on lancer prudemment la réflexion sur cette question, en séparant les domaines classiques des domaines nucléaires, par trop délicats pour certaines capitales ? Ne faut-il pas aborder la question d'un concept stratégique européen, capable de répondre, en autres, à des menaces sur l'identitaire européen ? La « culture de sécurité collective » au sein de l'Union n'est-il pas un des enjeux du futur ?

Il n'existe pas de clause d'assistance automatique entre forces européennes, dans le cadre de missions de maintien de la paix hors du territoire de l'Union (missions de Petersberg). En d'autres termes, comment continuer à admettre que les Etats membres acceptent la solidarité collective (via les articles 5/V de l'OTAN et de l'UEO) en cas de menace territoriale et de solidarité politique (via l'article 11.2 du Titre V du Traité d'Amsterdam) et ne puissent le faire, si les mêmes militaires étaient en grande difficulté lors de missions de gestion de crise extérieure planifiées et dirigées collectivement dans le cadre de la nouvelle Politique européenne de sécurité et de défense (PESD)?

Cette solidarité collective dans l'épreuve, lors des missions extérieures, ne pourrait-elle être inscrite juridiquement dans le Traité de l'Union, avec les éventuels garde-fous expri-

mant les nuances des Etats européens face à cette posture, mais qui engagerait réellement une solidarité entre Européens, d'abord dans le cadre de missions communes de récupération de ressortissants, rétablissement, consolidation et maintien de la paix ?

Les attentats meurtriers aux Etats-Unis pourraient forcer l'Union européenne à entamer une réflexion à 15 sur le concept de solidarité face aux risques et menaces, parallèlement aux grands débats sur l'avenir politique de l'Europe, la Convention et la Charte constitutionnelle. Tous ces concepts ne pourront être crédibles s'ils ne reposent pas sur une assise sécuritaire, des doctrines opératoires, un concept stratégique européen englobant le champ original défini par l'Union à propos de la gestion intégrée des crises, depuis la dimension diplomatique, les sanctions économiques, le maintien

de la paix jusqu'aux frappes de rétorsion.

Le 11 septembre 2001 révèle la globalisation de la sécurité, la mondialisation des menaces asymétriques. La prétention à la sécurité des sanctuaires est spécieuse. L'Union européenne, mais aussi et surtout préalablement les Etats-nations, doivent se pencher sur les rapports entre sécurité extérieure et sécurité intérieure. Une sensibilisation des opinions publiques européennes aux différents aspects de la sécurité et de la défense devient indispensable, avec la difficulté que celles-ci n'évoluent pas dans la même durée, malgré le fait que l'eurobaromètre, commandé par le cabinet Flahaut en novembre 2000, a bien démontré que les Européens défendent majoritairement une Europe attentive à la défense territoriale. Romano Prodi, président de la Commission européenne, a suggéré, le 12 novembre 2001, la création d'un corps européen chargé de surveiller les frontières communes de l'UE et, à plus long terme, d'une force de police intégrée pour combattre le terrorisme et le crime organisés. Le sommet franco-allemand de Nantes, le 23 novembre, déclarait que «la PESD doit contribuer à la prévention et la maîtrise de la menace terroriste, et ce faisant à la protection de nos populations.»

L'Union européenne ne pourra longtemps éluder la question d'une clarification indispensable de la définition des missions dites de Petersberg, inscrites dès le Traité d'Amsterdam dans les missions de politique européenne de sécurité et



Le porte-avions George Washington.

de défense, à savoir le maintien et l'imposition de la paix, l'aide humanitaire et la récupération des ressortissants. Faudrait-il inclure la lutte contre la menace terroriste dans le champ de ces missions, dès l'instant où les terroristes ont brisé la barrière entre le militaire et le civil? Doivent-elles revêtir uniquement une réponse nationale? Peuvent-elles totalement s'inscrire dans le domaine de l'article V? La question de savoir quels doivent être les critères d'intervention de la future force de réaction rapide de l'Union européenne n'a pas encore été abordée! Ces questions nous attendent dans les prochains mois, dans le cadre probable de Conseil affaires générales. Lors du 78^e Sommet franco-allemand de Nantes, les deux parties ont estimé que le projet de défense européenne ne saurait se limiter aux missions dites de Petersberg.

Le terrorisme mortifère du 11 septembre devrait renforcer un partage des tâches entre Européens et Américains, dans les opérations de maintien de la paix et de stabilisation dans les Balkans, les premiers devant gérer leurs atterrages, alors que Washington se concentrera sur les défis globaux et mondiaux, en réduisant sa présence en Bosnie et au Kosovo. Certes, les déclarations européennes dans les débats relatifs au nouveau Concept stratégique de l'OTAN, en avril 1999, refusaient cette césure, au nom des intérêts globaux européens, mais la réalité stratégique pourrait imposer ce partage des mis-



Les forces de l'Alliance du Nord lors de la prise de Kaboul.

sions. Les apports militaires spécifiques d'Etats comme le Royaume-Uni, la France, l'Italie, l'Allemagne, les Pays-Bas révèlent un certain partage des tâches défini par les différences de moyens technologiques et les nuances dans les solidarités pour des raisons diplomatiques, politiques et historiques. La complexité des opérations et les moyens disparates des Etats européens pourraient-ils commander une évolution vers une certaine forme de mutualisation, de spécialisation militaire? On peut attendre une révision de certaines planifications militaires pluriannuelles des Etats membres, dans le sens d'un renforcement des moyens de renseignement humains via le Centre de situation de l'UE et des centres nationaux. A cet égard, Javier Solana doit faire un rapport sur le partage du renseignement avant Laeken.

D'autres domaines sont concernés comme les outils de dé-

tection, les armes d'emploi nocturnes, les missiles mono-charges de précision et de perforation (les futurs missiles français *SCALP* et britanniques, italiens et grecs *STORM SHADOW*), les moyens alloués aux forces spéciales en voie d'être repensés en termes de volume, le rôle de la réserve et des gardes dites nationales, les dispositifs de protection civile, les technologies de défense en bio-terrorisme. La question de l'avenir des systèmes anti-missiles du champ de bataille pourrait avoir une nouvelle jeunesse en Europe, comme l'assurance de conserver un arsenal nucléaire minimal français et britannique reposant sur le principe dit de précaution. Ces réorientations prendront l'ampleur que les budgets de la Défense leur assureront. Les arbitrages politiques et budgétaires s'annoncent pour les prochains mois; la moyenne de la part budgétaire en matière de défense des cinq grands Européens³

³France, Royaume-Uni, Allemagne, Italie et Espagne.

représente 1,4% du produit intérieur brut, soit environ 3650 francs suisses par habitant et par an.

Vu la spécificité de leurs concepts de sécurité, les Etats de l'Union européenne disposent de tout l'éventail de réponses aux défis en cours (diplomatie, économique, humanitaire, policier, militaire), depuis la politique de prévention des conflits jusqu'aux ripostes coercitives. Malgré leurs limites qualitatives et quantitatives, ces outils peuvent apporter des réponses au défi du terrorisme, parce qu'ils peuvent opérer en parallèle et en synergie.

Les événements du 11 septembre devraient accélérer l'intégration des politiques de sécurité et de défense à l'échelle européenne (Russie y compris). Ces rapprochements buttent encore sur le poids des intérêts nationaux. Rien de plus nor-

mal, puisque les pays concernés financent seuls et prennent seuls les risques. Ces «directoires» sont aussi là, parce que les Etats européens ont refusé d'introduire la méthode communautaire dans le champ militaire. L'Union européenne a pourtant réussi à garantir une unité de vue et de soutien en réagissant par l'adoption d'un catalogue de mesures policières et judiciaires de lutte anti-terroriste. Cela n'était pas le cas précédemment, même si les démarches restent fortement individuelles, dès qu'il est question d'apports militaires concrets.

Du terrorisme et de nos valeurs

L'assassinat de milliers de civils et de militaires américains, mais aussi de ressortissants originaires de plusieurs dizaines de nationalités différentes ne nous amène-t-elle pas à nous interroger sur nos va-

leurs, sur la lecture qu'il faut faire de cet acte effroyable? Au-delà d'une actualité mouvante, les questions se posent touchant à l'interprétation politique et idéologique de l'événement. Dans ce champ complexe aux multiples ramifications, les amalgames deviennent les premières cibles à démonter.

Pour les Européens, la question fondamentale est celle de la défense de leurs valeurs humanistes, de liberté, de fraternité et de démocratie, de pérennité des sociétés libres, ouvertes, multiculturelles et socialement bien protégées. Ce sont les peuples qui sont la cible de l'hyper-terrorisme et, derrière eux, la démocratie parlementaire, la charte des droits fondamentaux, la liberté de conviction et de culte, même si la symbolique des cibles relève aussi de choix politico-stratégiques. Tout comme avec le nationalisme belligère, le totalitarisme stalinien ou hitlérien destructeur, l'objectif à réduire est celui de l'obscurantisme, de cet intégrisme visant la destruction de la modernité et de la liberté.

L'Europe peut-elle prétendre, comme le proclament les pacifistes et les objecteurs de conscience, que toutes les guerres sont injustes, qu'il faut s'auto-flageller et tendre l'autre joue à une faction intégriste ultra-minoritaire prétendant détruire les valeurs occidentales? Comme l'écrit avec justesse Bernard Kouchner, «l'humanisme ne saurait être un pacifisme. Peut-être lui faudrait-il encore, comme parfois dans l'histoire, assurer la survie avec force.» Les valeurs européennes et l'état de



L'Express, 7.1.2002.

droit valent la peine d'être défendus, dans les limites de la proportionnalité mais aussi du droit international, tel qu'il est exprimé dans le cas d'une légitime défense à l'agression. La solidarité vis-à-vis des Etats-Unis ne doit pas être suivisme, soumission et improvisation, car il apparaît que le terrorisme peut exprimer certaines frustrations qu'il nous faut résoudre ensemble, sans le légitimer et l'innocenter. Il nous faut trouver un équilibre, dans nos sociétés, entre la lutte contre le terrorisme aveugle et la défense des libertés civiles.

Les attentats aux Etats-Unis auront pour effet de lancer la réflexion des 15 sur ce qui les unit et qui imposerait réellement une solidarité commune, sur les questions de légitimation et de soutien des opinions et, au-delà, de l'établissement à terme d'un concept stratégique consensuel touchant à la manière dont Européens veulent protéger leurs valeurs humanistes et démocratiques.

Si des failles dans la solidarité transatlantique apparaissent en filigrane dans les débats politiques et intellectuels qui occupent le champ médiatique depuis l'après-11 septembre, les interrogations qui parsèmeront



L'ancien secrétaire général de l'OTAN, Javier Solana.

le paysage géopolitique européen tourneront autour de l'influence réelle de l'anti-américanisme, de la lecture des événements, des réponses à leur donner. Entre une «dé-solidarité» subtile et l'auto-paralysie, entre la lâcheté confortable et le manque de compassion, la différence n'est que celle de l'épaisseur d'un papier de cigarette! A trop vouloir se complaire dans un réflexe anti-américain, objet commode de tous les ressentiments, certains se trompent de cible, de moment, d'argument et de légitimité. S'il est une légitimité aujourd'hui,

d'aujourd'hui, c'est bien celle de combattre le terrorisme, au besoin par la force. Cette guerre est la nôtre et la liberté de nos sociétés impose un besoin de sécurité.

Les attentats de Washington et de New York donnent l'opportunité aux Européens d'asseoir une PESC tant attendue au Sud avec, aujourd'hui, un M. Solana de plus en plus amené à assurer la représentation extérieure de l'Union, mais aussi et surtout d'améliorer le champ élargi de cette Politique européenne de sécurité et de défense dont les outils pragmatiques, assurément modestes, ont maintenant besoin d'une assise doctrinale et conceptuelle.

Une seule certitude: l'ambiguïté des réponses face aux menaces terroristes. A la fois, nous pouvons constater qu'il va devenir de plus en plus difficile d'avoir une politique de défense nationale, car celle-ci ne peut répondre à toutes les menaces transnationales; simultanément, les menaces intérieures, les frappes asymétriques et le jeu des symboles imposent encore des réflexes et un choix de réponses reposant sur un identitaire national.

A. D.