

Introduction

2001-2015 : en Europe, retour à « Paix impossible, guerre improbable » ?

Sébastien-Yves LAURENT et Bertrand WARUSFEL

« Paix impossible, guerre improbable », l'adage célèbre de Raymond Aron utilisé par lui dès 1948 pour caractériser l'état de guerre froide naissant dans le monde de son temps, n'est-il pas à nouveau d'actualité pour caractériser une situation sécuritaire mondiale marquée par les effets d'un terrorisme djihadiste qui n'est plus régional, limité aux vastes espaces de l'Afrique subsaharienne et du Moyen-Orient, mais qui s'étend aux territoires européens ? Certes, la violence et la létalité de ce terrorisme dans les différents espaces ne sont pas comparables, mais c'est en grande partie au nom de la lutte contre le terrorisme et de ses effets géostratégiques que depuis plus d'une décennie l'Europe a engagé de profondes réformes de ses appareils et de ses politiques publiques de sécurité intérieure et extérieure. Ceci est l'objet des dix-neuf textes de ce volume rassemblant, à la croisée du droit, de la science politique et de l'analyse géopolitique les interventions de deux colloques ayant été organisés par le Centre de recherche droits et perspectives du droit (CRDP) à l'Université Lille 2 le 4 avril 2013 et par le Centre Montesquieu de recherches politiques (CMRP) à l'Université de Bordeaux les 15 et 16 mai 2014. Pour traiter d'un sujet aussi ambitieux, nous avons fait le choix de rassembler des points de vue variés, ceux d'universitaires, de parlementaires, ainsi que des praticiens, hauts fonctionnaires et officiers supérieurs et généraux.

La relance de réformes en matière de défense et de sécurité est intervenue après que les États européens ont, dans un premier temps, consommé la rupture avec les logiques de guerre froide durant la

décennie quatre-vingt-dix. Mais la réduction des budgets de défense et l'adhésion des pays d'Europe centrale à l'OTAN n'ont pas suffi à créer un nouveau cadre pour l'Europe de la défense et de la sécurité. C'est pourquoi la période plus récente a été marquée par la nécessité d'engager une transformation profonde des dispositifs de défense et de sécurité, pour s'adapter au nouveau contexte stratégique, en tenant compte aussi du cadre institutionnel et politique désormais institué par le Traité de Lisbonne.

La France est concernée, au premier chef, par cette révolution dans les affaires de sécurité. Mais ainsi qu'on le constatera dans chacune des contributions de cet ouvrage, sous l'angle de la sécurité, il est impossible désormais de traiter le cas français sans aborder l'Europe et vice versa, d'où le titre donné à la réunion de ces textes. Ceci ne fait pour autant en soi ni une politique de sécurité française en Europe, ni une politique de sécurité européenne, mais cela traduit *de facto* le caractère très relatif des politiques souveraines en matière de sécurité, résultat des effets de la globalisation et des dépendances induites par l'intégration européenne.

L'ouvrage aborde les trois dimensions classiques de la sécurité : préventive et prospective – il est fait une très grande place au champ du renseignement – enfin coercitive, que ce soit dans sa dimension intérieure ou extérieure, civile ou militaire. Les deux colloques se sont donc inscrits dans une perspective que l'on qualifie aujourd'hui de « sécurité globale »¹ ou encore de « sécurité nationale », notion désormais consacrée à la fois par le Traité de l'Union européenne et par le code de la Défense français².

Le lecteur pourra constater que trois enjeux émergent très nettement : l'enjeu politique, l'enjeu budgétaire et économique, enfin l'enjeu pratique et opérationnel.

- En matière politique, la leçon la plus nette débouche sur une question : quels sont les objectifs politiques et quelle est la stratégie

¹ L'expression « sécurité globale » employée par les acteurs de la sécurité est polysémique sinon polémique, mais elle est commode. On signalera au passage que la réalité qui lui correspond est malheureusement peu étudiée d'un point de vue académique en dehors des travaux notables de Frédéric Ocquet, par ailleurs contributeur à ce volume.

² Sur cette notion qui ne se superpose pas totalement au concept de sécurité globale, voir la contribution de S.-Y. Laurent dans ce volume et sur sa dimension juridique : Bertrand Warusfel, « La sécurité nationale, nouveau concept du droit français », in : *Les différentes facettes du concept juridique de sécurité – Mélanges en l'honneur de Pierre-André Lecocq*, Lille 2, décembre 2011, p. 461-476.

à suivre pour y conduire ? Ce qui paraît clair à l'échelle nationale l'est beaucoup moins à l'échelle de l'Union européenne (UE), malgré l'existence depuis 1992 d'une PESC, puis d'une PESD (1999), enfin d'une PSDC après le Traité de Lisbonne. L'antiterrorisme, nécessaire, ne peut à lui seul faire une stratégie car sous la menace terroriste d'autres dangers, beaucoup moins visibles, pointent. Certains États membres de l'UE mènent une politique de puissance relativement classique (France et Royaume-Uni depuis 2010 notamment), d'autres en ont les moyens mais refusent de lui donner un volet sécuritaire (Allemagne). En fait, l'Union européenne – qui n'est pas un État – ne mène qu'une politique de sécurité réduite à sa sécurité intérieure. Peut-on concevoir à long terme une sécurité sans puissance ? Mais la politique qui peut, le cas échéant, déboucher sur une stratégie ne peut pas exister sans un soubassement juridique qui est également un cadre pour la mise en œuvre. À cet égard, on constate qu'il existe un droit européen de la défense et de la sécurité assez complet (y compris dans son versant économique) qui accompagne les évolutions d'un secteur économique correspondant dans l'UE et qui touche également aux libertés publiques, articulé principalement autour de l'activité de la Cour de Strasbourg qui joue un rôle absolument crucial. Il faut cependant signaler l'élément d'hétérogénéité fort et de dissensus au sein de l'Union qu'est l'articulation entre public et privé, entre le régalién et le marché en matière de sécurité. Bien que la « coproduction de sécurité » soit à l'ordre du jour partout dans l'UE, la situation est d'une très grande diversité dans les États membres³.

- L'enjeu budgétaire est beaucoup plus clair et peut être rapporté à une formule : quand l'Europe désarme, le monde réarme, ainsi que le montrent les chiffres avancés par le *Military Balance* de l'International Institute for Strategic Studies et le *Stockholm International Peace Research Institute*. Au-delà des effets économiques importants, cela contraint évidemment très fortement la mise en place dans la durée des politiques de sécurité et de défense et l'on peut même considérer que cela les définit en grande partie, indépendamment des réflexions prospectives et des volontés politiques nationales et européennes. Cela a un effet bénéfique car la nécessité de faire des économies pousse à des écono-

³ Cf. un document chiffré très éclairant : INHES et Coess, *La participation de la sécurité privée à la sécurité générale en Europe*. Livre blanc, décembre 2008, 95 p. et une réflexion académique très utile, qui n'a pas vieilli : Sebastian Roché, « Vers la dé-monopolisation des fonctions régaliennes : contractualisation, territorialisation et européanisation de la sécurité intérieure », *Revue française de science politique*, vol. 54, n° 1, février 2004, p. 43-70.

mies d'échelle en favorisant la mise en œuvre de programmes d'armement binationaux (franco-britanniques) ou européens (A 400 M, NH 90). Mais ceci ne représente aujourd'hui cependant que la portion congrue dans l'industrie de défense européenne où prévalent les programmes nationaux concurrents des différents États membres.

- L'enjeu pratique et opérationnel est l'aspect le plus visible des transformations et des réformes de la sécurité en Europe à tel point que l'on peut se demander si l'Europe de la défense ou la défense de l'Europe n'est pas en train de se faire « par le bas ». Quels sont les outils disponibles pour une politique de sécurité européenne qui est à l'échelle globale assez indéterminée ? Des agences spécialisées de l'Union européenne existent (Europol, Frontex, Satcen...), mais elles mettent uniquement en œuvre le volet de sécurité intérieure de l'Union. Des opérations militaires et civilo-militaires de l'Union sont menées hors de l'Europe mais elles sont nettement moins nombreuses que par le passé et ne peuvent s'appuyer que sur quelques puissances pivots (dont la France) ayant des capacités militaires extérieures. Le ciel européen est peut-être une exception tant la coopération entre armées de l'air européennes est intense, que ce soit pour de la formation, de l'entraînement et des exercices que pour de la sûreté aérienne. Mais sur un plan opérationnel, ce qui domine dans la décennie écoulée est aussi le recours intensif aux moyens de renseignement, non plus comme source d'information pour le décideur gouvernemental mais avant tout comme instrument de prévention et de neutralisation des menaces. C'est pourquoi le secteur du renseignement constitue un objet d'études particulier en pleine mutation et tient une place importante dans ce volume. Certes, les débuts du renseignement européen sont modestes et l'essentiel des réformes engagées le sont encore au niveau national. Mais on sent bien que la mise à niveau juridique et opérationnelle des services nationaux (comme on vient de le connaître en France) est aussi un préalable à leur future mise en réseau au niveau européen. L'évanescence des frontières, les conséquences de la libre circulation et la transnationalisation de certaines menaces poussent nécessairement les États vers une interopérabilité et une coopération accrues, tout comme elles incitent à l'utilisation grandissante de technologies de surveillance (posant au passage la question peu objectivée de la dépendance à la technologie). La réforme de leurs moyens et de leur doctrine de renseignement posent donc aux États de difficiles questions tant pour le respect des règles démocratiques que vis-à-vis du principe de souveraineté.