

Enjeux, réalisations et perspectives pour l'Europe de la défense

Par Colombar Lebas
Chargé de cours à l'ENS-Ulm

La construction d'une véritable Europe de la défense - conjointement à l'élaboration progressive d'une Europe diplomatique -, constitue la pierre angulaire autour de laquelle pourrait ultérieurement s'édifier l'Europe politique que de nombreux Européens appellent de leurs vœux.

Il importe de comprendre les enjeux de la construction d'une Europe de la défense, d'en retracer les premières réalisations, puis enfin d'examiner la manière dont ce projet est perçu dans les pays qui viennent de rejoindre l'Union en mai 2004.

1) Les enjeux de la construction d'une Europe de la défense

Pourquoi construire une Europe de la défense ?

La question mérite d'être posée car l'Europe, à travers l'Alliance Atlantique, -et l'Organisation intégrée qui lui est associée pour les pays qui y ont part-, bénéficie déjà du parapluie défensif américain, c'est-à-dire de la protection de la première puissance militaire mondiale, leader incontesté qui dépense pour sa défense autant que les huit pays suivants du classement des puissances militaires. Pourquoi ajouter un étage supplémentaire entre les niveaux nationaux et atlantiques, alors que notre sécurité est prise en charge au moindre coût par le grand frère américain ?

Face à ces interrogations, quels arguments avancer ?

L'incertitude sur les intentions du partenaire américain, d'abord :

- Pratique d'une politique de coalition au coup par coup de la part des Américains (Afghanistan, Irak) ;
- Perceptions de part et d'autre d'un gap technologique croissant susceptible de s'aggraver jusqu'à remettre en cause l'interopérabilité de nos systèmes de défense ;
- Volonté américaine que l'Europe assume mieux les coûts de sa défense ;
- Moindre intérêt de l'administration Bush pour la zone Europe en regard des enjeux asiatiques et moyen-orientaux. La persistance d'un engagement américain aux côtés des Européens serait le révélateur d'une mauvaise interprétation de la reconfiguration géopolitique qui est intervenue à la fin de la guerre froide.
- Le gâchis financier considérable que représentent les redondances nationales entre les différents pays européens, dans une zone définitivement réconciliée, alors que de nombreuses compétences pourraient être mises en commun, et que les pays européens motivés par les questions de défense pourraient aisément esquisser une spécialisation de leur appareil de défense. Celle-ci renforcerait l'efficacité de ces pays dans les domaines où ceux-ci sont les plus performants, pour le plus grand bénéfice de tous.
- L'évolution de la nature des menaces qui pèsent sur nos démocraties. Les principaux risques contemporains proviennent du terrorisme, des menaces NBC, et de mafias en tout genre. Ils présentent des traits communs : **ils sont transnationaux, diffus, et de moins en moins**

aisément identifiables. Ceux-ci appellent bien évidemment des réponses multinationales, concertées, qui mêlent intimement opérations de police et défense nationale plus traditionnelle. Pour traiter efficacement de ces nouveaux risques, une Europe de la défense forte et dynamique, flanquée d'instances européennes de coopération des polices, constituerait un cadre idéal.

Dernier argument : le retour inattendu des facteurs géopolitiques dans le champ des relations internationales. Depuis le choc du 11 septembre, le monde connaît incontestablement un retour des questions géostratégiques et au-delà, une réhabilitation de la légitimité du pouvoir politique à traiter de ceux-ci. L'actualité, comme les scénarii de projection à long terme nous montre un avenir plus sombre que celui que nous entrevoyions dans les années 1990. Si la perspective d'une Europe libérée de la plupart de ces conflits internes, « post-wesphalienne » reste pleinement d'actualité, si celle-ci constitue un formidable exemple de retour à une paix solide dans une zone il n'y a pas si longtemps marquée par la division et l'horreur, cela ne signifie pas que l'Europe puisse s'affranchir des moyens de s'affirmer et de se faire entendre, sur la scène internationale. L'Europe ne doit donc plus hésiter à s'affirmer politiquement pour assurer les fondements de sa capacité à influencer et agir sur le monde de demain. L'élaboration de mécanismes efficaces de défense commune serait susceptible d'apporter une impulsion salutaire à la construction d'une Europe politique, qui nous rendrait à même de peser sur l'évolution du monde du XXIème.

2) Les étapes de l'élaboration d'une Europe de la défense

Les paragraphes précédents indiquent les raisons pour lesquelles il importe de poser les premiers jalons d'une Europe de la défense.

De la CED à la PESD, on a tenté de construire un mécanisme qui permettrait aux pays européens d'unir leur défense, et d'entreprendre des actions militaires autonomes. Sans doute parce que les questions militaires relèvent du cœur de la souveraineté nationale, ces efforts n'ont eu que des résultats modestes. Cependant, au début des années 1990, une nouvelle dynamique prometteuse semble s'être engagée. Il importe d'en dresser un tableau précis, afin d'évaluer sa pertinence pour répondre aux enjeux du monde contemporain auparavant esquissés.

L'année 1992 a été une année essentielle dans le lancement de cette dynamique. Avec la signature du Traité de Maastricht, qui posait les bases de la Politique Etrangère et de Sécurité Commune (PESC) et avec la déclaration de Petersberg^[1] qui définit le cadre des futures interventions européennes, une impulsion nouvelle est donnée. Par la suite, le Traité d'Amsterdam, signé en octobre 1997 et entré en vigueur en 1999, confirme l'engagement des pays de l'Union en faveur de la PESC et améliore les mécanismes de fonctionnement de celle-ci, en particulier en évoquant le rassemblement de diverses structures éparses traitant de la défense européenne (l'UEO). Entretemps, en 1996, l'OCCAR, organisme conjoint de coopération pour l'armement qui réunit la France, le Royaume-Uni, l'Allemagne, et l'Italie a été créée, en vue d'améliorer la coordination des grands programmes multinationaux d'armement.

Mais c'est lors du sommet franco-britannique de Saint-Malo (4 décembre 1998) que les perspectives de création d'une véritable Europe de la défense deviennent réalité. Français et Britanniques se mettent d'accord sur la légitimité de l'Union européenne à « se doter d'une capacité autonome d'action, appuyée sur des forces militaires crédibles[...] afin de répondre aux crises internationales ».

Lors du sommet franco-allemand de Toulouse (29 mai 1999), les dirigeants émettent le vœu que « l'Union européenne se dote des moyens autonomes nécessaires pour décider et agir face aux crises ». A cette occasion, est également annoncée la transformation du Corps européen (Eurocorps) en un corps de réaction rapide européen.

Puis, en juin et décembre 1999, les Conseils européens^[2] de Cologne^[3] et d'Helsinki^[4] marquent le renforcement de la PESD : instauration d'une politique européenne commune en matière de sécurité et de défense (PECSD), et décision de doter l'Union de structures politiques et militaires européennes lui permettant d'assurer la gestion des crises dans le cadre de la PECSD, et d'une capacité de défense autonome.

En décembre 2000, lors du Conseil européen de Nice, les chefs d'Etat et de gouvernement adoptent le Rapport de la Présidence française sur la politique européenne de sécurité et de défense (PESD). Sont prévus :

- le développement des capacités militaires de l'Union (création de la force de réaction rapide européenne),
- la création de structures politiques et militaires permanentes (COPS, Comité militaire et Etat-major européen)
- et l'incorporation dans l'Union des fonctions de gestion de crise de l'UEO.

Les Conseils européens de Laeken et de Thessalonique voient progresser la mise en place des bases concrètes de la coopération européenne en matière de défense. Parallèlement la coopération bilatérale progresse. Lors du Sommet franco-allemand de janvier 2003 et du 40ème anniversaire du traité de l'Elysée, la France et l'Allemagne proposent la création d'une Union européenne de sécurité et de défense (UESD) afin de marquer concrètement la solidarité et la sécurité commune de ses membres tout en renforçant le pilier européen de l'Alliance. Lors du Sommet franco-britannique du Touquet, Français et Britanniques décident du renforcement de la coopération des deux groupes aéronavals avec "l'objectif d'avoir en permanence un porte-avions européen disponible".

Aujourd'hui, le paysage européen de la défense s'organise autour de trois dynamiques :

- **Un pilier politico-militaire**, lié au sort de l'UE : PESD, PESD, Etat-Major, force de réaction rapide, mise en place envisagée d'un Collège européen de Sécurité et de Défense, intervention en Macédoine, préparation de la succession aux forces de l'OTAN en Bosnie à l'automne.
- **Une Europe de l'armement** (l'OCCAR, la future Agence Européenne de l'Armement, l'avion de transport européen A400M... le missile METEOR, l'émergence de groupes industriels (EADS, MBDA, THALES...)^[5] capable de tenir tête à des compagnies comme Lockheed Martin ou Boeing.
- **Un fourmillement d'initiatives bilatérales** pragmatiques dont le cumul renforcera inextricablement les liens entre les partenaires de la future Europe de la défense. (depuis la création de la brigade franco-allemande, en 1988, jusqu'à la décision franco-britannique de construire un porte-avions commun).

3) La perception par les nouveaux Etats membres des initiatives européennes en matière de défense et de sécurité commune

L'élargissement de l'Union Européenne à 10 nouveaux Etats d'Europe modifie l'équilibre et les rapports de force au sein de l'Union Européenne. Cet événement considérable aura des conséquences sur la future Europe de la défense. On a coutume d'affirmer que les Pays d'Europe Centrale et Orientale, à la fois fascinés par les manifestations de la force militaire, mais fort soucieux de ne pas retomber sous la coupe de leur ex-mentor soviétique^[6], conservent une méfiance considérable à l'égard de la Russie. Il y aurait donc une fenêtre d'opportunité pour ceux-ci par laquelle ces pays pourraient exploiter la faiblesse - peut-être momentanée de la Russie - pour s'arrimer de manière définitive au bloc occidental. Cette stratégie se traduit en matière économique par l'adhésion à l'UE et en matière de défense par l'adhésion à l'OTAN. La crainte d'un retour de la Russie, nourrie par l'histoire tragique du dernier demi-siècle écoulé, leur confère une forte inclination proaméricaine. Entre une Europe de la défense encore balbutiante, et les garanties solides offertes par l'Alliance Atlantique, ils n'hésitent pas ! En termes industriels, même si les budgets de défense cumulés de la zone ne représentent pas un enjeu considérable à brève échéance (1,3 milliard d'euro, et leurs importations cumulées atteignent un chiffre voisin de celles des Pays-Bas : 800 000 euro), les Etats-Unis semblent avoir mis sur pied une véritable stratégie de pénétration commerciale, qui se traduit par la vente de 48 avions de combat F16 à la Pologne en 2003 pour environ 4 milliards d'euros et de 72 avions subsoniques L-159 pour la république tchèque en 1997 (1,5 milliard d'euro dont environ 1 milliard pour l'industrie américaine).

Cependant, au-delà de l'image répandue d'un bloc uniforme, monolithique et foncièrement pro-américain, il convient d'établir un diagnostic plus nuancé qui reflète la diversité des situations individuelles de chacun de ces pays. Pour rester sur le terrain industriel, si la position de la France semble s'effriter de jour en jour, l'émergence de nouveaux acteurs européens relativement actifs comme l'Allemagne ou les pays d'Europe du Nord montre que la situation industrielle n'est en aucun cas figée, et qu'en dépit du succès de l'offensive américaine, il reste possible de maintenir, et même de regagner des positions antérieurement perdues.

Schématiquement, l'acceptation de l'Europe de la défense est fonction de quatre facteurs : la proximité de l'Amérique - en termes économique, militaire et culturel - le degré d'insertion du pays dans ses institutions atlantiques (OTAN et Union européenne), la vulnérabilité ou plutôt la perception par chaque pays de sa vulnérabilité vis-à-vis de la Russie, modulées par son expérience historique, et sa perception de l'attitude des puissances de l'Europe Occidentale impliquées dans le processus d'édification de l'Europe de la défense, et de la crédibilité de celui-ci.

Les rapports entretenus avec des Etats-Unis :

Le premier facteur évoqué, la proximité des Etats-Unis, dépend lui-même de nombreuses données : l'histoire, la géographie, mais aussi les diasporas atlantiques organisées en lobbying, jouent leur rôle dans l'intensité de la relation transatlantique de chacun de ces pays. Ces données sont à confronter avec la stratégie américaine de pénétration dans la zone des pays d'Europe Centrale et Orientale qui peut connaître dans les 15 ans à venir une croissance économique considérable. Les contrats d'import-export ne se limitent d'ailleurs pas à l'industrie de l'armement, en particulier par le biais des offsets^[7] qui tout en contribuant au développement interne des pays bénéficiaires, étendent à d'autres secteurs les liens commerciaux. En matière d'armement et de défense, cette stratégie s'organise autour :

- **d'actions diplomatiques** (liens parfois anciens avec les ex-partis d'opposition d'avant 1990 : Pologne, Roumanie) souvent relayées par les diasporas (polonaise, lituanienne).

- **d'actions de formation** : Programme IMET^[8], équipes mobiles, échanges d'unités dans le cadre de l'OTAN ou des écoles américaines présentes *in situ*, nombreux coopérants, Centre G. C. Marshall (GCMC) de Garmish Partenkirchen (Allemagne).
- **de programmes de financements** comme le Foreign Military Financing^[9], auxquels ces pays accèdent depuis 1990, et dont le montant pour 2003 s'est élevé à environ 115 millions de dollars.

Pour mesurer l'ampleur de l'engagement américain dans cette zone - relativement à celui de l'Union européenne, il faut se rappeler que les Etats-Unis accueillent chaque année 10 000 stagiaires dans leurs écoles militaires, et forment ainsi 10 % des officiers de ces pays.

Cet effort, doublé d'une politique intense de lobbying, et appuyé par des moyens financiers persuasifs, explique très largement le renforcement considérable de l'influence américaine tant économique (par le biais des offsets notamment) que militaire dans cette zone.

Après ce bref regard sur la diplomatie et la présence américaines dans les pays d'Europe Centrale, il est plus aisé d'aborder les trajectoires parfois divergentes des pays de cette zone, pris individuellement.

Esquisse des positions de quelques pays significatifs :

Les pays baltes sont des pays extrêmement marqués par le rejet de la domination russe. Les populations n'y ont pas oublié la réintégration sanglante à l'Union Soviétique en 1939 à la suite du pacte Ribbentrop-Molotov.

Cette influence atlantique se traduit par la forte américanisation des concepts et doctrines des armées de ces pays, la volonté farouche d'intégrer coûte que coûte l'OTAN (2003-2004), et ce, malgré l'opposition initiale de la Russie.

Le cas de la Hongrie est un peu différent. Ce dernier pays, qui s'était considérablement mobilisé pour intégrer l'OTAN (vague de 1999), constitue le mauvais élève de la « classe Atlantique ». Il connaît en fait de graves difficultés intérieures, et ne satisfait pas à nombre de ses obligations otaniennes en particulier celles qui concernent la mise aux normes et l'interopérabilité de leur armée.

La position de la Pologne - le plus gros budget de défense de la région - est à la fois intéressante et cruciale pour toute la zone, étant donné sa taille : à la certitude d'accéder à l'UE a succédé un infléchissement pro-américain net avec l'achat de F16 à l'américain Lockheed Martin en 2003, et la division européenne consécutive à la crise irakienne. Aujourd'hui, avec le changement de gouvernement et le fiasco en Irak, un retour vers l'Europe s'esquisse. Malgré ces derniers phénomènes, et en dépit de l'attachement de la Pologne à certains Etats européens comme la France, ce « retour à l'Europe » est à relativiser étant donné les nombreux liens économiques et culturels entretenus avec les Etats-Unis (le poids de la diaspora polonaise et des transferts d'argent que celle-ci occasionne avec son pays d'origine est considérable). Ce pays présente pour les Américains un intérêt stratégique capital, par son poids économique comme son poids démographique (40 millions d'habitants) : ceux-ci ne manqueront pas d'employer les moyens adéquats pour y renforcer leur influence.

Le cas de la Roumanie est instructif à plus d'un titre. Cet état, admis dans l'OTAN en 2004, fait partie, avec la Bulgarie, des candidats à l'Union européenne. Entre autres, en recevant avec les honneurs le président Bush en novembre 2002, la Roumanie a confirmé son soutien sans condition aux Etats-Unis, et son attachement à l'OTAN, seul garant de son arrimage à l'ensemble occidental. Cet appui s'est également manifesté lors de la crise irakienne, lorsque les

Etats-Unis étaient sous la menace d'un veto du Conseil de Sécurité de l'ONU. Il sera intéressant d'étudier le comportement de ce pays lorsque l'on approchera de 2007, date probable son entrée dans l'Union européenne.

Le poids de l'attitude des puissances occidentales

L'attitude des puissances d'Europe Occidentale vis-à-vis de ces pays au sujet de l'Europe de la défense contribue également à entretenir des doutes et des frustrations. Ainsi, à l'heure actuelle, lors des discussions officielles concernant la future Agence Européenne de l'Armement, les pays de l'Europe Centrale n'ont pas directement et officiellement voix au chapitre : ceux-ci sont représentés par des puissances occidentales et sont par exemple dans l'obligation de s'adresser à celles-ci lorsqu'ils ont des questions à poser à propos du processus en cours. La Pologne, par exemple, y est représentée par la France. Ce procédé n'est qu'un exemple, il prend place parmi bien d'autres d'éléments qui contribuent sans nul doute à entretenir la méfiance de ces pays vis-à-vis d'un projet d'Europe de la défense qui leur semble, au regard de l'OTAN, encore nébuleux. Ces pays recherchent, en priorité, des garanties effectives de sécurité pour leurs sociétés et des investissements étrangers pour dynamiser leur économie. Par conséquent, ils perçoivent mal quel bénéfice ils retireraient d'un processus qui manifestement sera « à géométrie variable » ; dans lequel, ils auraient du mal à y faire entendre leur voix ; et qui enfin, dans l'état actuel des choses, ne leur apporterait que des gains incertains en terme de sécurité.

Conclusion

Cette analyse ne doit cependant pas décourager les initiatives destinées à réaliser le projet d'Europe de la défense. Celui-ci est au fond, de l'intérêt bien compris des Européens comme de celui des Etats-Unis. Nous partageons en effet avec notre grand frère américain une communauté de valeur, un attachement à la démocratie et aux droits de l'Homme, ainsi qu'une histoire commune. Nous avons le devoir de préserver, en coopération avec eux, ces valeurs.

Ce bref survol des enjeux de la défense européenne souligne au contraire *l'importance de l'adoption d'une Constitution européenne, préalable juridique nécessaire à l'émergence d'une Europe politique, dont l'Europe de la défense pourrait constituer la première pierre.*

Cette Europe de la défense, premier pas vers l'Europe politique, serait par ailleurs loin d'affaiblir l'Alliance Atlantique ; et l'on aurait tort de conclure de l'analyse précédente que d'inévitables conflits d'influence de part et d'autre de l'océan voueraient Europe et Etats-Unis, à s'opposer d'une manière définitive sur cette question.

En vérité, l'Europe de la défense contribuerait à affermir notre alliance transatlantique, en rendant moins inégale la prise en charge financière des coûts de défense de l'ensemble occidental, et en améliorant la parité technologique européenne. Pour notre partenaire américain, l'intérêt de coopérer avec les Européens en sortirait renforcé.

Orientation Bibliographique :

Montferrand, Bernard ; *Défendre l'Europe : la tentation suisse* ; Éditeur : Paris : Economica, 1999.

Woets, Ludovic ; *La défense en Europe* ; Paris ; Montréal : l'Harmattan, 2000

Jean Klein, Patrice Buffotot, Nicole Vilboux (sous la dir.) : *Actes du colloque « Vers une politique européenne de sécurité et de défense*. Éditeur : Paris : Institut de stratégie comparée : Economica, 2003

(Colloque organisé les 15-16 juin 2001 par le Centre de relations internationales et de stratégie, Université de Paris I avec le concours de l'Institut des hautes études de défense nationale et du Ministère des affaires étrangères)

La documentation française :

http://www.ladocfrancaise.gouv.fr/dossier_actualite/europe_defense/index.shtml

Gilles Andréani :

http://www.ifri.org/files/politique_etrangere/PE_4_02_Andreani.pdf (IFRI)

Jacques Beltran et Frédéric Bozo (dir.) ; *Etats-Unis – Europe : réinventer l'Alliance* ; Travaux et recherches de l'Ifri, 2001, 184 p., Série transatlantique.

Maxime Lefebvre ; *L'Europe, puissance par la défense ?* ; in *Défense nationale*, mai 2004.