

# Après l'euro, la Défense... problème central et vaste programme

Général François Bresson (56),  
*ancien directeur de l'Institut des Hautes Études de  
Défense nationale,  
président du groupe X-Défense*

**L**E RAPPROCHEMENT économique des nations européennes a été couronné par la création de l'euro. Cet événement historique est l'aboutissement d'un demi-siècle d'efforts, et la manifestation éclatante du succès d'une entreprise qui n'a pas son équivalent dans l'histoire : le rapprochement progressif de vieilles nations aux personnalités très diverses.

En même temps, bien des aspects de l'actualité montrent toute la fragilité économique et politique de cette Europe encore divisée.

Dans les années et les décennies qui viennent, ce sont la politique étrangère et la défense, intimement liées, qui seront nécessairement au centre de la construction européenne. Malgré les progrès récents, incontestables, la tâche est immense car l'essentiel reste à faire. Mais il est possible de tracer dès aujourd'hui quelques pistes et de planter quelques jalons sur la route du possible.

**La politique étrangère  
et la défense au centre de  
la construction européenne**

Par rapport à d'autres

moments de son histoire, et en particulier au XX<sup>e</sup> siècle, l'Europe semble peu menacée de l'extérieur, et relativement pacifiée à l'intérieur. Elle pourrait être tentée de faire l'impasse sur les problèmes de défense. Or, ceux-ci vont s'imposer sans ménagements dans le débat institutionnel, diplomatique et politique, on peut en être certain.

D'abord, c'est un aboutissement historiquement naturel. L'Europe est devenue un géant économique, à la fois par l'ampleur de son marché intérieur, par ses capacités d'investissement, et, maintenant, par l'importance de "sa" monnaie. Elle est encore un nain politique et militaire. Une telle distorsion n'est pas saine et tend toujours à se réduire, comme le montre l'exemple du Japon que sa puissance économique amène à "tricher" de mille façons avec la limitation constitutionnelle de son budget militaire à 1% du PIB qui lui a été imposée en 1945. Il y a une cohérence naturelle entre la puissance économique qui engendre des intérêts (et donc des vulnérabilités) dispersés dans le monde, et la puissance

politique et militaire qui permet de les promouvoir et de les protéger; en sens inverse, c'est bien la puissance économique et financière qui permet de construire les capacités militaires et d'action internationale.

Ensuite, parmi les Quinze ou parmi les candidats à l'élargissement, il est clair que deux conceptions de l'Europe sont en présence, dont aucune n'a encore totalement gagné la partie. Entre *l'Europe-puissance* à la française, acteur majeur de la vie internationale au niveau mondial, et *l'Europe-zone de libre-échange* (peut-on dire à la britannique?), le critère essentiel de différenciation est le rôle que l'on fait jouer à la politique étrangère, à la défense et au domaine militaire. C'est dire que toutes les prochaines étapes (contenu de la Constitution européenne, conditions et limites de l'élargissement) seront profondément marquées par la façon dont seront traitées les questions de défense.

Enfin, de même que sur le plan économique, l'Europe a fait un grand pas lorsqu'elle s'est affirmée d'une seule voix dans les négociations de

l'Organisation mondiale du commerce (OMC) parfois même face aux États-Unis, de même l'Europe politique n'existera que dans la mesure où les Européens décideront de ne plus déterminer leurs positions stratégiques exclusivement au sein de l'Alliance atlantique sous la houlette des États-Unis. Et seuls les progrès européens dans tous les domaines de la défense permettront cette autonomie de décision et d'action.

\*

Ajoutons une remarque. À notre époque plus encore que durant la guerre froide, les questions militaires, les problèmes de défense et de sécurité, et le vaste domaine des relations internationales sont étroitement liés : il ne saurait y avoir de frontières étanches entre ces préoccupations dans un monde complexe et mouvant, face à des risques qui s'entrecroisent et des menaces potentielles qui interagissent.

### Des progrès récents et substantiels

Après l'échec de la CED en 1954, une très longue période de stagnation est marquée par une prépondérance absolue de l'OTAN comme lieu de discussion des questions de défense, et l'endormissement corrélatif de l'Union de l'Europe occidentale (UEO) née du traité de Bruxelles, antérieur à celui de Washington.

Les choses recommencent à bouger après la chute du Mur.

Le traité de l'Union européenne (TUE) de Maastricht (1992) "affirme l'identité européenne sur la scène internationale" et institue une structure à trois piliers, dont le deuxième est la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Il est modifié par le traité d'Amsterdam en 1997, qui mentionne comme missions de l'UE les "missions de

Petersberg<sup>1</sup>", prévoit la nomination d'un haut représentant pour la PESC, assisté d'un outil d'analyse et de prévision, et donne une compétence accrue au Conseil européen en matière de sécurité et de défense. Progressivement est affirmé le rapprochement de l'UEO et de l'UE.

Une nette accélération du processus fait suite à la déclaration franco-britannique de Saint-Malo (4 décembre 1998) : la PESC doit s'appuyer sur des capacités opérationnelles crédibles. Le Conseil européen de Cologne en 1999 précise : "L'Union doit disposer d'une capacité d'action autonome soutenue par des forces militaires crédibles, avoir les moyens de décider d'y recourir et être prête à le faire, sans préjudice des actions entreprises par l'OTAN." Celui d'Helsinki en fin 1999 a vraiment commencé à aborder le concret :

- adoption comme "objectif global" de l'UE de l'acquisition de la capacité de projeter en moins de soixante jours l'équivalent d'un corps d'armée (50 000 à 60 000 hommes) et de le maintenir au moins un an, accompagnée des capacités en termes de commandement, de contrôle, de renseignement, de logistique, d'appuis aérien et naval;
- création des organes politiques et militaires permanents :
  - le Comité politique et de sécurité (COPS) qui traite de la PESC et se trouve, en temps de crise, sous l'autorité du Conseil, chargé du contrôle politique et de la direction stratégique de l'opération;
  - le Comité militaire, composé des chefs d'état-major des armées, représentés par leur délégué militaire;
  - l'État-major, chargé de l'alerte, de l'analyse et de la planification stratégique, à

l'exclusion de tout rôle opérationnel.

Le tout a trouvé sa concrétisation dans la conférence sur les capacités organisée durant la présidence française du second semestre 2000 et dans le traité de Nice (2000), qui a en outre décidé le transfert à l'UE des organismes de gestion de crise de l'UEO<sup>2</sup>. Si bien qu'en fin 2001 le Conseil européen de Laeken déclarait "l'opérationnalité de la PESC" : "Grâce à la poursuite du développement de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD, partie de la PESC), au renforcement de ses capacités civiles et militaires et à la création en son sein des structures appropriées, l'Union est désormais capable de conduire des opérations de gestion de crise."

\*

Durant cette même période, les industries d'armement opéraient en Europe de très importantes restructurations, en particulier dans les secteurs aéronautique, spatial et électronique<sup>3</sup>. Deux traités ont en outre accompagné cette évolution : celui de l'Organisme conjoint de coopération en armement (OCCAR, 1996) pour améliorer l'efficacité des programmes en coopération (dont le premier sera l'avion de transport militaire A400M), et la *Letter of Intent* (Lo I, 2000) pour harmoniser les réglementations nationales et favoriser l'existence d'un vrai marché transnational de l'armement. Cet effort ne concerne, au départ, que les pays les plus intéressés, c'est-à-dire ceux qui disposent d'une industrie d'armement : outre la France, l'Allemagne, l'Espagne, l'Italie, le Royaume-Uni et la Suède. Il est destiné à s'étendre à tout pays volontaire.

Pour mémoire, car les vraies difficultés n'ont jamais été à ce niveau, les mesures de coopé-

ration purement militaires sont nombreuses, depuis les unités ou états-majors multinationaux (brigade franco-allemande, Eurocorps, Eurofor, Euromarfor, etc.), les exercices interarmées et internationaux, les multiples échanges d'officiers<sup>4</sup> et d'unités.

\*

Sur le terrain, les réalisations suivent aussi une pente croissante :

- l'État-major de l'Eurocorps a assuré la relève de l'OTAN comme noyau d'État-major de la KFOR au Kosovo en avril 2000;
- l'UE conduit la mission de police en Bosnie, à la suite de l'ONU, depuis janvier 2003;
- l'UE doit, à partir du mois d'avril, assurer la relève en Macédoine de l'opération de l'OTAN;
- il pourrait en être de même pour la Bosnie (2004), opération beaucoup plus importante.

### Un long chemin à parcourir

Il serait catastrophique que l'opinion ignore ou sous-estime ces progrès, qui paraissent encore hors de portée il y a dix ans. Inversement, il faut bien avoir conscience que seule a été faite une toute petite partie de chemin et que les difficultés sont nombreuses.

\*

Trois impasses majeures ont pour le moment été faites.

Toutes les mesures institutionnelles ou militaires ne concernent jusqu'à présent que la gestion de crise et la lutte contre le terrorisme. Une vraie politique de défense commune n'est encore qu'un souhait, et la "défense collective" au sens plein du terme est toujours explicitement traitée dans le cadre de l'Alliance atlantique.

Les rapports avec l'OTAN sont laissés dans un certain flou artistique. En particulier,

les Européens n'ont toujours pas affirmé dans les faits que leur désir d'autonomie allait jusqu'à pouvoir agir sans les moyens de l'OTAN ; on dit le plus souvent "avec ou sans les moyens de l'OTAN"; en outre, le terme même "moyens de l'OTAN" est ambigu, puisque à proprement parler ces moyens sont très peu nombreux (essentiellement les avions AWACS), et que le terme désigne donc des moyens américains affectés à l'OTAN.

À défaut d'une politique étrangère commune, qui ne peut être qu'un but lointain, la définition de stratégies (partielles) communes, pourtant prévue au traité d'Amsterdam, n'a guère avancé, ce qui laisse donc l'UE sans perspective d'action vraiment cohérente, là même où elle en aurait les moyens.

\*

À vrai dire, ces impasses sont la conséquence de difficultés plus profondes qui seront longues à surmonter.

La première tient à la nature même de la construction européenne. Les différents pays, leurs gouvernements, leurs parlements, leurs médias et leurs opinions publiques ont des perceptions tout à fait différentes, marquées par l'histoire et la géographie, de leur place et de leur avenir dans le monde. Ces divergences portent sur l'analyse des risques et des enjeux, mais aussi sur le rôle que doit ou non tenir l'Europe dans le monde de demain. Les Européens sont loin de s'accorder sur leurs ambitions.

Les divergences concernent aussi leurs relations avec les États-Unis, et leurs relations avec leurs voisins européens. Le cas anglais est bien connu "l'Atlantique est-il vraiment plus large que la Manche ?" mais il est vrai aussi que l'Allemagne, jusqu'à la présente crise, n'envisageait pas de pou-



Les "EuroDéfense" forment un réseau d'associations nationales qui sont réunies par la poursuite du même objectif, la promotion d'un "esprit européen de défense", et par la reconnaissance d'un même président fondateur, le Français Pierre Schwed. À ce jour, elles existent dans 10 pays (par ordre de création : France, Allemagne, Italie, Espagne, Pays-Bas, Belgique, Royaume-Uni, Portugal, Autriche, Luxembourg) et ont vocation à s'élargir à l'ensemble de l'UE.

Depuis 1995 un congrès annuel les rassemble qui a eu lieu successivement à Paris, Potsdam, Madrid, Florence, La Haye, Paris, Londres, Lisbonne, et aura lieu en 2003 à Bonn.

Leur travail en commun se traduit par des communications publiques sous diverses formes, qui visent à rapprocher les perceptions nationales des problèmes et à suggérer les mesures à prendre pour les progrès de l'Europe de la Défense.

"EuroDéfense-France", quant à elle, regroupe des personnalités dont beaucoup exercent ou ont exercé des responsabilités importantes touchant à la défense, dans le domaine militaire ou dans le domaine civil, public ou privé.

Outre le congrès international, plusieurs manifestations sont proposées chaque année aux adhérents, qui reçoivent par ailleurs un bulletin d'information.

B.P. 44, 00445 Armées ;  
téléphone-télécopie 01.44.42.42.15 ;  
eurodefense-France@wanadoo.fr

voir contrarier les États-Unis, et que plusieurs "petits pays" s'accrochent au "grand frère" d'outre-Océan, mais redoutent d'avoir à faire à un ou des "petits grands frères" en Europe même!

Il est significatif que, dans l'article 17 du traité de Nice qui précise le contenu de la PESC, l'OTAN soit cité trois fois.

La timidité de l'UE est également induite par ses capacités financières. Malgré les efforts soutenus par les Anglais, le total des budgets d'armement des Quinze fait à peine la moitié du budget américain, et celui-ci a en outre l'avantage d'être piloté par une autorité politique unique, face à une industrie nationale unique. La France vient de décider dans la dernière loi de programmation militaire de redresser la barre ; encore faut-il qu'elle maintienne et accentue cet effort dans la durée, et qu'elle soit suivie par l'ensemble des Européens.

Toutes ces difficultés risquent d'être encore accrues par l'élargissement, qui concerne pour l'essentiel des pays en difficultés économiques, et qui, comme la Pologne, ne voient pas leur sécurité dans le cadre de l'UE mais dans celui de l'OTAN et de la garantie américaine.

### Par où commencer ? Quelques jalons pour l'avenir proche

Il est malgré tout possible d'avancer, à condition d'être réaliste (tout n'est pas possible aujourd'hui), mais concret et volontariste : c'est toujours ainsi que l'Europe a avancé dans le passé, et il est sûr qu'il faudra beaucoup de temps pour parvenir à traiter les vrais problèmes de défense dans toute leur ampleur.

Quelques propositions peuvent illustrer les principaux remèdes à mettre en œuvre. Elles sont en grande partie tirées de la contribution que les associations "EuroDéfense" (cf. encadré) ont adressée à la Convention.

Ce sont en tout cas les résul-

tats obtenus par la Convention qui fixeront pour l'avenir si, dans quelle mesure, et à quelle échéance, les objectifs évoqués ci-dessous pourront être atteints.

### 1. Doter l'Union d'un concept stratégique

Si on souhaite que la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) n'en reste pas aux "principes et orientations générales" (TUE, article 13.1), il faut parvenir à une analyse commune des intérêts, des enjeux, des risques et des menaces, ainsi qu'à une stratégie. La mise en chantier d'un *Livre blanc de l'Union européenne* permettrait d'avancer dans cette réflexion, tout en informant les citoyens.

Un bon début serait de donner un vrai contenu aux "stratégies communes" prévues à Amsterdam<sup>5</sup>. Dans le même esprit, la présidence actuellement tournante du COPS devrait être confiée au haut représen-

### 2. Rendre possible la constitution d'une "avant-garde" de certains États

Les avancées les plus importantes de l'Europe ont souvent été engagées par des dispositions permettant à certains États de progresser dans la coopération sans que tous s'associent dès le début à leur démarche ; c'est le cas des accords de Schengen, ou même de l'euro.

Pour le moment, ces "coopérations renforcées" sont exclues dans le domaine de la défense. Les autoriser sous une forme ou sous une autre permettrait de continuer à avancer, sans se laisser engluer dans un système à 15 ou 26.

### 3. Dépasser les seules

### "missions de Petersberg" et commencer la marche vers une défense commune

Si la condition précédente est réalisée, certains pays au moins pourraient dépasser le niveau actuel de coopération.

La défense collective pourrait, pour eux, être intégrée au dispositif de l'UE, en reprenant les obligations du traité de l'UEO : ils iraient alors vers une défense commune au sens plein du terme, impliquant une totale solidarité politique et militaire.

### 4. Créer une politique harmonisée de conception, production et acquisition d'armements deviendrait elle aussi possible

Elle impliquerait sans doute une certaine convergence des budgets d'armement en termes de pourcentage du PIB, mais aussi la création d'une véritable Agence européenne de l'armement, et un effort concerté dans le domaine de la recherche<sup>6</sup> (mise en place d'un budget européen à cette fin, gouverné par une structure européenne *ad hoc*).

### 5. Créer un État-major opérationnel complétant la chaîne de commandement purement européenne et évitant de devoir utiliser un état-major OTAN

Il est possible de le créer de toutes pièces, ou de prévoir l'intereuropéanisation à la demande d'un état-major national.

## En conclusion

Au moment où sont rédigées ces lignes, la crise irakienne est encore en pleine évolution. À cette occasion, de nombreuses fractures sont apparues ou se sont approfondies entre Européens, ainsi qu'entre certains Européens et les États-Unis.

Il est encore trop tôt pour en évaluer avec certitude les conséquences quant à la construction européenne.

Les plus pessimistes diront que ces oppositions ne sont pas près d'être oubliées, que la construction européenne va s'en trouver ralentie, y compris l'élargissement, voire que l'espoir d'une *Europe-puissance* s'est définitivement envolé.

Les optimistes rappelleront que ce n'est pas la première fois que de sévères débats opposent les Européens les uns aux autres et que l'Europe a toujours progressé à travers des crises. Et ils constateront au contraire que certains verrous historiques ont sauté (pour la première fois, l'Allemagne a dit non aux États-Unis) et que les opinions publiques sont plus unanimes que les gouvernements. Il y a là deux éléments encourageants, même s'il faut bien reconnaître que les raisons n'en sont pas toujours satisfaisantes (pacifisme de principe, choix de pure politique intérieure, etc.).

Le principal objectif des Européens doit être de tirer le meilleur parti de ces événements en portant des jugements équilibrés :

- reconnaître à la fois leurs divergences diplomatiques et politiques, et la convergence de leurs intérêts et de leurs aspirations à une certaine autonomie dans un monde multipolaire;
- réaffirmer sans cesse que si la construction européenne peut conduire à certaines

concurrences avec les États-Unis, elle ne se fait pas contre eux. Sur le long terme historique, il y a place pour un partenariat égalitaire de part et d'autre de la "*mare nostrum*" du troisième millénaire que constitue l'Atlantique.

Le dernier mot de cette perspective pourrait être emprunté à la *Lettre aux jeunes Européens* rédigée l'été dernier par un séminaire de 70 étudiants et jeunes professionnels de 9 pays<sup>7</sup> : "*L'Europe doit reprendre son destin en main, car nous, Européens, devons promouvoir notre propre modèle.*"

Sur ce chemin, les progrès accomplis dans le domaine de la Défense seront désormais la plus exacte mesure du degré d'avancement de la construction européenne tout entière. ■

---

1 - Missions humanitaires, d'évacuation, de maintien de la paix, et des forces de combat pour la gestion des crises y compris le rétablissement de la paix.

2 - Y compris l'Institut d'études de sécurité, et le centre satellitaire de Torrejon.

3 - Ce qu'il est convenu d'appeler "armement terrestre" échappant largement à ces mouvements.

4 - Sait-on, par exemple, qu'il arrive dans des groupes de travail de l'OTAN que la France soit représentée par un officier allemand en poste dans notre État-major des Armées, ou inversement ?

5 - Instrument important, une "stratégie commune" est un ensemble d'objectifs, durée et moyens à fournir par les pays.

6 - Recherches de base et Études technologiques.

7 - Organisé par les EuroDéfense et l'association nationale des auditeurs jeunes de l'IHEDN, ce séminaire a fait l'objet d'un compte rendu dans le numéro de janvier 2003 de la revue *Défense Nationale*, qui publie également le texte de la *Lettre*.