

# La défense européenne ou le tigre de papier

Louis Gautier

L'Europe s'est construite dans la seconde moitié du xx<sup>e</sup> siècle sur le dépassement de la guerre, la conjuration de la puissance, la réconciliation et la repentance des nations belliqueuses. Depuis l'échec de la Communauté Européenne de Défense en 1954, la construction européenne fût exclusivement civile, économique et commerciale. L'Union européenne s'est constituée ainsi hors de la zone guerrière de l'activité humaine et de la province de Mars. Aussi, en dépit des évolutions observées depuis la chute du mur de Berlin en 1989, la défense reste pour l'Union un grand sujet d'illégitimité. Illégitimité morale et politique en raison des traumatismes de son passé guerrier, illégitimité stratégique et militaire en raison de l'assurance américaine qu'elle a souscrite dans l'OTAN. Tout ce qui évoque la puissance est encore frappé d'interdit et les questions de défense européenne sont singulièrement biaisées. Comment pourrait-il en être autrement alors que l'Europe doute encore de son identité et craint toujours la puissance ?

## Les paradoxes de l'impuissance

L'Union n'a pu incarner un projet politique qu'une fois sortie de la guerre froide. Frappée d'interdiction stratégique à cette époque puis d'une dépression stratégique après l'éclatement du Pacte de Varsovie et la dislocation de l'URSS, l'Europe, après la chute du mur de Berlin a cru qu'elle pouvait faire définitivement l'impasse sur la puissance, oubliant qu'elle ne s'était constituée comme espace de paix et de liberté qu'à l'abri du para-

pluie américain et postulant que son modèle de société fondé sur l'échange et le contrat allait vertueusement prospérer et spontanément s'étendre à la planète entière. Elle se pense dégagée des rapports de forces et définitivement débarrassée des démons de la guerre.

Là où la guerre paraît encore subsister dans le monde, elle est tenue pour une donnée circonstancielle, temporaire, conséquence d'une adaptation des États à la mondialisation ou comme un élément résiduel, marginal, sans effet sur la stabilité internationale et la sécurité du vieux continent. Dès lors que la guerre peut être théorisée comme un mal pour les autres sans être jamais perçue comme une menace pour eux, les Européens se sont mis en tête tantôt de l'oublier et tantôt d'y faire face au nom de la prévention des conflits et de l'ingérence humanitaire.

À partir de cette conception dominante après 1990, les Européens ont réinventé la guerre sans la guerre et entrepris une profonde adaptation de leur politique militaire. Les notions d'intervention et de projection extérieures ont ainsi supplanté dans la doctrine les concepts de défense et de sécurité. Avec pour conséquence paradoxale la re-légitimation de l'action militaire dans un contexte général de dépérissement de la culture stratégique européenne. Au plan politique, on constate à la fois une sous-estimation des enjeux stratégiques et une mauvaise évaluation de l'impact de l'engagement militaire européen dans le monde.

Il y a, en effet, un fait incontournable : de l'Afghanistan au Libéria, les États européens déploient dans des opérations en cours, que ce soit sous la bannière de l'ONU, en coalition, sous le fanion de l'OTAN ou sous un drapeau national, un effectif militaire de l'ordre de 75 000 à 80 000 hommes. Il y a donc plus de soldats européens déployés en opération que d'effectifs théoriques dédiés aux forces autonomes de l'Union depuis les accords de Nice et de Laeken sur la politique de défense européenne. En outre, à la différence de ce que l'on pouvait observer au début des années quatre vingt dix, ces troupes sont de moins en moins souvent placées sous commandements directs de l'ONU. Par ailleurs, six États de l'Union européenne, le Royaume-Uni, la France, l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne et la Suède totalisent à eux seuls 27 % du commerce international des armes<sup>1</sup>. Les pays de l'Union européenne ne constituent une entité neutre ni en droit ni en fait. Leurs multiples interventions, éclatées sur divers théâtres d'opération, sont autant d'occasions d'exposition au risque.

Le pari sur la non-vulnérabilité de l'Union européenne en raison de l'absence d'ennemi désigné et de l'innocuité postulée de sa politique exté-

1. Source : Stockholm International Peace and Research Institut (SIPRI).

rière est donc largement un leurre. Les Européens peuvent bien « cofacer » leurs échanges commerciaux, garantir le taux de change de l'euro, ils ne sont toujours pas assurés contre l'histoire. À cet égard, le 11 septembre 2001 a été un électrochoc qui a modifié notre vision de la sécurité de l'Europe. C'est ce qui ressort d'un document de l'Union présenté par Javier Solana en décembre 2003 intitulé « Stratégie européenne de sécurité ». Le terrorisme, la prolifération, les conflits régionaux et la déliquescence des États sont présentés comme des défis majeurs pour la sécurité des Européens. Mais au-delà du constat, aucune réponse concrète n'est apportée. Ni la doctrine ni les moyens militaires n'ont été réévalués.

L'Europe accepte désormais de se décrire comme une puissance tranquille (formule de Todorov<sup>1</sup> largement reprise), ce qui sert en fait d'excuse à la faiblesse de ses moyens et d'alibi à une conception hasardeuse de la puissance. Hasardeuse car la puissance n'est jamais tranquille en soi, elle demeure toujours relative et toujours instable. La puissance doit s'accepter et s'assumer en entier, ce qui signifie aussi qu'elle doit être entièrement contrôlée. Faute d'Union politique renforcée, sans commissaire politique ni contrôle démocratique, la défense européenne bute donc sur un premier obstacle, celui de sa légitimité. La puissance européenne n'est pas politiquement tranquille, elle est seulement politiquement inconsistante. Elle est par ailleurs décrite comme « tranquille » afin d'escamoter une réelle difficulté, à savoir que ses moyens sont en fait bridés. À ce compte, la notion ne sert donc qu'à justifier un outil peu efficace. La puissance européenne est enfin conçue comme « tranquille » parce qu'on cherche, par crainte d'un mauvais usage de la force militaire, à en limiter *a priori* les missions. Sauf que, sur le terrain, les interventions des forces européennes, sous drapeau de l'OTAN, comme au Kosovo ou en Afghanistan, évoluent vers des opérations qui dans les faits sont de plus en plus robustes.

Les Européens vivent dans la fiction qu'ils sont dans la situation du sage hégélien et qu'ils ne leur restent plus qu'à attendre le reste de l'humanité attardée dans l'histoire. Ils croient jouir d'une situation de paix et de prospérité définitivement acquise d'où personne jamais plus ne cherchera à les déloger. Ils considèrent ensuite que l'emploi préventif ou répressif de la force, au nom de la stabilité internationale, du droit et de la morale, parce qu'il serait légitimé, ne ferait courir aucun risque de choc en retour. À l'heure de la globalisation, cette vision « décontextualise » géopolitiquement l'Europe comme si elle pouvait s'apparenter, en tant que continent, à l'Amérique latine et, comme entité politique, à une sorte de « grosse

1. Todorov Tzvetan, *Le nouveau désordre mondial*, Robert Laffont, Paris, 2003.

Suisse ». Cette tentation de la neutralité ne tient pas la route. Les menaces que font peser la course aux armements et la prolifération se sont accumulées aux pourtours d'une Europe qui, certes, n'est plus centre de crise mais qui, de la Méditerranée à l'Asie centrale, est en contact avec un impressionnant arc de crise. Les Européens sous-estiment l'ampleur de la recomposition en cours du paysage stratégique du fait de la montée en puissance économique et militaire de l'Inde et de la Chine et de l'implication de l'Occident dans la stabilisation du Proche et du Moyen Orient. Ils méconnaissent les responsabilités que confère à l'Europe son poids économique et politique. Ils relativisent leur collaboration, y compris par les voies militaires, à ce qui, vu d'ailleurs, s'apparente à la conservation disciplinaire par l'Occident du *statu quo* international.

Quand on pense à tous les conflits auxquels notre pays, avec quelques-uns de ses proches partenaires, a participé depuis 1990, le constat est saisissant entre la multiplication des engagements militaires européens, la faiblesse des préalables politiques et l'absorption de leurs effets et de leurs affects à rebours. Les enseignements opérationnels, tous ces retours d'expériences utiles aux armées, ont bien été dégagés concrètement. Mais politiquement, dans la conscience collective des Européens, c'est comme si ces conflits n'avaient pas existé et qu'une fois achevés, ils étaient historiquement démontés. La neutralisation est évidemment un subterfuge idéologique. Elle permet aux Européens de soutenir que leurs actions militaires sont *a priori* dépourvues d'intentions. Ces interventions n'auraient d'autre sens que le retour à l'ordre, le maintien du *statu quo*, la fin d'un trouble ; ce qui tend à prouver qu'elles sont foncièrement conservatrices.

L'interventionnisme militaire européen « pour la bonne cause » justifie une interrogation de fonds tant les contradictions sont grandes sur le bien-fondé et les conséquences des actions que nous menons en ordre dispersé. Dépourvus de doctrine militaire commune, les Européens ne peuvent que perdre sur tous les tableaux : celui de leurs intérêts parce qu'ils ne se donnent pas les moyens de les défendre vraiment et de manière autonome ; et celui de leurs principes puisqu'ils sont suspectés dans leurs opérations et leurs ventes d'armes d'agir ou de s'abstenir en fonction d'intérêts nationaux de surcroît souvent divergents.

Il faut raisonner nos interventions militaires non en fonction des émotions ou au gré des circonstances mais selon une doctrine claire et en les soumettant à un contrôle démocratique. Pour assurer leur sécurité dans ce monde aux pourtours flous, pour participer à la mise en forme d'une organisation internationale plus juste, pour donner plus de chance à la paix, les Européens ne peuvent tourner le dos à la puissance. On ne peut promou-

voir un projet politique européen en faisant fi de la violence et en refusant de s'interroger sur l'actualité de la guerre.

## L'Europe mal armée

Les citoyens européens sont conscients de la montée dans le monde des tensions liées à la menace terroriste transnationale, à l'accroissement des inégalités et au non-règlement de certains conflits régionaux. Ils attendent de l'Europe un niveau de sécurité supérieur à ce qu'ils peuvent attendre de chaque État pris individuellement. L'Europe est la seule de taille à faire l'histoire. L'Union est un cadre indispensable aux économies d'échelle et à la rationalisation des appareils de dépense. Pourtant, même unies, les forces européennes en l'état actuel sont loin d'être à la hauteur des missions auxquelles on les destine. L'Europe dépense chaque année 40 % du budget de défense des États-Unis. Ses capacités militaires, en revanche, représentent moins de 20 % de celles des Américains. L'Europe paie au prix fort sa division. Les pays européens rassemblent sous les drapeaux un peu moins de 2 millions de soldats (contre un peu moins de 1,5 aux États-Unis) mais ils peinent à réunir une force d'intervention rapide de 20 000 hommes. La comparaison des capacités militaires européennes avec celles des États-Unis est écrasante : 7 sous-marins nucléaires lanceurs d'engins européens contre 18 américains, 4 porte-avions contre 12, 326 avions de transport contre 900, 2 229 hélicoptères de transport ou de combat contre 5 054. La capacité de reconnaissance aérienne des Européens représente à peine 15 % de celle des Américains, la capacité de transport aérien à peine un cinquième. Le stock de missiles européens de haute précision représente tout juste un dixième de celui des Américains. Les pays européens ont mis longtemps à réformer leur modèle d'armée et à abandonner partiellement la conscription. Ils disposent ensemble d'une armée pléthorique mais qui est, faute d'organisation et de réactivité, largement inadaptée aux problématiques militaires d'aujourd'hui. La faiblesse militaire de l'Europe s'accuse plus nettement dans les domaines stratégiques comme la maîtrise de l'espace et de l'information. Lors de la guerre du Kosovo, les Européens comptaient sur 2 satellites, les Américains sur 33. Cet écart est voué à se creuser. Les budgets de la défense des États membres de l'Union s'érodent. Au Royaume-Uni, les crédits militaires sont passés de 3,07 % du PNB en 1994 à 2,27 % en 2004, en France de 3,07 % à 1,74 %. Rappelons pour mémoire que les Américains consacrent environ 3,5 % de leur PNB à leur défense et que ces dépenses sont en pleine explosion. Dans tous les domaines qui dimensionnent les éléments de la

puissance militaire aujourd'hui (dissuasion nucléaire, maîtrise de l'information, puissance aérienne et capacité de projection), l'Europe n'anticipe plus jamais et peine à suivre.

Il ne s'agit pas seulement d'un problème de volume mais d'abord d'un problème d'orientation des crédits, de rationalisation des dépenses et d'organisation des moyens. La défense de l'Europe reste la résultante des politiques suivies par chacun des États membres dotés d'un statut particulier (les neutres, les membres ou non de l'OTAN). Elle est tributaire des crédits que chacun consacre sans coordination préalable à ses capacités militaires. La défense européenne a du mal à conjuguer aspiration à l'autonomie et solidarité atlantique. Elle manque d'unité dans la définition de ses objectifs stratégiques et dans la composition de ses moyens. Certains moyens conventionnels sont redondants quand d'autres font cruellement défaut, notamment dans le domaine stratégique. Concrètement, pour mettre à niveau les capacités militaires des Européens, dans un contexte budgétaire peu favorable, il n'y a pas d'autre solution que d'adopter une discipline commune et de mieux orienter les priorités. Cela implique de plus coopérer, de mettre fin aux duplications aussi inutiles que coûteuses. Une grande partie des crédits consiste à financer des structures de forces et de soutien que l'on retrouve dans les 25 États membres. Chaque pays a son ministère de la défense, ses états-majors, ses écoles militaires, ses infrastructures... Derrière les chiffres, une réalité politique : l'inadéquation des nations européennes aux enjeux géopolitiques et militaires d'aujourd'hui.

Certes, la construction d'une défense européenne est inscrite dans les traités de l'Union européenne depuis Maastricht ; certes, elle s'est trouvée considérablement renforcée après 1998 et la relance du sommet franco-britannique de St Malo. Mais si, sur le papier, depuis les sommets de Nice en 2001 et de Laeken en 2002, l'Union dispose de forces autonomes, sa capacité à les mettre en œuvre politiquement et militairement reste médiocre. L'échec du projet de traité constitutionnel risque d'être un coup d'arrêt politique pour l'Europe de la défense. Par rapport aux ambitions contenues dans la déclaration de Laeken, les Européens sont de fait en train de ravalier leurs objectifs intermédiaires. Il ne s'agit plus de viser à projeter à terme une force de 60 000 hommes pendant dix-huit mois mais à partir de moyens identifiés dans cette force théorique d'être en mesure de déployer des groupes de 1 500 hommes. Le réalisme affiché pour expliquer ce changement de portage du projet a du mal à cacher les signes d'un abandon. Si aucune initiative forte de relance n'est prise pour progresser sur la voie d'une défense européenne davantage intégrée, le destin de l'Union risque malheureusement d'être joué pour longtemps.

Le projet de Constitution européenne présentait des avancées importantes pour la politique européenne de sécurité et de défense : création d'un poste de ministre des Affaires étrangères, possibilité de coopérations renforcées, mise en place d'une clause d'assistance mutuelle, consolidation de l'Agence européenne de l'armement. Faute de traité constitutionnel après les rejets français et néerlandais en 2005, ces avancées devraient être reprises et consolidées soit dans le cadre des textes existants, soit dans un traité *ad hoc* concernant la défense européenne. À supposer que ces consolidations institutionnelles soient possibles, sans élan politique, elles resteront cependant insuffisantes.

Le renforcement de la politique de défense et de sécurité de l'Union passe en effet par l'approfondissement du concept de défense européenne, la consolidation des acquis, la constitution d'éléments de forces communes et, à terme, le projet d'une défense complètement intégrée. Certains considéreront sans doute, à la lecture de ces lignes, que la tâche est immense, que les projets sont prématurés, que les esprits ne sont pas prêts. Pourtant, si nous ne prenons pas d'initiatives concrètes, l'Europe de la défense, suivant le sort malheureux de l'UEO<sup>1</sup>, glissera doucement de la colonne des illusions perdues dans celle du déclin programmé. Pourtant, face à la crise institutionnelle que traverse l'Europe élargie, une relance de la construction de la défense représente une issue possible. L'idée semblera sans doute à beaucoup paradoxale. Relançons l'Union à partir d'un grand chantier de la défense ! Ne faisons pas de l'unité politique le préalable pour la mise en place d'une Europe de la défense mais faisons au contraire des progrès de celle-ci le moteur de celle-là.

## Autonomie et renforcement

La réévaluation des finalités de l'Europe de la défense impose d'abord de redimensionner ses forces. L'Union européenne a vocation à développer ses prérogatives et ses responsabilités en n'ayant pas moins de compétences à terme que l'OTAN qui se considère déjà comme une organisation de

1. L'Union de l'Europe Occidentale (UEO) prend la suite de l'Union Occidentale instaurée en 1948 par le traité de Bruxelles. Les membres de l'UEO sont l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, la France, la Grèce, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal et le Royaume-Uni. Cette union est fondée sur le principe de l'automatisme de l'engagement militaire de l'ensemble des membres en cas de l'agression de l'un d'entre eux. Durant la guerre froide, l'UEO restera cependant cantonnée à un simple forum de discussion, laissant la sécurité de l'Europe intégralement aux mains de l'OTAN. Après 1992, sur proposition de la France, la revitalisation de l'UEO pour en faire «le bras armé» de l'Union européenne sera recherchée sans succès.

sécurité multifonctionnelle et non plus comme une simple alliance militaire. C'est un point clef. Or, la mise à niveau des capacités militaires de l'Union est déjà problématique. Lui affecter d'autres ambitions peut paraître irréaliste. C'est pourquoi, il faut reconsidérer la méthode. Pour des raisons de cohérence politique, la discussion sur les missions de la défense européenne doit être menée dans le cadre plénier de l'Union. En revanche, s'agissant du renforcement concret des capacités, quelques États membres, en avant-garde, peuvent prendre des initiatives. Il était bon que leurs impulsions puissent se faire dans un cadre juridique approprié à travers le mécanisme des coopérations structurées prévu par le projet de Constitution européenne. Cette approche n'est pas choquante. Elle a conduit, dans le passé, à la mise sur pied du Corps européen ou, dans le domaine de l'armement, à l'institution de l'Organisation conjointe de coopération en matière d'armement (OCCAR: sorte de préfiguration de la future Agence européenne de l'armement). En cette matière, il est d'une part important que chaque processus de coopération reste à tout moment ouvert à l'adhésion d'autres pays; il est d'autre part essentiel que les coopérations restent toujours compatibles avec les institutions et la politique de l'Union. Pour l'avenir, cette approche, à partir de coopérations, « structurées » de fait sinon en droit, devrait permettre d'instituer les premières formes et les éléments précurseurs d'une défense européenne intégrée: la constitution d'unités placées de façon permanente sous commandements unifiés; la coordination des travaux de planification stratégiques et opérationnels; la mise sur pied de programmes communs pour la formation initiale des officiers; l'application de critères de convergence aux budgets militaires; la programmation harmonisée des grands équipements militaires, notamment dans le domaine spatial ou dans celui de l'allonge stratégique; la commande groupée des grands équipements militaires. La convergence des politiques d'acquisition d'équipements est d'ailleurs une absolue nécessité si l'on veut sauvegarder et consolider une plate-forme industrielle de haute technologie en Europe.

Reste un sujet qui fâche: l'autonomie de l'Union par rapport à l'OTAN. Lors des discussions finales sur le traité constitutionnel, on a pu constater que la politique étrangère, de sécurité et de défense (PESD) est désormais combattue à visage découvert par Washington qui a fait pièce par tous les moyens à l'intégration et au renforcement de la défense européenne<sup>1</sup>. La question du principe de non-duplication des capacités

1. On se souvient des moqueries de Washington à l'égard des initiatives du club des « chocolatiers » constitué de l'Allemagne, de la France, du Luxembourg ou encore des critiques à l'égard de la « vieille Europe ».

militaires avec l'OTAN reste une pomme de discorde dès lors qu'une fois les forces pré-constituées, il convient aussi de doter l'Union européenne des capacités de commandement et de planification qui lui assureraient un début d'autonomie stratégique. L'Union européenne est une organisation politique organisant des transferts, des délégations et des représentations de la souveraineté; l'OTAN n'est qu'une alliance militaire. Les décisions de l'une doivent logiquement précéder les engagements des États dans l'autre. Ce point ne paraît pas pouvoir donner lieu à compromis.

L'OTAN, pour la plupart des Européens, est le cadre naturel dans lequel s'inscrit leur politique de défense. D'où la prudence d'un Tony Blair voire d'un Gerhard Schröder ou d'une Angela Merkel quand ils abordent le sujet de la défense européenne même quand, sur le fond, leurs objectifs rejoignent les nôtres: peser d'un plus grand poids vis-à-vis des États-Unis, réaliser des économies d'échelle, établir entre les grands pays européens une entente efficace pour l'Union.

Il va de soi cependant que la crédibilité de l'Union européenne en matière de défense sera proportionnelle au niveau d'autonomie qu'elle parviendra à acquérir pour apprécier les situations et mettre pleinement en œuvre les décisions prises dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité. Concrètement, cette notion d'autonomie est vitale. Elle implique que l'Union se dote des capacités de renseignements, de planification, de commandement et de contrôle qui lui font aujourd'hui défaut. Celles-ci, pour être efficaces et crédibles, ne doivent pas être comptées trop chichement. La réussite de l'Europe de la défense passe aussi pragmatiquement par les relations et les arrangements que l'Union européenne mettra sur pied avec l'OTAN. La coopération harmonieuse des activités des deux organisations renforce la stabilité en Europe. À cet égard et étant données les démarches parallèles d'ores et déjà entreprises au sein de l'Union européenne et à l'OTAN, il s'agit de viser tout à la fois la complémentarité et la cohérence globale, ce qui suppose que l'Union européenne puisse s'appuyer sur les moyens de planification de l'OTAN et y recourir en tant que de besoin mais aussi qu'elle développe ses propres moyens d'appréciation et de gestion des crises.

L'ambiguïté restera encore longtemps la condition de tout accord avec nos partenaires. En matière de défense collective de l'Europe, personne n'envisage aujourd'hui une émancipation totale et définitive de l'OTAN, même parmi les plus farouches partisans de la cause européenne. Mais l'OTAN connaît un problème existentiel depuis la chute du mur de Berlin. Les alliances militaires survivent mal à la disparition de l'ennemi contre lequel elles se sont constituées. Certes, l'Organisation a trouvé une seconde vie avec l'élargissement aux pays de l'ex-Union soviétique mais ce n'était qu'un ultime sursaut parachevant le dénouement de la guerre

froide. L'intégration en cours de ces mêmes pays dans l'Union prive désormais l'OTAN de cet avantage géopolitique. L'unification du vieux continent tant en interne que vis-à-vis de l'extérieur a plus de raisons de se réaliser au sein d'une Union politique et économique que dans le cadre d'une alliance militaire dépourvue de la légitimité démocratique que confère l'élection de ses représentants. L'OTAN est désormais travaillée par le doute. L'attitude de Washington qui proclame la supériorité des coalitions de circonstance fragilise son mandat et ses missions. L'OTAN est devenue une boîte à outils pour les Américains qui refusent de partager la décision avec les Européens. On ne redoute pas une boîte à outils, on s'en sert. L'Union européenne doit donc à la fois s'appuyer sur l'OTAN qui dispose de moyens importants et développer progressivement ses propres instruments de défense. Le risque est qu'elle laisse l'OTAN la prendre de vitesse dans les avancées technologiques qui seules permettent d'assurer des instruments militaires crédibles en matière de gestion des crises, de maîtrise de l'information et de capacités de projection. Or, au moment où l'Europe piétine, l'OTAN accroît son avantage en terme de moyens et prend dans toute une série de domaines des initiatives politiques qui vont à l'encontre du projet d'une Union européenne plus investie dans le domaine de la sécurité, des politiques de sécurité et du contrôle démocratique de ces politiques.

## Vers une défense intégrée

L'Europe avance à la fois par une série de petits pas et grâce à de grandes perspectives : l'armée européenne en fait partie. Les événements pressent sa création ; les habitudes, les arrières-pensées, les maladroites la retardent. La crise des Balkans, les attentats de Madrid, la guerre d'Irak, l'élargissement de l'Union, tout incite l'Europe à prendre conscience des responsabilités internationales qui lui incombent. En combinant sagement les avancées à quelques-uns et l'enracinement du processus dans l'Union, l'ambition d'une défense européenne intégrée n'est pourtant pas hors de portée.

Pour partir du bon pied, il faut aborder cette question sous l'angle de la politique étrangère et de sécurité. D'ores et déjà, le Conseil européen, en avalisant la "stratégie européenne de sécurité" élaborée par Javier Solana, a formalisé l'attachement de l'Union à des principes fondamentaux. Ces principes sont le multilatéralisme et la responsabilité du conseil de sécurité de l'ONU pour le maintien de la paix et de la sécurité, le rôle éminent du droit international et l'engagement diplomatique préventif dans la résolu-

tion des crises. Ils font l'objet d'un consensus entre les Européens et constituent un bon point de départ. Ces principes ne sont pourtant pas suffisants. La guerre d'Irak a montré qu'une clarification, relative aux interventions de l'Union en matière de prévention des conflits, était nécessaire au plan théorique. Au niveau de l'Union et à l'ONU, la doctrine doit être reformulée et précisée pour mieux encadrer les conditions de déclenchement d'une opération impliquant le recours à la force : menace contre la paix, consentement des États, critères d'évaluation concernant l'ingérence humanitaire. Concrètement, l'Union devrait participer plus activement au renforcement des missions des Nations Unies dans le domaine de la surveillance du désarmement ou de son contrôle.

Pour que l'Europe assume mieux ses responsabilités internationales, un préalable s'impose : l'Union ne peut pas négliger sa propre sécurité. Étendre les missions de la politique européenne et de défense à la sécurité de l'Europe et, dans cette perspective, mettre à niveau ses moyens constitue un enjeu majeur des années à venir. L'objectif à terme doit être d'intégrer parmi les missions de la politique de défense européenne la lutte contre le terrorisme et la protection du territoire de l'Union, deux priorités essentielles pour le citoyen européen. La défense en effet n'est pas un but en soi. Elle est un volet de la politique étrangère de l'Union et repose sur des intérêts débattus en commun. Elle ne peut cependant se construire sans répondre aux attentes de sécurité des populations. Le progrès de la défense européenne suppose donc un accord politique sur la distribution des pouvoirs entre les États-membres et l'Union ainsi qu'une définition claire du champ d'intervention de l'Union. L'étape suivante doit être la rédaction d'un Livre blanc européen sur la défense qui déterminerait les scénarios d'engagement des forces armées européennes en fonction du concept de sécurité de l'Union. Ce livre blanc devrait déboucher sur une planification des forces armées européennes avec comme perspective l'établissement d'une loi de programmation militaire européenne permettant de coordonner les politiques d'acquisition des pays de l'Union, à commencer par ceux qui au travers d'une coopération structurée se seraient engagés sur la voie de l'intégration de leurs forces.

Le niveau « politico-militaire » est un échelon d'articulation essentiel de la politique européenne de défense. Il est devenu un fourre-tout dangereux parce qu'en découle une propension à la bureaucratie, hors de proportion avec les capacités militaires de l'Union proprement dite. Il est, par ailleurs, le niveau où se manifeste la plus grande réticence des Américains qui dénoncent l'effet de duplication par rapport à l'OTAN en ce qui concerne les outils stratégiques fondamentaux (information, évaluation, planification, commandement). En ce qui concerne la planification straté-

gique et opérationnelle, l'Europe a besoin d'États-majors intégrés qui ne se contentent pas de chapeauter virtuellement les états-majors nationaux mais les coordonnent ou en fusionnent les travaux. En ce qui concerne la planification des capacités de défense, tous les alliés, sauf la France et les États-Unis, ont confié cette procédure très lourde à l'OTAN. Elle passe par des rouages bureaucratiques budgétaires et militaires particulièrement sophistiqués. Il n'est pas possible de décider brusquement d'y mettre fin. La solution pourrait être soit de greffer un volet européen sur la "defence-planning procedure" de l'OTAN – avec peu de chances de réussite étant donnée la disproportion des forces en présence – soit, plus simplement, de dupliquer les procédures atlantiques pour le compte des européens.

L'affrontement avec les Américains est inéluctable sur ce point. Pourtant, il faut oser affirmer la nécessité d'une duplication créatrice. Sans organes propres (copiés sur ceux de l'OTAN et éventuellement articulés *a posteriori* avec ceux-ci), aucune autonomie de la défense européenne n'est possible : la PESD ne disposera d'aucun instrument de mise en œuvre ; les différentes forces européennes manqueront de la coordination nécessaire. Cet étage médian de la politique européenne de défense est le plus délicat à construire. C'est celui où il convient d'exercer la plus grande vigilance. C'est à ce niveau que se situent les principaux enjeux sur l'autonomie d'action militaire de l'Union européenne.

La question des forces, par comparaison, est beaucoup plus simple. Il n'est pas possible de les « fusionner » totalement. On ne peut pas, par exemple, créer une armée à l'échelle de l'Union européenne dont les soldats viendraient indifféremment de n'importe quel pays membre et serviraient au sein de n'importe quelle unité. Un porte-avions doit avoir un équipage national pour être opérationnel. Ceci vaut aussi pour l'armée de terre : l'unité élémentaire est le bataillon (quelques centaines d'hommes, il y en a deux ou trois par régiment) et les forces au-dessous ne peuvent être fusionnées. Au-dessus, en revanche, il est possible d'aller plus avant, comme en témoigne la constitution de la brigade franco-allemande et des brigades multinationales constituées à l'occasion des opérations de maintien de la paix.

Constituer des forces efficaces au service de l'Union européenne implique de porter l'effort sur deux points. D'abord la standardisation : les forces doivent être entraînées ensemble et utiliser les mêmes équipements pour être inter-opérables. Ensuite, il faut renforcer les états-majors, en particulier les états-majors de forces qui sont devenus la cheville ouvrière des interventions militaires. Au-delà de cet aspect organisationnel, le développement de l'Europe de la défense suppose, bien sûr, que les pays européens ne fassent plus, en matière d'équipements, des choix contradictoires. L'incapacité dans laquelle les Européens se trouvent encore aujourd'hui pour se

mettre d'accord sur le choix de leurs équipements militaires futurs (avions de chasse, drones, porte-avions, frégates, sous-marins classiques) est particulièrement inquiétante. Pour réaliser des économies d'échelle et favoriser la restructuration de l'industrie européenne de défense, gage d'une véritable autonomie de la défense européenne, la préférence européenne en matière d'acquisition doit devenir la règle. Une véritable politique industrielle ne pourra être conduite qu'en favorisant les regroupements industriels qui apparaissent encore nécessaires, en finançant le développement des technologies stratégiques ou en soutenant l'activité industrielle par le biais des commandes quand cela apparaît nécessaire. L'Agence européenne de l'armement a été créée pour cela. Il faut veiller à ce que ses objectifs soient atteints et qu'elle ait les moyens de sa mission.

Pour mettre à niveau les capacités militaires de l'Union, il n'y a pas d'autre solution que d'adopter une discipline européenne articulée autour de trois principes : la spécialisation, la mutualisation et l'acquisition en commun. La programmation commune est donc la clef de la rationalisation de l'outil militaire européen et de la convergence des armées nationales. Elle doit porter en particulier sur les efforts en matière de recherche et de développement. Une telle politique d'armement est ambitieuse et implique la consolidation d'un effort financier. La question du partage de financements ne pourra pas, en conséquence, être évitée. La politique de sécurité et de défense de l'Union européenne est mise en œuvre au profit de tous les citoyens européens. Il est donc logique que le coût de cette assurance soit partagé entre tous les États membres. Comme pour l'institution de la monnaie unique, des critères de convergence devraient être mis en place afin de garantir une pleine participation de chacun à l'Europe de la défense.

L'Europe possède la taille critique pour peser sur le cours des choses et pour que les objectifs de transformation de la société internationale vers davantage de sécurité et de justice ne restent pas lettre morte. Dans cette perspective, l'Union européenne doit d'abord assurer la protection des États qui la composent et des citoyens qui y vivent. Elle doit ensuite être en mesure d'intervenir efficacement à l'extérieur, en particulier à la périphérie de son territoire, afin de restaurer la paix lorsqu'elle est menacée. Elle doit enfin, par la conjugaison de son autorité morale et politique, de ses actions économiques, de ses moyens civils et militaires de gestion des crises, contribuer à rééquilibrer les relations internationales. L'objectif d'une Europe unie dotée à terme d'une armée intégrée constitue le choix politique et stratégique majeur des quinze prochaines années. Ce qui a été réalisé pour la monnaie, il faut à présent le tenter pour la défense sous peine de voir la défense européenne rester ce qu'elle est aujourd'hui : un tigre de papier.