

L'hypothétique défense européenne

Jacques Le Dauphin
Directeur de l'IDRP

L'Europe de la défense, serait-ce « l'Arlésienne » dont on parle beaucoup et qu'on ne voit jamais ?

Au volant de l'Union européenne pour six mois Nicolas Sarkozy a déclaré en faire une priorité essentielle de la présidence française. Si l'affirmation peut laisser perplexe, du moins a-t-elle le mérite de relancer le débat qui perdure autour de la question centrale : Une Europe de la défense pourquoi pas, mais au nom de quelles exigences et dans quels objectifs ?

Car au delà de déclarations pour le moins très optimistes la défense européenne demeure toujours en quête de légitimité. La défense des Européens semble assurée par les armées nationales et par l'Alliance atlantique. La PESD (Politique Européenne de Sécurité et de Défense), par trop « sublimée », en nombre de circonstances, comme défense européenne, ne joue qu'un rôle très marginal. Sans doute avancera-t-on qu'elle constitue un acquis notable en claire rupture dans l'histoire de la construction européenne, mais elle ne représente pas l'armature d'une volonté commune des Européens. En l'état actuel des choses la plus grande majorité des Etats de l'Union européenne ne veut pas d'une véritable défense européenne et c'est dans l'aire euro-atlantique, avec les États-Unis, que la défense collective de l'Europe est conçue. L'OTAN demeure au centre des enjeux de sécurité. Certes la PESD n'est pas inexistante mais son activité est très épisodique car elle ne découle pas d'un concept stratégique clairement défini, si ce n'est le document « une Europe sûre dans un monde meilleur » adopté en 2003 par les chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union. La PESD s'est dotée d'objectifs capacitaires et d'outils militaires communs, les moyens précédant les fins en quelque sorte, ce qui est assez original, et qui explique pour une large part les difficultés rencontrées. Ainsi « l'objectif global (Helsinki headline goal) » a posé la constitution d'une force d'intervention rapide de 60 000 hommes, précisée par la suite par la composition de groupements tactiques inter-armées (battle groups) de 15 000 hommes, nationaux, binationaux, multinationaux.

On notera au passage que ces forces ne sont pas dédiées en exclusivité à l'Union européenne et qu'elles peuvent être déployées dans le cadre de l'OTAN (certaines d'entre-elles sont d'ailleurs communes avec celles de la Force d'action rapide de l'Otan). On notera aussi que ces dispositifs permettent un engagement à la carte pour chaque pays de l'Union européenne. La PESD a aussi, c'est vrai, engagé des opérations militaires dont deux méritent une attention particulière, «Eurofor -Athéa» en Bosnie en 2004 et «Eurofor Tchad» qui a débuté en janvier 2008. Mais aussi notables soient-elles ces opérations qui n'engagent qu'une partie des États européens renvoient à des ambitions limitées, centrées sur la gestion des crises, à des missions dites de « Petersberg » (missions humanitaires, missions d'évacuation de ressortissants, mission de maintien et de rétablissement de la paix), lesquelles ne relèvent pas de la défense collective toujours assignée à l'OTAN. Par ailleurs de par sa construction la PESD se situe hors champs communautaire, elle relève de l'intergouvernemental. C'est pourquoi elle navigue à vue, dans la gestion de crises où l'OTAN ne s'estime pas concernée et ce sont les États qui dictent les règles du jeu, les conditions de leur participation à un moment donné de l'intervention. Pour chaque État ces opérations sont « facultatives », chacun peut choisir jusqu'où et selon quelles modalités il s'y engage ou bien décider de rester en retrait. Ce constat contraste quelque peu avec les déclarations qui fleurissent ici ou là évoquant des « avancées spectaculaires » ou n'hésitant pas comme l'Amiral Jean-Pierre Tiffou dans la revue «Défense nationale» à parler de «merveilleux destin». En réalité la PESD marque le pas et dans sa dimension militaire elle est actée pour l'essentiel par un nombre limité d'États, ce qui sape sa légitimité politique. C'est notamment perceptible en ce qui concerne les dépenses engagées. Six pays sur vingt-sept en assument 80%.

En résumé la PESD ne joue présentement qu'un rôle marginal dans les affaires de défense en Europe. Peut-elle aller au-delà en ouvrant des pistes plus ambitieuses, notamment celle de doter le continent d'une défense véritablement autonome lui permettant de jouer un rôle à sa mesure dans les affaires internationales ? A cet égard sont souvent évoquées les suites à donner au sommet franco-britannique qui s'était déroulé à Saint-Malo en 1998. Dix ans après on peut s'interroger, ce sommet marquait-il un signal fort d'ouverture en ce sens ? Le livre blanc de la défense britannique «the national security strategy of the United Kingdom» paru en mars 2008 lève les ambiguïtés qui pouvaient subsister. Le texte insiste surtout sur l'importance d'une coopération renforcée avec l'OTAN et il est des plus vague quand à une « éventuelle » défense européenne. On soulignera que cette conception britannique n'est pas isolée et tend à être partagée au sein des vingt-sept, d'autant que chaque pays définit individuellement sa politique transatlantique. Ainsi la Pologne comme la République Tchèque ont accepté l'implantation sur leurs territoires de systèmes antimissiles américains sans aucune consultation de leurs partenaires européens.

De nombreux pays pensent aussi que l'OTAN a une fonction politique d'équilibre entre les Etats européens, car ils sont méfiants vis-à-vis des ambitions des États les plus puissants. Ainsi la France qui jusque lors a été à peu près la seule à porter le projet de défense européenne se voit suspecter, à tort ou à raison, d'œuvrer à des représentations géopolitiques spécifiques, plus axées sur la poursuite d'intérêts nationaux en Europe, que sur la définition d'intérêts communs des Européens. C'est pourquoi concernant la vision française de la finalité de la PESD des doutes persistent quand à un agenda caché de Paris. La conception « héroïque » de son rôle par « l'hyper président » français ne peut qu'alimenter interrogations et tensions.

Ainsi les prédictions un peu hâtives sur le déclassement de l'OTAN en parallèle avec l'éloignement de la bipolarité se sont avérées sinon fausses, ou du moins ont-elles perdues leur caractère d'actualité. La défense européenne n'a pas surgi spontanément en substitution. Toutefois on ne saurait occulter les contradictions qui traversent la relation transatlantique à un niveau sans précédent depuis la fin de la guerre froide. La crise irakienne en 2002 en a été révélatrice. Si depuis les dirigeants ont changé et que la tension euro-atlantique semble avoir perdu quelque peu de son acuité elle n'en a pas pour autant disparue. Les épisodes guerriers en Irak ont des effets durables qui minent le relationnel. Si les Etats-Unis ont gagné une guerre qu'ils ne pouvaient perdre, l'enlisement dans lequel ils se trouvent aujourd'hui, tant en Irak qu'en Afghanistan, témoigne du caractère aventuriste de l'expédition. C'est de plus en plus perçu, aux États-Unis mêmes. Les derniers sommets de l'OTAN, à RIGA, à Bucarest, se sont fait le reflet de vives inquiétudes à l'égard de possibles aventures du même type, sous impulsion américaine, dans un proche avenir. Ainsi lors de ces sommets les divergences ont porté pour l'essentiel sur deux questions : L'OTAN doit-elle s'étendre au-delà de son membership classique pour trouver des appuis hors Europe, et devenir dans les faits, et selon les circonstances une « alliance généraliste des démocraties » ? D'autre part doit-elle se doter de moyens d'une intervention générale dans les crises, à tous les niveaux et à toutes les phases, en articulant l'usage des moyens militaires à celui des moyens civils ? Ce souhait simultané d'une globalisation géographique, d'une multiplication des partenaires, et d'élargissement aux compétences civiles, ouvrirait la voie à une mutation de l'OTAN, passant d'alliance de défense en alliance politique, dans une nouvelle forme de bipolarité instinctive entre le monde occidental et le monde en évolution incertaine, considéré comme porteur de menaces. Cette sorte de « Sainte Alliance » occidentale suscite non seulement réserves mais aussi hostilités de plusieurs pays, car en fin de compte elle crédibiliserait la crainte exprimée par Samuel Huntington de « clash des civilisations ». La stratégie bismarckienne de noyau autour duquel gravitent nécessairement tous les rayons apparaît grippée. Alors une organisation dont les membres ne s'accordent qu'à minima sur son rôle actuel et moins encore sur son rôle futur est une institution

en crise. C'est pourquoi le nouveau concept stratégique de l'OTAN qui devrait être adopté l'année prochaine retient toute l'attention.

L'Alliance atlantique n'est pas pour autant en voie de désintégration. En dépit des divergences exprimées, pour des raisons diverses, aucun des pays membres ne souhaite remettre en cause l'existence de l'OTAN, ni s'en retirer. D'autres paramètres interviennent dans la prégnance transatlantique. Ainsi le Traité de Lisbonne, en cours de ratification au sein de l'Union européenne affirme clairement le monopole de l'OTAN comme instance de défense collective. Les déclarations de Javier Solana, Haut représentant de l'Union européenne pour la PESC, tendant à montrer que ce traité est susceptible de relancer la PESD apparaissent peu crédibles. En résumé l'OTAN et la défense européenne sont toutes deux en quête de légitimité. Serait-ce la quadrature du cercle ?

C'est dans ce paysage, brièvement esquissé, que s'exerce présentement la présidence française de l'Union européenne. » Nous nous battons pour obtenir une politique commune de défense » a déclaré Nicolas Sarkozy. Se battre ? Avec qui, contre qui, pour quelles orientations ? Plusieurs analystes évoquent un projet baptisé »bruxelliste », dont il serait porteur, tendant à mettre en ligne les représentations géopolitiques diverses des vingt-sept, en lien avec celles des États-Unis. L'inclinaison américaine du président français, déjà perceptible à la Conférence des ambassadeurs en novembre 2007 à Paris, puis lors de son voyage aux États-Unis, confirmée au sommet de l'OTAN à Bucarest, permettrait selon eux d'engranger une « normalisation » des relations France - OTAN, avec comme corolaire l'agrément par les États-Unis de la défense européenne. Un tel projet résulterait d'un double constat, la PESD ne peut progresser ,au delà des positions acquises dans une logique d'opposition ou de concurrence avec l'OTAN, ce que les Américains refusent ,ainsi que le plus grand nombre des dirigeants européens, elle ne peut le faire que dans un rapprochement avec l'OTAN, laquelle laissant une plus grande plateaux Européens. C'est dans cet esprit que Nicolas Sarkozy a pu déclarer » Je souhaite que dans les prochains mois nous avancions de front vers le renforcement de l'Europe de la défense et vers la rénovation de l'OTAN et donc de sa relation avec la France .Les deux vont ensemble. Une Europe de la défense indépendante et une Organisation atlantique où nous prendrions toute notre place ». Cette démarche semble programmée dans le court terme par quatre paramètres : Le livre blanc français sur la défense rendu public récemment ; La présidence française de l'Union européenne en cours ; l'élection prochaine d'un nouveau président américain ; l'élaboration d'un nouveau concept stratégique pour l'OTAN projeté lors du sommet du soixantième anniversaire. Déjà des déclarations américaines affectent d'aller dans le même sens. On notera notamment à ce sujet les deux discours prononcés, à Londres et à Paris en février 2008, par Victoria Nuland ambassadrice américaine auprès de l'OTAN. Victoria Nuland propose une

nouvelle union transatlantique, dans laquelle l'Europe de la défense pourrait agir indépendamment. Serait-ce comme s'empresse de l'affirmer certains commentateurs, le signe d'un revirement de la politique américaine envers l'Europe de la défense ? On peut penser plutôt qu'il s'agit tout simplement d'une évolution tactique due à l'enlèvement des États-Unis en Irak et en Afghanistan et au besoin d'une contribution européenne renforcée. D'ailleurs Victoria Nuland évoque clairement ce que cette reconnaissance américaine sous-tend en réciprocité de la part des Européens : partage de la perception américaine des risques et des menaces, engagement militaire renforcé en Afghanistan ; soutien des États-Unis dans leur face à face avec la Russie à l'est ; soutien de leur pression sur l'Iran et la Corée du nord ; accord sur la nature de leurs relations avec la Chine ; augmentations conséquentes des dépenses militaires européennes... Comme on le voit la bride demeure bien serrée et l'autonomie toute relative. Dans le même registre certains penseurs néoconservateurs américains eux-mêmes s'interrogent sur les moyens à mettre en œuvre pour pallier aux dégâts provoqués par l'administration Bush et renouveler le leadership américain en difficulté. Dans un livre récent « The post-american world », Fareed Zakaria concentre toute sa réflexion à ce sujet et place les Européens en ligne de mire.

Alors quel est le sens de la démarche envisagée par Nicolas Sarkozy pour la présidence française de l'Union européenne ? La question est importante car est évoquée, au cours de cette période, la révision du document adopté en 2003 et l'élaboration d'un livre blanc européen dont les livres blancs français et britannique pourraient constituer la matrice. La démarche projetée vise-t-elle la recherche d'une voie médiane entre subordination inconditionnelle aux visions américaines et opposition frontale ? Dans la ligne baptisée « bruxelliste » le renforcement de la PESD est-il premier, conditionnant un mouvement plus global vers l'Alliance atlantique ou bien le mouvement vers l'Alliance intervient-il d'abord, car censé rendre possible l'avancée européenne ? Simultanéité ? Peut-être, mais dans ce cas qui impose le « timing » ? Il reste que dans tous les cas de figure évoquée, quid d'une Europe de la défense autonome. Alors question : qu'est-ce qui peut inciter les Européens à se doter d'une défense autonome ? Contourner l'OTAN, se dégager de la tutelle américaine, sans doute, mais pour quels objectifs ? Si la démarche se limite à ces seules ambitions, dans une vision de puissance militaire, sinon comparable, du moins significative, au regard de celle des États-Unis, le risque est grand de constituer une sorte de clone de l'OTAN. Les pays qui seraient membres des deux structures n'en verraient guère l'intérêt.

Ne convient-il pas d'élargir la problématique et insérer une défense européenne dans une vision de la sécurité elle-même autonome ? Ce qui permettrait une vue globale dépassant une vision purement militaire de la sécurité, laquelle tend à enfermer les Européens dans le relationnel avec l'OTAN et les États-Unis.

Si pour de multiples raisons le relationnel euro-américain apparaît incontournable, il doit-être possible de le refonder, principalement en l'insérant dans un champ plus vaste, le dégageant d'un «côte à côte» ou d'un «face à face». Le monde contemporain et celui à dessiner n'est pas vécu inévitablement de la même manière. Il en découle des moyens différents de l'aborder. Autonome l'Union européenne pourrait jouer un rôle original, en lien avec les Nations-Unies. Quelles pourraient en être les lignes de force ? La question se pose déjà pour le continent européen lui-même avec le relationnel incontournable à entretenir avec la Russie. On sait les tensions créées avec l'élargissement conjoint de l'OTAN et de l'Union européenne sur un périmètre, autrefois sous influence soviétique. La situation dans les Balkans et le conflit russo-géorgien en attestent. Doit-on comme les États-Unis redouter un retour russe sur la scène internationale ou bien l'appréhender dans un esprit de coopérations économiques et stratégiques ? A cet égard que penser de la proposition formulée par le président russe Dmitri Medvedev en juillet 2008, lors d'entretiens bilatéraux, en marge du sommet du G8 au Japon, avec Nicolas Sarkozy et Angela Merkel, à savoir «l'élaboration d'un traité légalement contraignant sur la sécurité européenne auquel les organisations existants actuellement dans l'espace euro-atlantique pourraient devenir parties» ? Ce serait un accord paneuropéen se référant dans l'esprit à l'Acte final d'Helsinki de 1975, composant une entité de 56 États de Vancouver à Vladivostok. Certes la proposition russe n'est pas sans arrière pensée concernant l'OTAN et sa possible extension, mais doit-on le déplorer ?

L'Union européenne dispose aussi d'atouts importants pour développer des coopérations multiformes avec d'autres régions du monde. Une véritable autonomie lui permettrait de les nouer.

Si présentement ce n'est pas un souhait perceptible au niveau des États, ça l'est de plus en plus au niveau des opinions publiques européennes, de nombreux sondages en attestent.

En dernière analyse la question fondamentale n'est-elle pas : Quelle Europe pour quel monde ? C'est en s'insérant dans cette question que l'on peut aborder de bonne manière le thème de l'Europe de la défense.

Un débat à poursuivre.

Aout 2008