

"L'introuvable défense européenne" dans Le Monde diplomatique (Juin 1999)

Légende: Article publié dans Le Monde diplomatique suite au Conseil européen de Cologne des 3 et 4 juin 1999. Bernard Cassen retrace brièvement l'histoire de la défense européenne depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale et se montre critique à l'égard d'une Union européenne incapable de faire entendre sa voix en matière de défense puisque partagée entre, d'un côté, les partisans d'une "Europe puissance" autonome attribuant à l'UEO la fonction de "bras armé" de la PESC et, d'un autre côté, les partisans du partenariat transatlantique avec les États-Unis privilégiant le rôle de l'OTAN.

Source: Le Monde diplomatique. dir. de publ. Ramonet, Ignacio. Juin 1999. Paris. "L'introuvable défense européenne", auteur:Cassen, Bernard , p. 15.

Copyright: (c) Le Monde Diplomatique

URL: http://www.cvce.eu/obj/l_introuvable_defense_europeenne_dans_le_monde_diplomatique_juin_1999-fr-78374c2f-6503-4e91-8d48-e9c3d182db1e.html

Date de dernière mise à jour: 22/06/2015

DONNER UN SENS À L'UNION

L'introuvable défense européenne

Il est naïf de déplorer l'inexistence de l'Union européenne sur la scène internationale, comme on le constate au Kosovo. Car le choix très majoritaire de ses Etats membres est précisément de ne pas aspirer collectivement à un statut de puissance. En particulier dans le domaine hautement symbolique de la défense ou les clés de la souveraineté ont été remises à l'OTAN donc à Washington.

Par BERNARD CASSEN

« *Au Kosovo, nous nous sommes tous trouvés face à face avec l'avenir européen, et il est effrayant (1).* » Est-ce seulement cette prise de conscience qui a incité l'auteur de ce constat, le ministre britannique de la défense, M. George Robertson, à accepter, le 10 mai dernier à Brême, l'idée avancée par son collègue allemand, M. Rudolf Scharping, d'une « *politique efficace de sécurité et de défense européennes* » ? Cette formulation figure dans le rapport que les ministres des affaires étrangères et de la défense des dix Etats membres de l'Union de l'Europe occidentale (UEO) présentent au conseil européen réuni les 3 et 4 juin à Cologne. Fait nouveau, le rapport propose d'intégrer au plus vite l'UEO dans l'Union européenne (UE), M. Scharping avançant même l'échéance de la fin de l'an 2000.

La veille, le président désigné de la prochaine Commission européenne, M. Romano Prodi, avait déclaré à la BBC qu'il faudrait certes « *des années, des années et des années* » avant que soit créée une armée européenne, mais que c'était là la « *prochaine étape logique* » de la mise en place d'une politique étrangère et de sécurité commune (PESC) de l'Union. Il avait ajouté, de toute évidence à l'adresse de Londres, que les pays qui refuseraient de faire partie de cette armée « *seraient marginalisés dans la nouvelle histoire du monde* ». Immédiatement, le porte-parole de M. Anthony Blair faisait savoir que, pour le Royaume-Uni, « *l'OTAN est la pierre angulaire de toute capacité de défense, et [qu'] il n'est pas question d'armée européenne (2)* ». Au-delà de considérations formelles - de quoi se mêlait le président d'un exécutif bruxellois dont les compétences sont seulement marginales dans un « pilier » de l'Union relevant non pas des procédures communautaires, mais de la décision intergouvernementale ? -, cette rebuffade touchait aussi au fond : une PESC européenne, telle qu'elle est rendue possible par les traités de Maastricht et d'Amsterdam, ne signifie pas une défense européenne, et une défense européenne n'implique pas nécessairement une armée européenne.

Dans un domaine où les diplomates pèsent tous les mots au trebuchet, il est indispensable de procéder à un rappel historique avant de savoir si, oui ou non, la piteuse prestation des Européens au Kosovo jouera un rôle d'accélérateur dans l'affirmation de l'UE comme puissance à part entière, et, si oui, pour quels motifs.

Le faux précédent de la CED

AU lendemain de la seconde guerre mondiale, en 1948, cinq Etats (France, Royaume-Uni et pays du Benelux) signaient à Bruxelles un traité - l'Union occidentale (UO) - de défense collective dirigé explicitement contre l'Allemagne. Mais les impératifs de la guerre froide allaient, presque aussitôt après, ancrer la défense de l'Europe de l'Ouest dans le traité de l'Atlantique nord, signé à Washington en avril 1949, et doté d'une puissante structure permanente sous commandement américain : l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN). Du coup, pour donner consistance à l'Organisation, se posait la question du réarmement d'une Allemagne de l'Ouest désormais située dans le « bon » camp, mais qui, quatre ans après la fin des hostilités, faisait toujours l'objet d'une énorme méfiance dans tous les pays du continent. En d'autres termes, comment disposer de soldats allemands sans qu'existe une armée allemande ?

La réponse, élaborée sous la pression de Washington, fut la Communauté européenne de défense (CED), instituée par le traité de Paris signé le 27 mai 1952. Contrairement à ce que certains candidats aux élections du 13 juin, visiblement ignorants de l'histoire de l'après-guerre, racontent sur les plateaux de télévision, la CED n'avait d'européenne que la façade. Elle créait, certes, une armée supranationale intégrée à six - les mêmes qui allaient, en 1957, signer le traité de Rome instituant la Communauté économique européenne

(CEE), donc avec l'Allemagne, mais sans le Royaume-Uni, qui conservait son appareil de défense propre -, mais cette armée (article 18 du traité) était affectée, dès le temps de paix, au commandant suprême de l'OTAN qui l'utilisait à sa guise, sauf opposition unanime des Six (article 77) (3). Bel exemple d'armée « européenne » ! On sait que le projet de CED fut repoussé, le 30 août 1954, par l'Assemblée nationale française.

Ce rejet allait entraîner, deux mois après, l'élargissement de l'UO, devenant Union de l'Europe occidentale (UEO), à l'Italie et à la République fédérale d'Allemagne (RFA), désormais dotée des prérogatives d'un Etat souverain et autorisée à créer son armée, la Bundeswehr. Dans la foulée, la RFA était admise en 1955 au sein de l'OTAN. L'UEO (4) allait entrer dans une longue léthargie pour être seulement réactivée dans les années 80, sans pour autant faire la plus minime concurrence à l'OTAN. Jouant essentiellement le rôle d'un forum de consultation politique, elle ne dispose pas de structure opérationnelle.

A quoi servirait d'ailleurs cette dernière, puisque aucune unité militaire ne lui est affectée en propre ? Les seules forces européennes non soumises au commandement intégré de l'OTAN (hormis les armées françaises depuis la décision du général de Gaulle de s'en retirer, en 1966) ont été créées, dans les années 90, sous forme d'unités multinationales, dites « forces responsables devant l'UEO », comprenant chacune des effectifs français : Eurocorps (avec l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne et le Luxembourg) ; Eurofor, force d'intervention rapide, et Euromar, force maritime aéronavale, chacune avec l'Espagne, l'Italie et le Portugal. Par ailleurs, en 1992, l'UEO a créé une cellule de planification et, en 1993, un centre satellitaire à Torrejon (Espagne) pour exploiter des images issues de satellites d'observation. Rien de bien impressionnant...

Si elle n'a eu que de rares occasions de se déployer sur le terrain, essentiellement pour des opérations de police (notamment pour la gestion de la ville de Mostar et dans la mise en oeuvre d'un embargo sur le Danube contre l'ex-Yougoslavie), l'UEO reste cependant la seule organisation exclusivement européenne compétente en matière de défense, donc un point de référence obligé dans toute réflexion sur l'avenir de la PESC (5). La question-clé, qui s'est posée avec acuité lors de la négociation des traités de Maastricht et d'Amsterdam, réside dans les rapports entre UEO, UE et OTAN. Une question que complique encore la composition européenne différente de chacune de ces trois institutions (6).

Pour simplifier, on peut dire que deux positions extrêmes se sont historiquement affrontées en matière de défense, qui renvoient à deux conceptions contradictoires de la construction européenne. D'un côté, l'Europe puissance - ou « *Europe européenne* », pour reprendre la terminologie gaullienne -, qui se définit par de fortes politiques communes et par son indépendance à l'égard des Etats-Unis. Dans cette acception, défendue avec constance depuis quarante ans par les gouvernements français successifs, l'UEO a vocation à devenir le « bras armé » de l'UE pour sa PESC, sans référence à l'OTAN. De l'autre côté, une Europe réduite à sa dimension libre-échangiste, dont les Etats-Unis sont membres de fait, privilégiant moins la référence à une communauté que celle à un grand marché prolongé par un partenariat économique transatlantique (7), et se satisfaisant pleinement de son statut subordonné au sein de l'OTAN. C'est traditionnellement la position britannique, que M. Anthony Blair pousse jusqu'à la caricature. Si ces clivages se nuancent en matière économique et commerciale, ils sont toujours aussi vifs en matière de défense.

Les traités de Maastricht et d'Amsterdam portent la marque de ces deux conceptions par des formulations alambiquées s'efforçant de dire une chose et son contraire, de mettre en avant l'UEO (8) tout en proclamant à chaque fois la nécessaire compatibilité avec l'OTAN. En fait, à part la France et, dans une certaine mesure, l'Espagne - l'Allemagne pouvant être maintenant tentée de jouer sa carte nationale indépendamment de l'Union -, personne, chez les Quinze, ne veut d'« Europe puissance », pas même comme pilier européen de l'OTAN.

Dans un petit ouvrage fort pénétrant, Nicole Gnesotto propose une explication de ce refus d'« Europe européenne » : « *Tous préfèrent la domination d'un protecteur puissant, légitimé par l'histoire des deux guerres mondiales, et surtout distant de 8 000 kilomètres, à une éventuelle vassalisation sous leadership européen - lequel ne pourrait être que le fait de puissances moyennes, au passé plus ou moins douteux, et surtout incarnées dans des pays proches, et guère plus légitimes que les autres* (9). » En fait, ce sont les Etats-Unis qui, sans renoncer à leur volonté de garder en main les « manettes » de l'orientation du Vieux

Continent, peuvent un jour désirer retrouver un minimum de marge de manoeuvre : « *En l'absence de relais militaire européen suffisamment organisé pour être crédible, mais surtout en l'absence de volonté européenne commune pour transformer l'Union en acteur stratégique responsable, les Etats-Unis se retrouvent finalement, pour chaque crise, en position d'intervenant obligé (...). Plus l'Amérique est puissante, moins elle est libre (...).* » C'est pourquoi « *l'hypothèse d'une montée en responsabilité stratégique des Européens est loin de contredire, par principe, l'intérêt politique des Etats-Unis eux-mêmes. Et quand l'Amérique veut...* » (10).

Avant même l'incertain dénouement de la guerre du Kosovo, l'Amérique, échaudée, « voudrait-elle » déjà ? Ne regrette-t-elle pas d'avoir fait courir un risque majeur à l'OTAN, instrument de sa domination du Vieux Continent, en se condamnant par la fuite en avant à « gagner » quel qu'en soit le prix, alors qu'une UEO utilisant des forces exclusivement européennes de l'Organisation, avec seulement un appui logistique américain (11), aurait pu essuyer les plâtres, voire un échec, sans dommage politique majeur pour Washington ? On imagine mal que, le 10 mai dernier, à Brême, M. Scharping ait pu formuler sa proposition d'intégration de l'UEO dans l'UE sans l'accord de Mme Madeleine Albright. Or cette intégration était seulement une éventualité mentionnée dans le traité d'Amsterdam (titre V, article 17). Qu'elle commence à faire l'objet d'un début de mise en oeuvre un mois seulement après l'entrée en vigueur (le 1er mai) dudit traité témoigne d'une célérité diplomatique dont les chancelleries ne sont pas coutumières.

Pour complaire à leur tuteur, les Européens vont-ils devoir être européens malgré eux ? Il leur resterait alors à savoir quelle politique étrangère commune devrait servir une défense sur laquelle ils retrouveraient un minimum de maîtrise, mais seulement, cela va sans dire, dans le périmètre plus ou moins à risques pour eux seuls que leur concéderait Washington. Et, dans ce domaine, les divisions recourent logiquement celles relatives à la sécurité : « *Pour la majorité des pays de l'UE, la politique étrangère se résume en trois points : défense des droits de l'homme, protection de leurs intérêts commerciaux propres, relations de voisinage* (12). » Alors que la politique commerciale commune et celle de coopération, conduites par la Commission, ont un impact mondial, la politique étrangère commune, relevant du Conseil et donc peu articulée avec les précédentes, garde un profil très bas. Or on sait bien que, notamment pour les Etats-Unis, ces différentes politiques n'en font qu'une. Et quand les Quinze adoptent des positions communes de portée significative, comme c'est le cas pour le règlement de la question palestinienne (13), on ne retrouve pas cette hardiesse dans la déclinaison de cette position que chacun d'eux est censé effectuer dans sa politique étrangère nationale.

Faute d'une vision du monde et d'un projet collectif partagés, l'Union reste un acteur pratiquement inexistant sur la scène internationale, ce que ne changera pas la nomination d'un haut représentant pour la PESC lors du sommet de Cologne. Cela laisse à certains de ses membres, à la France pour tout dire, une maigre latitude pour exprimer ce que pourrait être « une certaine idée » de l'Europe.

BERNARD CASSEN.

(1) *International Herald Tribune*, Paris, 12 mai 1999.

(2) *Financial Times*, Londres, 10 mai 1999.

(3) Lire Jean-Pierre Maury, *La Construction européenne. La sécurité et la défense*, PUF, Paris, 1996.

(4) Lire, notamment, André Dumoulin et Eric Remacle, *L'Union de l'Europe occidentale. Phénix de la défense européenne*, Bruylant, Bruxelles, 1998.

(5) Pour une description des acteurs, de la mise en oeuvre et du bilan de la PESC, lire le précieux ouvrage de Jean-Michel Dumond et Philippe Setton, *La Politique étrangère et de sécurité commune*, La Documentation française, coll. « Réflexe Europe », Paris, 1999. Sur les aspects du traité d'Amsterdam relatifs à l'action extérieure de l'Union, lire également, pp. 365 à 408, *Le Traité d'Amsterdam* (études coordonnées par Yves Lejeune), Bruylant, Bruxelles, 1999.

(6) L'UEO comprend dix des quinze membres de l'UE (n'en font pas partie le Danemark et les quatre pays « neutres » que sont l'Autriche, l'Irlande, la Finlande et la Suède). L'OTAN comprend tous les pays membres de l'UE, sauf les quatre « neutres », soit onze au total, auxquels il faut ajouter - outre le Canada et les Etats-Unis - l'Islande, la Norvège et la Turquie. Depuis le mois d'avril 1999, trois pays d'Europe centrale - la Hongrie, la Pologne et la République tchèque - ont rejoint l'Organisation, portant ses effectifs à dix-neuf.

(7) Lire Christian de Brie, « L'AMI nouveau va arriver », *Le Monde diplomatique*, mai 1999.

(8) L'article 17 du traité d'Amsterdam, relatif à la PESC, reprend mot pour mot les missions que l'UEO s'était elle-même assignées lors de sa rencontre ministérielle de Petersberg en 1992 : « *Les missions humanitaires et d'évacuation, les missions de maintien de*

la paix et les missions des forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix » , ce qui affiche la légitimité politico-militaire de l'UE.

(9) Nicole Gnesotto, *La Puissance et l'Europe* , Presses de Sciences-Po, Paris, 1998.

(10) *Ibid.*

(11) En 1996, le Conseil atlantique a approuvé le concept de « groupes de forces interarmées multinationales » (GFIM) permettant d'identifier, au sein de l'OTAN, des moyens de commandement et de soutien pouvant être mis au service d'opérations conduites par l'UEO sous direction exclusivement européenne.

(12) Jean-Michel Dumond et Philippe Setton, *op. cit.*

(13) De la déclaration de Venise de 1980, reconnaissant les droits légitimes du peuple palestinien, à la déclaration du conseil européen de Berlin, le 26 mars 1999, se prononçant pour un Etat palestinien indépendant que l'UE serait prête à reconnaître.