



**VERS UNE POLITIQUE
COMMUNE DE LA DÉFENSE**



INTRODUCTION

A la sortie de la deuxième guerre mondiale, l'objectif des pays européens était d'éviter à jamais une nouvelle guerre. C'est d'ailleurs cette motivation qui les a unis dans un long processus de communautarisation toujours en cours. Le premier objectif reste atteint, puisque l'Union européenne garantit depuis plus de 50 ans la paix sur le continent.

Le marché commun, la libre circulation des biens, des personnes, des capitaux, la monnaie unique tendent vers une unification des liens de plus en plus étroite et rendent improbable un conflit militaire entre Etats membres.

Cependant, cette « communauté d'intérêts » ne les empêche pas d'avoir des points de vue et des politiques très divergents, notamment en matière de défense. En effet, malgré deux tentatives dans l'histoire, la Communauté européenne n'est pas arrivée à se mettre d'accord sur une politique commune de défense : le premier projet est lancé en 1950 dans le contexte de la guerre de Corée. La demande venait des Etats-Unis dans le but de constituer une armée face à la menace soviétique. La Communauté Européenne de Défense (CED) aurait été soumise à l'OTAN pour l'utilisation de ses troupes et pour l'élaboration de ses stratégies. Inquiète de perdre sa souveraineté et de voir le réarmement de l'Allemagne, la France refuse de ratifier ce projet. Fin 1961, la France propose, à son tour, une politique de défense, le Plan Fouchet. Cette fois, le projet de De Gaulle heurte les pays du Benelux qui restent forts atlantistes¹. Dans ce contexte de Guerre froide, les Etats-Unis rejettent toute indépendance militaire européenne en dehors de l'OTAN.

Après la Guerre froide, les Etats membres commencent à redéfinir leur rôle sur le continent et au-delà. C'est pourquoi, en 1992, la Politique Extérieure de Sécurité Commune (PESC) voit le jour dans le Traité de Maastricht. Toutefois, les décisions relatives à la PESC font l'objet d'un vote à l'unanimité. Le processus de décision intergouvernemental montre l'importance des Etats membres dans les décisions de politiques extérieures. C'est le Conseil des ministres des affaires générales et des relations extérieures qui prend les décisions sur base des orientations du Conseil européen.

Mais une politique de défense commune soulève des sujets importantes tels que la souveraineté d'un Etat, la responsabilité de l'envoi de troupes qui peut entraîner la mort des soldats... Ainsi, sans cadre politique et sans confiance entre les partenaires, l'Union ne peut aller loin. Et un cadre politique n'est possible que s'il existe un consensus sur les politiques à suivre.

L'impact des différentes tendances au sein des Etats membres sur les mesures prises en faveur ou non d'une politique de défense commune reste encore très important.

Pour savoir si l'UE est pour le développement d'une politique de défense commune, nous allons analyser le discours officiel de celle-ci ; ensuite, nous examinerons les mesures prises en faveur d'une politique de défense commune à la lumière des clivages relevés au sein des Etats membres.

¹ Fabien Terpan, « La politique de sécurité et de défense : l'UE peut-elle gérer les crises ? », Presses de l'Université de Toulouse, 2004.

L'AMBIGUÏTÉ DU DISCOURS



Pour étudier le discours européen sur la politique de défense, nous avons relevé deux déclarations européennes sur l'usage de la force. Le discours européen sur l'usage de la force reste assez ambigu. Et il connaît surtout une évolution importante entre la Déclaration de Copenhague (1973) et la Déclaration de Laeken (2001). Voici l'extrait de la Déclaration de Copenhague : « L'Europe est consciente des devoirs internationaux que lui impose son unification. Celle-ci n'est dirigée contre personne ni inspirée par une quelconque volonté de puissance. Au contraire, les Neufs sont convaincus que leur union sera bénéfique pour la communauté internationale tout entière, en constituant un élément d'équilibre et un pôle de coopération avec toutes les nations, quels que soient leur dimension, leur culture et leur système social. Ils entendent jouer un rôle actif dans les affaires mondiales et contribuer ainsi dans le respect des buts et des principes de la Charte des Nations Unies, à ce que les relations internationales soient fondées sur plus de justice, à ce que l'indépendance et l'égalité des Etats soient mieux préservées, la prospérité mieux partagée et la sécurité de chacun mieux assurée [...] »²

Cette première déclaration repose sur une sorte de déni de pouvoir. L'Union s'en remet au respect de la Charte des Nations Unies... Ainsi, elle prône une paix par la coopération et le respect des autres nations.

Le second document insiste de manière plus évidente sur les ambitions de l'UE sur la scène internationale : « Maintenant qu'elle est unie, l'Europe ne doit-elle pas jouer un rôle de premier plan dans un nouvel ordre planétaire, celui d'une puissance qui est à même de jouer un rôle stabilisateur au plan mondial et d'être un repère pour un grand nombre de pays et de peuples? L'Europe, continent des valeurs humanistes, de la Magna Carta, du Bill of Rights, de la révolution française, de la chute du Mur de Berlin. Le continent de la liberté de la solidarité, de la diversité surtout, ce qui implique le respect de la langue,

2] Copenhague, 14 décembre 1973, point 9.



des traditions de la culture d'autrui [...]. Maintenant que la guerre froide est terminée et que nous vivons dans un monde à la fois mondialisé et éclaté, le moment est venu pour l'Europe de prendre ses responsabilités dans la gouvernance de la globalisation. Le rôle qu'elle doit jouer est celui d'une puissance qui part résolument en guerre contre toute violence, toute terreur, tout fanatisme mais qui ne ferme pas les yeux sur les justes criantes qui existent dans le monde »³.

La coexistence de discours ambigus n'est pas nouvelle dans les discours européens. Dans le contexte de l'élaboration d'une politique de défense et de sécurité, elle témoigne de la difficulté de définir un projet politique commun qui ait sa propre cohérence⁴.

Selon Barbara Delcourt, « le discours européen sur le recours à la force se présente sous une forme ambiguë parce qu'il oscille entre deux ordres de légitimité. Le premier repose sur la nécessité d'assurer une coexistence pacifique dans le monde. Dans cette perspective, c'est le respect des règles du jeu du multilatéralisme qui permet de légitimer une décision de recourir à la force pour faire respecter certaines normes. Le second ordre de légitimité exprime la nécessité d'imposer l'ordre pour garantir le principe de liberté et asseoir sa puissance au niveau international. »⁵.

De fait, « il existe un consensus européen sans lequel il n'y aurait pas de politique de sécurité et de stratégie européenne. Néanmoins, ce consensus repose sur des fondements doctrinaux aux contours mal définis. La capacité de l'Europe à être ou non une puissance militaire doit dès lors prendre en considération le caractère hybride de l'identité politique de l'UE. »⁶

Le recours à la force semble surtout envisagé en cas de violation de normes dont les conséquences sont néfastes pour les Etats européens et leur population. D'ailleurs, l'article 11 du traité de l'UE qui définit les objectifs de la politique Extérieure de Sécurité Commune (PESC) précise que cette politique est

3] Déclaration de Laeken, « L'avenir de l'Union européenne », 15 décembre 2001, SN 2731/01

4] Barbara Delcourt, *Droit et souveraineté. Analyse critique du discours européen sur la Yougoslavie*, Bruxelles/Bern, ... PIE/Peters Lang, 2003.

5] *idem*

6] *idem*

destinée à sauvegarder les valeurs communes et les intérêts fondamentaux de l'Union conformément aux principes de la Charte des Nations unies.

Cependant, au lendemain du Sommet d'Amsterdam, l'UE ne dispose toujours pas d'une vraie capacité de coercition. Elle échoue dans la gestion des grandes crises dans les Balkans et au Proche Orient.

C'est pourquoi, à partir de 1999, les Etats membres décident de se doter des moyens nécessaires à la gestion des crises internationales. La Politique Européenne de Sécurité et de Défense (PESD) est conçue comme un moyen pour permettre à l'UE « de jouer tout son rôle sur la scène internationale [...]». L'Europe a besoin de forces armées renforcées, capables de faire face rapidement aux nouveaux risques »⁷.

UNE COMMUNAUTARISATION DE LA DÉFENSE LENTE MAIS RÉGULIÈRE



Voyons maintenant comment cette ambiguïté se traduit dans les mesures opérationnelles adoptées par l'Union à la lumière des différents clivages au sein des Etats membres.



Prenons pour cela l'exemple de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense (PESD). Elle a été portée par la France qui vise une politique de défense ambitieuse pour l'Europe. Mais son adoption, comme toutes mesures relevant de la politique de défense exige la volonté de tous les Etats membres.

Selon Fabien Terpan⁸, les conditions de lancement de la PESD étaient réunies par le rapprochement des positions françaises et britanniques. En effet, en 1998, le Royaume-Uni met fin à une position historique d'opposition à l'égard

7] Déclaration sur la défense européenne, Sommet franco-britannique, Saint Malo, 3 et 4 décembre 1998, pt. 1 et pt. 4 Cahier Chaillot 47.
8] Chercheur et maître de conférence à l'Université de Toulouse.



d'une Europe autonome par rapport aux Etats-Unis. Plusieurs raisons expliquent ce revirement : Blair veut replacer le Royaume-Uni au coeur de l'Union européenne. Il souhaite ainsi influencer la PESD de l'intérieur, en garantissant son caractère intergouvernemental et la primauté de l'OTAN.



La position des Britanniques a joué un rôle dans le lancement de la PESD mais il fallait également l'accord de tous les autres Etats membres. A ce niveau, le rapprochement de la France vis-à-vis de l'OTAN a rassuré les plus « atlantistes » et les plus « neutres » parmi les Etats membres. Dans une Europe à Quinze avec l'accord des deux principales puissances militaires auxquelles s'allie aussi l'Allemagne, l'accord sur la PESD l'emporte.

Cependant, la crise irakienne en 2003, semble jouer en défaveur de la PESD. En effet, cette crise fait éclater au grand jour les dissensions qui séparent les Européens sur les questions de politique étrangère et de défense. Ainsi, le Royaume-Uni met de côté son engagement européen pour se préoccuper du dossier irakien au côté des Etats-Unis. Tandis que la France prend la tête des opposants à la guerre.

Par ailleurs, l'adhésion des pays de l'Europe central et orientale⁹ relève plutôt de motifs économiques et non politiques. Ils sont davantage favorables à une défense atlantiste. Maintenir une relation étroite avec les Etats-Unis reste donc majeur.

Pourtant, la coopération en matière de défense entre les puissances européennes n'a cessé de croître. Pour exemple, en 2003, les Quinze entérinent un document de la présidence italienne qui prévoit la mise en place d'un « QG européen »¹⁰. L'idée avait été lancée par la France, l'Allemagne, la Belgique, et le Luxembourg afin de relancer la PESD.

Après quelques réticences, le Royaume-Uni admet la « création de planification et de conduite des opérations militaires » indépendant de l'Alliance atlantique.

9] Têlo M., « L'Union européenne et les défis de l'élargissement », Editions de l'Université Libre de Bruxelles, Bruxelles, 1994.

10] Fabien Terpan, La politique européenne de sécurité et de défense, l'UE peut-elle gérer les crises?, Presses de l'Institut d'études politiques de Toulouse, 2004.

Les Britanniques s'efforcent d'obtenir pour cela l'approbation des Etats-Unis. Dans un premier temps, la priorité est donnée aux QG nationaux français et/ou britanniques. Quand aucun QG n'est identifié, l'UE peut utiliser « un noyau de capacité collective »¹¹. Le Haut représentant pour la PESC, Monsieur Javier Solana est alors chargé de mettre sur pied cet instrument. De plus, la création d'agence européenne de défense – décidée la même année - renforce aussi la capacité de défense de l'UE.

La lenteur avec laquelle les mesures sont prises s'explique par le fait que plusieurs tendances s'entrechoquent au sein des institutions européennes. Elle témoigne aussi des difficultés que rencontre l'UE à se définir clairement sur la scène internationale.

La première tendance est celle des « pro-européens » qui défendent l'idée d'une Europe forte au niveau militaire et autonome par rapport aux structures de l'OTAN. Cela concerne notamment la France et l'Allemagne.

La deuxième est une tendance à la défense des souverainetés, des traditions, des intérêts nationaux. La politique étrangère et la défense sont des domaines où les Etats membres veulent conserver leurs prérogatives. Les Etats les plus atlantistes de l'Union considèrent qu'aucun intérêt politique ne saurait justifier une position opposée à celle des Etats-Unis. De plus, l'Autriche, la Finlande, l'Irlande et la Suède ont une longue tradition de neutralité qu'ils souhaitent conserver.

Dans ces conditions, la volonté politique ne paraît pas assez ferme pour donner à la politique de défense une crédibilité. Il semble que les Européens ne parviennent à définir une ligne commune que dans le cas où il existe un consensus avec les Etats-Unis.

¹¹] Idem

UNE EUROPE DE LA DÉFENSE À LA CARTE



Au sein de la Convention sur l'avenir de l'Europe naît l'idée de coopération structurée. La coopération structurée comprend 4 pays : l'Allemagne, la France, la Belgique, et le Luxembourg. C'est un mécanisme qui permet d'aller plus loin dans la coopération avec les Etats qui le souhaitent. Le but est de former un noyau dur pour faire progresser la PESD et pour être plus autonome face à l'OTAN.

Le projet vise à constituer des « groupes tactiques », c'est-à-dire des unités de combat capable d'être déployé rapidement sur les lieux de la crise. C'est le cas de l'opération Artémis où la France occupe la fonction de « Nation Cadre ». Dix huit Nations participaient à l'opération mais 80 % des effectifs provenaient de l'armée française.

L'élargissement de cette coopération à d'autres membres se décide au sein du Conseil par le vote des Etats participants déjà à la coopération¹².

Ce moyen est mis en place pour faciliter la politisation de la défense : une union de la défense qui serait à la carte à l'image de l'union économique à 27, monétaire à 16, etc.

¹²] Article III-213, para 2

LES 27 SONT- ILS POUR UNE DÉFENSE COMMUNE ?

Nous pouvons conclure que malgré les avancées indéniables en terme de dispositifs de défense, l'UE souffre d'un manque de vision commune en son sein. Les discours européeniste, atlantiste et neutre co-existent. La présence des ces différentes tendances reflète pour des auteurs tel que Eric Remacle un « syncrétisme stratégique européen »¹⁴.

Consciente de ces difficultés, l'Union met en place des mécanismes qui lui permettent d'aller plus loin dans la communautarisation de la défense. Son défi le plus grand reste celui de parler d'une seule voie en s'accordant sur les politiques à mener et avoir ainsi un poids important au niveau international.

Auteur : Aynur Karagoz
novembre 2009

DÉSIREUX D'EN SAVOIR PLUS !

Animation, conférence, table ronde... n'hésitez pas à nous contacter,
Nous sommes à votre service pour organiser des activités sur cette thématique.

[4] Selon les termes d'Eric Remacle, dans « L'Union européenne dans les relations », PUB, Bruxelles, 2003.



Centre Permanent pour la Citoyenneté et la Participation

Rue des Deux Eglises 45 - 1000 Bruxelles

Tél. : 02/238 01 00

info@cpcp.be