

LA QUADRATURE DU CERCLE

PERSPECTIVES POUR UNE POLITIQUE COMMUNE DE SÉCURITÉ ET DE DÉFENSE

PAR

MICHAEL MEIMETH (*)

L'ancien Chancelier Helmut Schmidt déclara une fois que l'Union européenne était certes un géant économique, mais également un nain politique. Ce nain politique, selon la volonté affichée des hommes politiques européens, doit désormais s'affirmer une fois pour toutes sur la scène internationale en tant qu'acteur doté de réels moyens d'action.

Après l'avoir amorcée par une initiative franco-britannique en décembre 1998 puis relancée lors de l'expérience de la guerre du Kosovo, l'Union européenne semble s'acheminer d'un pas décidé vers une politique autonome de sécurité et de défense. Paris a longtemps été la seule puissance européenne à se préoccuper de la question de l'autonomie de l'Europe en matière stratégique. À présent, la prise de conscience de l'impuissance et de l'incapacité d'agir de l'Europe durant la récente crise des Balkans paraît avoir opéré un changement dans la perception des dirigeants des autres capitales européennes, notamment à Berlin et à Londres. C'est d'une voix unanime que depuis quelque temps l'Allemagne, la France et la Grande-Bretagne affirment la nécessité de rassembler des capacités militaires autonomes et de créer les instruments politiques efficaces pour une gestion collective des crises.

Les premières mesures concrètes ont déjà été prises : dans le domaine de la politique extérieure et de la sécurité, l'UE a commencé à parler d'une seule voix à travers la personne de Javier Solana. Les chefs d'État et de gouvernement de l'Union se sont en outre entendus en mai 1999 sur la mise en place d'une force d'intervention de l'ordre de cinquante à soixante mille hommes. Neuf mois après cette déclaration d'intention émanant des politiques, les experts militaires des États-membres se sont rencontrés lors d'une réunion informelle dans les environs de Paris. Ils ont dressé un catalogue qui passe en revue le détail des moyens militaires et techniques nécessaires à la réalisation de la force armée projetée. Cela va dans le sens d'une européisation des consciences sur le plan de la politique de sécurité, c'est pourquoi on le célèbre de tous côtés comme une avancée dans la bonne direction.

(*) Enseignant-chercheur à l'Institut für Politik Wissenschaft (Université de la Sarre).

Même les sceptiques reconnaissent sans faire de manières que l'on est allé étonnamment vite, étonnamment loin.

L'euphorie générale concernant les prétendues avancées réalisées jusqu'à présent vire cependant au scepticisme lorsqu'il s'agit de résoudre les contradictions et de remédier aux inconsistances qui caractérisent la politique européenne dans ce domaine.

L'OBSTACLE TRANSATLANTIQUE

De manière contradictoire, qui plus est malhonnête, la politique européenne considère d'abord et avant tout la dimension transatlantique de cette entreprise ambitieuse. Les débats européens soulignent que, certes, l'OTAN et l'engagement des États-Unis dans la sécurité du Vieux Continent demeureront indispensables à l'avenir. En même temps, la présence sur le sol européen des États-Unis et leur soutien dans l'organisation de la sécurité européenne demeurent soumis à la condition qu'ils n'entravent en rien le développement d'une stratégie européenne autonome. Cette stratégie autonome, à en croire l'argument clef des Européens, est devenue indispensable pour contrebalancer la seule superpuissance encore debout, les États-Unis. Ainsi empêchera-t-on Washington d'exercer seul une influence déterminante sur les questions centrales de la politique internationale. Or cette influence précisément, dont on reconnaît d'une part qu'elle est encore indispensable, fait d'autre part l'objet de reproches de plus en plus fréquents de la part des Européens. Cette contradiction est typique du débat sur la politique de sécurité tel qu'il est mené de ce côté de l'Atlantique.

Qu'il s'agisse ici en premier lieu d'un problème européen est souvent volontiers ignoré. Pour ce qui est de sa capacité à endiguer militairement les crises qui éclatent devant sa propre porte, l'Europe se trouve dans un état déplorable, on peut même dire lamentable. La cause en est une politique essentiellement inopportune. En raison de sa foi inébranlable en l'efficacité d'institutions encourageant la coopération et s'efforçant d'harmoniser les intérêts, la politique européenne de sécurité a négligé de manière impardonnable, surtout dans la première moitié des années 1990 et jusqu'à aujourd'hui, la nécessité d'une gestion militaire opérationnelle des crises. Ce qui est souvent perçu de ce côté de l'Atlantique comme de l'arrogance de la part des Américains n'est donc rien d'autre que le résultat d'une politique de sécurité et de défense immature, dont l'Europe est seule responsable!

La politique européenne doit bien se rendre compte que les relations transatlantiques pèseront d'un poids toujours plus lourd, si elle devait continuer de s'imposer cette même réserve qu'elle a manifestée jusque-là en ce qui concerne la gestion militaire collective des crises. Une telle réserve n'est désormais plus acceptable aux yeux des Américains, d'autant que Washington s'apprête à réaffirmer ses intérêts mondiaux. Il est déjà révélateur que

la politique de sécurité américaine n'ait plus l'intention d'assurer à l'avenir sur le Vieux Continent la fonction d'un contrepoids qu'elle exerçait jadis vis-à-vis de l'Union soviétique et de l'Allemagne. Au regard de l'évolution de la situation en Extrême-Orient, elle préfère concentrer ses efforts et se consacrer à tenir plus fermement la balance égale entre la Chine et la Corée du Nord.

Il est évident que si cette tendance des Américains à déployer leur armement tant conventionnel que nucléaire en Asie devait se poursuivre, ils ne seraient plus en mesure de disposer de ce même armement pour un engagement d'envergure en Europe. Que dès lors l'Union européenne doive sous peu prendre en charge de manière autonome l'essentiel du rôle de maintien de l'ordre et de facteur de stabilisation en Europe et dans ses alentours – cela tombe sous le sens. C'est en cela que réside le véritable enjeu de la partie, le réel défi pour l'Europe, et non pas en l'opposition fictive d'un contrepoids politique aux Etats-Unis.

LES CONTRADICTIONS EUROPÉENNES

Pour venir à bout de ce défi, il faudrait que la communauté européenne fournisse des efforts considérables. Elle doit se procurer des équipements d'information et de communication modernes. Cela vaut également pour des munitions et des armes dites « *stand-off* », dont les partenaires européens de l'OTAN ont très souvent manqué lors de la guerre du Kosovo. Pour parvenir à une réelle autonomie stratégique, l'Europe doit renouveler son armement au profit de plus de technique, et doit également réduire le nombre beaucoup trop important de ses troupes. Ce qui signifie, pour l'Allemagne, renoncer à ce service militaire obligatoire que l'ancien ministre des Affaires étrangères qualifiait encore récemment dans un grand quotidien allemand de « bien précieux pour la société et sa sécurité ».

La France, l'Angleterre et l'Allemagne parlent pourtant, dans leurs planifications, un autre langage. Le rapport entre les dépenses globales et les frais de personnel diffèrent considérablement d'un budget de la défense à l'autre. Tandis qu'en Angleterre par exemple les frais de personnel représentent 37,9 % du budget de la défense, ils comptent pour presque 50 % du budget allemand. Les différences sont aussi importantes dans le domaine de la structure et de l'équipement des troupes des États membres. Les estimations des plans des trois grands États-membres de l'UE sont donc toujours bien loin des modernisations et corrections nécessaires.

Cependant, même si l'on parvenait à un réajustement des budgets et que l'on en venait à envisager l'élaboration d'une gestion militaire autonome des crises, cela ne présagerait en rien de la disposition des États membres à mettre réellement en place une telle gestion. Des intérêts stratégiques différents, d'un point de vue géographique, et surtout les dissensions portant sur

la légitimité de la force militaire vont selon toute probabilité se révéler ici dans toute leur ampleur.

Aussi paradoxal que cela puisse paraître, la politique de sécurité et de défense européenne, conçue depuis le début des années 1990 comme un moyen d'accélérer l'unification européenne, loin de renforcer la cohésion de l'Union, ne fait qu'entamer davantage son noyau supranational.

UNE RÉPARTITION DES TÂCHES ILLUSOIRE

Comme si cela ne suffisait pas, les relations entre les institutions européennes et atlantiques ne sont pas, dans ce contexte, à l'abri des contradictions. Ainsi l'intégration de l'Union de l'Europe Occidentale au sein de l'UE, qui a été décidée entre-temps, ne va pas sans poser problème pour une association plus étroite, au moins imaginable en théorie, de cette institution avec l'OTAN. Si l'UE devait dorénavant disposer de compétences élargies dans le domaine de la politique de sécurité et de défense, elle serait, au moins de manière informelle, sur un pied d'égalité avec l'OTAN en ce qui concerne la sauvegarde de sa mission de défense collective. De là découlerait cependant ce qui, de l'avis de la plupart des responsables politiques et militaires européens, est à éviter, à savoir une duplication aussi inutile que dangereuse des structures et ressources de l'OTAN. Si au contraire l'Union de l'Europe Occidentale devait être associée plus étroitement à l'Alliance atlantique du point de vue organisationnel, cela devrait priver en fin de compte l'UE de toute possibilité de recours à ses propres compétence et responsabilité pour mener à bien sa mission de gestion des crises.

Dans ces conditions, la solution proposée, qui consisterait à qualifier d'opérations de l'OTAN les actions menées en collaboration avec les États-Unis et à placer sous la responsabilité politique conjointe des ministres des Affaires étrangères et des ministres de la Défense les actions conduites par les seuls États européens, s'avère être une impasse si l'on y regarde de plus près. Sans une duplication appropriée des ressources et structures de l'OTAN, l'Union européenne restera encore longtemps tributaire des équipements américains en matière de reconnaissance et de transport et ce, y compris pour les petites opérations à l'intérieur et en bordure de l'Europe. Même en supposant un accord de principe des Américains, l'utilisation de ces équipements demeurera soumise à la condition que la force de projection mondiale des États-Unis ne sera pas sérieusement compromise.

En outre, on doit bien se rendre compte qu'avec la décision de mettre sur pied une force européenne d'intervention de l'ordre de soixante mille hommes, l'UE ne disposera plus à partir de 2003 d'un seul homme supplémentaire à placer sous son propre commandement ; ces troupes doivent donc être recrutées à l'intérieur même du dispositif de l'OTAN. L'Europe parviendra-t-elle à se doter de capacités militaires qui lui permettent d'agir à

son gré, quand le contexte transatlantique ne semble pas ou pas encore offrir de possibilité d'action ? Cela est douteux. Étant donnée la situation budgétaire tendue de chacun des pays membres, les gouvernements actuels se trouvent devant une alternative peu séduisante. Il leur faudrait procéder à des économies drastiques dans d'autres domaines pour garantir à l'Europe cette capacité d'action militaire tant évoquée. Parce que cela ne serait que difficilement acceptable du point de vue de la politique intérieure et parce que l'UE serait mise à rude épreuve, prenons bien garde à ne pas nous précipiter tête baissée.

Dans cette perspective, l'extension géographique et fonctionnelle de l'OTAN, qui a déjà été mise à exécution, fait plutôt l'effet d'une ruse de l'histoire : elle garantit l'engagement américain dans la sécurité du Vieux Continent, au moins à moyen terme, et procure aux Européens, sur le chemin vers une politique de sécurité et de défense commune, un répit dont la nécessité se fait pressante. Les efforts pour parvenir à une autonomie manifeste de l'Union européenne en matière de sécurité et de défense combinés au maintien et même au renforcement de la coopération atlantique s'apparentent donc bien à la quête de l'impossible : c'est la quadrature du cercle.