

Les enjeux de l'Europe de la sécurité et de la défense

L'incorporation des questions de sécurité et de défense au sein de la construction européenne est tardive ; durant toute la guerre froide, la sécurité de l'Europe occidentale a été confiée à l'Alliance atlantique. Si la question de la défense européenne, c'est-à-dire de la défense de l'Europe par les Européens eux-mêmes, commence à se poser au début des années 1990, c'est en raison de la crainte du désengagement des États-Unis et aussi, paradoxalement, en raison des incertitudes provoquées par le reflux des troupes soviétiques, puis par la disparition de l'URSS.

Pourtant, dès les origines, l'idée d'une Europe globale, d'une Europe qui ne limiterait pas son action aux questions économiques est présente. Robert Schuman, le 9 mai 1950, après avoir proposé la création de la CECA, déclare que « cette proposition réalisera les premières assises concrètes d'une Fédération européenne. » Cette perspective fondamentale des pères de l'Europe est rappelée dans les traités de Rome et de Maëstricht, qui contribuent, selon les termes de leurs préambules, à une « union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe¹ ».

Cette perspective inspire encore Léo Tindemans, dans son rapport au Conseil européen sur le projet de transformer les relations entre les États membres des communautés européennes en une Union européenne, lorsqu'il affirme : « L'Union européenne implique évidemment que dans les domaines couverts par l'Union, les États européens se présentent toujours unis, sinon cette appellation serait vide de sens. Dès lors que nos États se reconnaissent un destin commun, la sécurité des uns intéresse nécessairement la sécurité des autres². » Il aborde ainsi les questions de sécurité et de défense, ignorées depuis l'échec de la CED³ et du plan Fouchet : « La sécurité ne peut être laissée à l'écart de l'Union européenne. » Et il porte son regard plus loin : « L'Union européenne restera incomplète aussi longtemps qu'elle n'aura pas de politique de défense commune. »

En attendant le moment d'atteindre cet objectif, la Coopération politique européenne, envisagée par le sommet de La Haye en 1969, et mise en œuvre par le rapport de Luxembourg en 1970, permettait d'aborder les aspects politiques et économiques de la sécurité, tandis que les questions militaires restaient du ressort de l'OTAN. Mais il faut attendre le traité d'union européenne (TUE), signé à Maëstricht en 1992, pour que la politique européenne de sécurité commune (PESC) devienne un « pilier » de l'Union européenne, ouvrant la voie « à terme » à une politique de défense commune. Le débat s'ouvre alors. Nous en examinerons les enjeux institutionnels et les enjeux militaires.

¹ Les traités, textes et rapports mentionnés dans cette communication sont notamment accessibles par la rubrique « Europe » de notre site Internet, à l'adresse <http://mjp.univ-perp.fr> Les rapports et les déclarations des conseils ont été publiés au Bulletin des Communautés puis de l'Union européenne, OPOCE, Luxembourg.

² Rapport de M. Tindemans, premier ministre de Belgique au Conseil européen, Bruxelles, 29 décembre 1975, *Bulletin des Communautés européennes*, supplément 1/76, OPOCE, Luxembourg.

³ Voir le traité à <http://mjp.univ-perp.fr/europe/1952ced.htm> et la communication de Jean-Claude Rohmer ci-après.

Les enjeux institutionnels

La question fondamentale pour la construction européenne est celle de ses fins ultimes : la souveraineté de l'État doit-elle être abolie ? L'évolution du cadre de l'Europe de la défense, en dépit de ses ambiguïtés, nous indique la direction suivie.

La souveraineté de l'État

L'intégration économique a pu se poursuivre sans affecter trop gravement les prérogatives régaliennes des États membres. Celles-ci sont désormais touchées lorsque la monnaie devient unique, la politique étrangère et la politique de défense communes, même si l'Union déclare respecter « les fonctions essentielles de l'État notamment celles qui ont pour objet d'assurer son intégrité territoriale, de maintenir l'ordre public et de sauvegarder la sécurité nationale » (article 3 bis du TUE modifié par le traité de Lisbonne)

Il s'agit donc de savoir si les États membres doivent progressivement s'effacer sur le modèle des États-Unis d'Amérique qui demeurerait la référence (Victor Hugo, Churchill). Le débat entre l'Europe intégrée et l'Europe des États, l'intégration et la coopération n'est pas aujourd'hui formellement tranché. Les textes demeurent ambigus, mais dans les faits, l'idée d'intégration a largement progressé et celle de souveraineté s'est affaiblie.

« Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation. » Le paradigme, énoncé par la déclaration de 1789, est fondateur de l'État moderne comme espace de démocratie et de solidarité. Mais le Conseil constitutionnel a admis depuis 1992 que des compétences peuvent être transférées aux Communautés ou à l'Union européenne, même lorsque ces transferts « portent atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale », pourvu que le constituant y consente par une loi de révision constitutionnelle (décisions 92-308DC, 97-394DC, 98-408DC, 2007-560DC). C'est ainsi que sont récemment intervenues les lois constitutionnelles du 25 juin 1992, du 25 janvier 1999, du 8 juillet 1999, du 25 mars 2003, du 1^{er} mars 2005 et du 4 février 2008⁴. Après ces transferts, que reste-t-il de la souveraineté nationale ?

Par ces abandons successifs, la France a renoncé à la conception d'une souveraineté indivisible et inaliénable, développée par Jean Bodin dans *La République* (1576)⁵, pour accepter l'idée de souveraineté partagée et du « millefeuille » de compétences (Quand les convives ont dévoré les trois quarts du millefeuille, il y a encore du millefeuille sur la table !). À terme, l'apparence de la souveraineté pourrait se contenter d'une équipe de football, dernier refuge de l'identité nationale. Il n'a échappé à aucun d'entre vous que c'est dans les tribunes autour des terrains de sport que l'on entend spontanément les gens chanter l'hymne national.

Mais on peut ajouter que le principe de subsidiarité, conforte aussi l'idée de décentralisation, de prise de décision au plus près des citoyens, qui est aussi appréciée que celle d'eupéanisation. Or, dans les deux cas c'est le niveau national qui est affaibli, voire ignoré. Et lorsque l'Union européenne favorise la désintégration de la Yougoslavie et aujourd'hui l'indépendance du Kosovo, on peut se demander si le risque de l'émiettement

⁴ On trouve facilement les décisions citées sur le site du Conseil constitutionnel, <http://www.conseil-constitutionnel.fr>, les lois de révision sur notre site <http://mjp.univ-perp.fr/france/co1958rc.htm>.

⁵ Jean Bodin, *Les six livres de la République* (1576), Corpus des œuvres de philosophie en langue française, Fayard, 1986. Voir notamment le chapitre VIII du livre premier.

n'est pas plus grand que celui du super-État, si la construction de l'Europe n'est pas le masque de la décomposition de l'État. D'autant que ce qui est accordé au Kosovo, peut-il être refusé aux Écossais, aux Catalans, aux Basques, aux Corses ou aux Hongrois de Transylvanie, etc. La déclaration d'Édimbourg (20 janvier 2008), présentée par six partis indépendantistes qui sont au pouvoir dans leurs régions respectives et sont représentés au Parlement européen⁶, demande la reconnaissance par l'Union européenne du droit à l'autodétermination pour toutes les nations européennes sans État. Ces partis se prononcent en faveur d'une Europe fédérale des peuples et des régions. Utopie aujourd'hui, mais dans dix ans... Qui pensait en 1989, lorsque la CSCE comptait 35 États membres, qu'elle en réunirait 56 quelques années plus tard, et que l'Union européenne de football rassemblerait 53 pays. Le fantôme du Saint-Empire plane sur l'Europe.

Le cadre de l'Europe de la défense

Selon le traité de Maëstricht (TUE), les Européens sont « résolus à mettre en oeuvre une politique étrangère et de sécurité commune, y compris la définition à terme d'une politique de défense commune qui pourrait conduire, le moment venu, à une défense commune, renforçant ainsi l'identité de l'Europe et son indépendance, afin de promouvoir la paix, la sécurité et le progrès en Europe et dans le monde. » La distinction entre la PESC, la politique de défense et la défense commune est ainsi soulignée. Mais il est difficile de lever l'ambiguïté de la position affichée par certains États membres. Trois voies sont alors successivement proposées :

1. Le recours à l'UEO

« La politique étrangère et de sécurité commune inclut l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union européenne » (TUE, article J4), mais l'Union ne traite pas elle-même des questions de défense, c'est l'UEO qui est alors chargée, pour une période indéterminée, de jouer le rôle d'interface entre l'UE et l'OTAN. Cette orientation est confirmée par le traité d'Amsterdam : « L'Union aura recours à l'UEO pour élaborer et mettre en oeuvre les actions de l'Union qui ont des implications dans le domaine de la défense. »

2. Le pilier européen de l'OTAN

En même temps, certains États membres considèrent que leur défense commune est réalisée dans le cadre de l'OTAN. Ainsi, la réunion de Berlin (juin 1996) engage les Européens à développer leur identité de sécurité et de défense (IESD) au sein de l'Alliance atlantique. Un peu plus tard, le concept commun franco-allemand de Nuremberg (9 décembre 1996) confirme cette orientation : « Nos deux pays sont déterminés à pousser d'un commun accord le développement d'une identité européenne de sécurité et de défense au sein de l'Alliance dans le cadre de sa rénovation et à placer le partenariat avec les États d'Amérique du Nord sur une base nouvelle et solide. » La France accepte alors de se rapprocher de l'OTAN.

3. Pourtant c'est une troisième voie qui paraît s'ouvrir en 1998, lorsque le chef du nouveau gouvernement travailliste, Tony Blair, accepte lors de la réunion de Pörtshacht (24-25 octobre 1998) que l'Union se dote d'une capacité militaire (ce qu'il avait refusé lors du sommet d'Amsterdam de juin 1997, quelques jours seulement il est vrai après avoir pris ses fonctions). Le sommet de Saint-Malo (3-4 décembre 1998) confirme cette orientation et la déclaration commune franco-britannique indique : « L'Union doit avoir une capacité

⁶ Voir le site <http://www.e-f-a.org> et notamment la carte de l'Europe remodelée selon les revendications des partis membres.

autonome d'action, appuyée sur des forces militaires crédibles, avec les moyens de les utiliser et en étant prête à le faire afin de répondre aux crises internationales. »

L'Union décide lors du sommet de Vienne (décembre 98) de se doter d'une politique européenne commune de sécurité et de défense (PESD), rapidement dotée de structures et de moyens (Helsinki, 1999), et qui sera déclarée opérationnelle par le Conseil européen de Laeken (décembre 2001), alors que l'UEO a été mise en sommeil.

Le cadre de cette politique de sécurité et de défense commune était profondément modifié par le projet de Constitution, refusé par les Français et les Néerlandais en 2005, mais dont les dispositions sont reprises par le traité de Lisbonne⁷, en cours de ratification.

L'institution d'un président du Conseil européen (article 9 B) est sans doute l'innovation la plus visible pour traduire l'ambition réitérée de l'Europe de parler d'une seule voix. Le président, élu par le Conseil européen, pour une durée de deux ans et demi, à la majorité qualifiée, doit assurer la représentation extérieure de l'Union pour les matières relevant de la PESC. La fin de la présidence semestrielle tournante doit donner à l'Europe une voix et un visage, donc une visibilité accrue, notamment à l'extérieur. Il reste à savoir si les chefs d'État et de gouvernement des pays membres accepteront de bon cœur que ce nouveau personnage joue un rôle éminent dans les relations internationales.

Le président sera secondé par le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (article 19.2), dénomination retenue par le traité de Lisbonne pour désigner celui qui devait devenir le ministre des affaires étrangères, selon le projet de Constitution.

Le titre est moins prestigieux, mais les prérogatives sont identiques, résultat de la fusion des fonctions de commissaire chargé des relations extérieures et de celles de haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune. La procédure de nomination du haut représentant traduit cette double casquette. Il est désigné à la fois par le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée, et par le Parlement européen. Il est chargé des responsabilités dans le domaine de l'action extérieure qui incombent à la Commission, dont il est le vice-président. Mais il préside également le Conseil des affaires étrangères et il conduit la PESC, contribuant à son élaboration et à son exécution en tant que mandataire du Conseil (article 13 bis). Il dispose à ces fins d'un véritable ministère, le service européen pour l'action extérieure.

Le partage des rôles entre le président du Conseil européen et le haut représentant devrait les placer en concurrence directe et les conduire à une vie de couple paisible ou, au contraire, à une cohabitation difficile, d'autant que le président de la Commission, souffrant de voir son rôle limité par l'intervention de ces nouveaux acteurs, pourrait tenter d'imposer un ménage à trois. La personnalité des premiers élus sera décisive pour définir le rôle de chacun.

La PESC qui constituait le deuxième pilier de l'Union est affectée par la disparition de cette structure en piliers établie en 1992. Les conséquences de cette disparition n'apparaissent pas clairement, mais on peut en attendre des tentatives de « communautarisation ». L'attribution de la personnalité juridique à l'Union permettra à celle-ci d'accéder à des organisations internationales et de signer des traités. On a déjà

⁷ Journal officiel de l'Union européenne, C306, 17 décembre 2007, 274 pages. On trouve sur le site <http://www.europa.eu> la version consolidée du traité d'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, incorporant les modifications introduites par le traité de Lisbonne.

suggéré que l'Union accède au Conseil de sécurité de l'ONU où elle remplacerait la France et éventuellement le Royaume-Uni. Le traité de Lisbonne ne va pas aussi loin, mais il prévoit que la position de l'Union sera exprimée dans les organisations internationales et les conférences internationales, et notamment au Conseil de sécurité, par le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité.

Il est créé au titre V du TUE une section concernant la politique de sécurité et de défense commune, dont l'article 28 A, reprenant les termes de l'article 41 du projet de Constitution, rappelle qu'elle fait partie intégrante de la PESD et mentionne qu'elle « assure à l'Union une capacité opérationnelle s'appuyant sur des capacités civiles et militaires » mises à disposition par les États membres.

L'évolution du cadre est prévue par le même article, qui énonce pour l'avenir : « La politique de sécurité et de défense commune inclut la définition progressive d'une politique de défense commune de l'Union. Elle conduira à une défense commune, dès lors que le Conseil européen, statuant à l'unanimité, en aura décidé ainsi. » Toutefois l'unanimité est toujours requise pour les décisions ayant des implications militaires et pour les questions de défense, sous la seule réserve de la clause d'abstention constructive. Les instruments de la PESD ont donné satisfaction et ne sont pas modifiés. Le Comité politique et de sécurité (COPS) est simplement placé sous la double autorité du Conseil et du haut représentant pour sa mission de contrôle politique et de direction stratégique des opérations de gestion des crises.

Si l'union est plus visible, les États membres devraient l'être moins. Si l'Union s'exprime d'une seule voix, les États membres devraient se taire. Est-ce le prix à payer pour construire un système plus efficace ? Les nouveautés du traité de Lisbonne, reprises du projet de Constitution, les perspectives d'évolution par des procédures de révision simplifiées qui n'appellent pas de ratification par les États membres, la règle de la majorité qualifiée pour la nomination du président du Conseil européen et du haut représentant, ainsi que la disparition de la règle de l'unanimité pour la désignation du président de la Commission constituent des innovations majeures et traduisent la fédéralisation rampante et inavouée de l'Union européenne.

Les enjeux militaires

La création d'une armée européenne n'est pas à l'ordre du jour, mais les objectifs de la politique de sécurité et de défense sont revus à la hausse et la stratégie clairement indiquée par le traité de Lisbonne. Cependant les moyens, notamment financiers, mis à la disposition de cette politique ne paraissent pas à la hauteur des ambitions parfois affichées.

Les objectifs de la PESD

Le champ de la politique de sécurité et de défense est significativement élargi et ses moyens accrus. Mais la conduite de cette politique doit respecter plusieurs contraintes. Tout d'abord chaque État est responsable de son intégrité territoriale et du maintien de l'ordre public. « En particulier, la sécurité nationale reste de la seule responsabilité de chaque État membre » rappelle le traité de Lisbonne (article 3 bis du TUE modifié).

L'objectif d'une défense commune est affirmé à l'article 28 A, paragraphe 2, alinéa premier, mais l'alinéa suivant rappelle que la politique de l'Union doit respecter « les

obligations découlant du traité de l'Atlantique Nord pour certains États membres qui considèrent que leur défense commune est réalisée dans le cadre de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord ».

Les limites de l'exercice sont ainsi fixées, d'autant que 21 des 27 membres de l'Union sont membres de l'Alliance atlantique, et que les autres observent officiellement une politique de neutralité. Cependant, on retrouve dans le traité de Lisbonne les innovations contenues dans le projet de Constitution : la clause de défense mutuelle, une clause de solidarité plus générale et une définition élargie des missions de sécurité et de défense commune.

La clause de défense mutuelle figure au paragraphe 7 du même article 28 A et reprend, en l'édulcorant légèrement, l'engagement souscrit à l'article 5 du traité de Bruxelles modifié, dans le cadre de l'UEO⁸. « Au cas où un État membre serait l'objet d'une agression armée sur son territoire, les autres États membres lui doivent aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir », énonce le nouveau traité, oubliant la précision « militaires et autres » qui figurait à l'article 5 du traité de Bruxelles modifié. La portée de cette clause paraît cependant limitée par le rappel des engagements souscrits au sein de l'OTAN « qui reste, pour les États qui en sont membres, le fondement de leur défense collective et l'instance de sa mise en œuvre. »

La clause de solidarité (article 43 du projet de Constitution) constitue un titre VII nouveau du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et fait l'objet de l'article 188 R. Elle oblige l'Union à mobiliser « tous les éléments à sa disposition, y compris les moyens militaires mis à sa disposition par les États membres » dans deux hypothèses : pour faire face à une attaque terroriste et en cas de catastrophe naturelle ou d'origine humaine. La décision est prise par le Conseil.

Les missions de sécurité et de gestion des crises visées à l'article 28 A, définies jusqu'ici par la déclaration de Petersberg⁹ et reprises à l'article 17.2 du TUE, reçoivent une définition élargie à l'article 28 B nouveau du TUE modifié : aux missions humanitaires et d'évacuation, de maintien de la paix et de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix, s'ajoutent désormais les actions conjointes en matière de désarmement, les missions de conseil et d'assistance en matière militaire, les missions de prévention des conflits et les opérations de stabilisation à la fin des conflits.

L'exécution d'une mission reposant sur les capacités fournies par les États membres, l'Union doit tenir compte des capacités fort inégales de ses 27 États. D'abord, ceux-ci s'engagent à améliorer leurs capacités militaires, la réalisation de cet objectif devant être favorisée par l'Agence européenne de l'armement dont la création anticipée a été décidée par le Conseil européen de juin 2003. L'Union peut aussi confier une mission à un groupe d'États qui disposent des capacités nécessaires pour la mener à bien (article 28 C).

Enfin, alors que le traité d'Amsterdam proscrivait les coopérations renforcées en matière de défense, le traité de Lisbonne, afin d'adapter les actions de l'Union à la disparité des moyens et des volontés des États membres, institue une coopération structurée permanente entre les États qui disposent des capacités militaires les plus importantes et qui acceptent de souscrire des engagements permanents et contraignants en vue des

⁸ Le traité de Bruxelles, conclu en 1948 entre le Royaume-Uni, la France, la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg a été modifié en 1954, pour permettre l'adhésion de l'Allemagne et de l'Italie, après l'échec du projet de Communauté européenne de défense (CED).

⁹ Déclaration de Petersberg, Conseil des ministres de l'UEO, 19 juin 1992, voir <http://mjp.univ-perp.fr/defense/ueo92a.htm>

missions les plus exigeantes.

Malgré ces mesures, la définition des objectifs et les contraintes qui pèsent sur la politique européenne de défense suggèrent une hiérarchisation des missions. À l'OTAN, les missions les plus importantes, sous la direction des États-Unis ; à l'Union européenne, les missions requérant des moyens plus limités et exécutées dans son voisinage. Le retour de la France dans l'organisation intégrée de l'OTAN, annoncé par le président Sarkozy, suggère que la France accepte désormais cette hiérarchie des organisations. Les moyens que les États membres sont disposés à mettre au service de l'Union ne lui permettent pas de s'affirmer comme une puissance capable de s'affirmer indépendante des États-Unis.

Les moyens

Les moyens dont dispose l'Union européenne ne sont certes pas négligeables, et doivent permettre de réaliser les missions envisagées à l'article 28 A, mais ils souffrent de la comparaison avec ceux des États-Unis. En outre, l'effort budgétaire des différents États membres est très inégal, la France et le Royaume-Uni assumant la plus grande part du fardeau.

L'Union souhaitait se doter « d'une capacité autonome d'action appuyée sur des forces militaires crédibles ». Elle devait donc disposer de « capacités militaires et civiles afin de gérer les crises internationales et d'apporter une aide humanitaire à ceux qui en ont besoin »¹⁰. Ces capacités ont été recensées lors des conférences d'engagement permettant de constituer un catalogue de forces. Un premier objectif global avait été fixé : Les États membres devaient être capables de déployer dans un délai de 60 jours et de soutenir pendant une année au moins des forces militaires pouvant atteindre 60 000 personnes. Le déploiement de ces forces implique des moyens de commandement, de contrôle et de renseignement, l'équipement et la logistique nécessaires, ainsi que des unités pour assurer la relève. 90 % de ces forces sont fournies par les cinq pays majeurs de l'Union : Royaume-Uni, France, Allemagne, Italie et Espagne (Eur5).

En mai 2004, un nouvel objectif a été fixé afin de permettre l'exécution de nouvelles missions, opérations conjointes de désarmement, soutien à la lutte contre le terrorisme, missions de réforme du secteur de sécurité. Il s'agissait aussi de disposer d'une capacité de réponse rapide et de projection de forces, afin de lancer une opération cinq jours après la décision du Conseil et de commencer son exécution dans les dix jours. L'objectif de 13 groupements tactiques de combat (*Battlegroup*) de 1500 personnes a été alors fixé, afin de mener des opérations d'une durée de 30 à 120 jours. Depuis janvier 2007, l'UE est en mesure de mettre en œuvre simultanément deux opérations de réaction rapide avec ces groupements tactiques. Ces forces peuvent également être mobilisées dans le cadre de l'OTAN dont le dispositif est analogue.

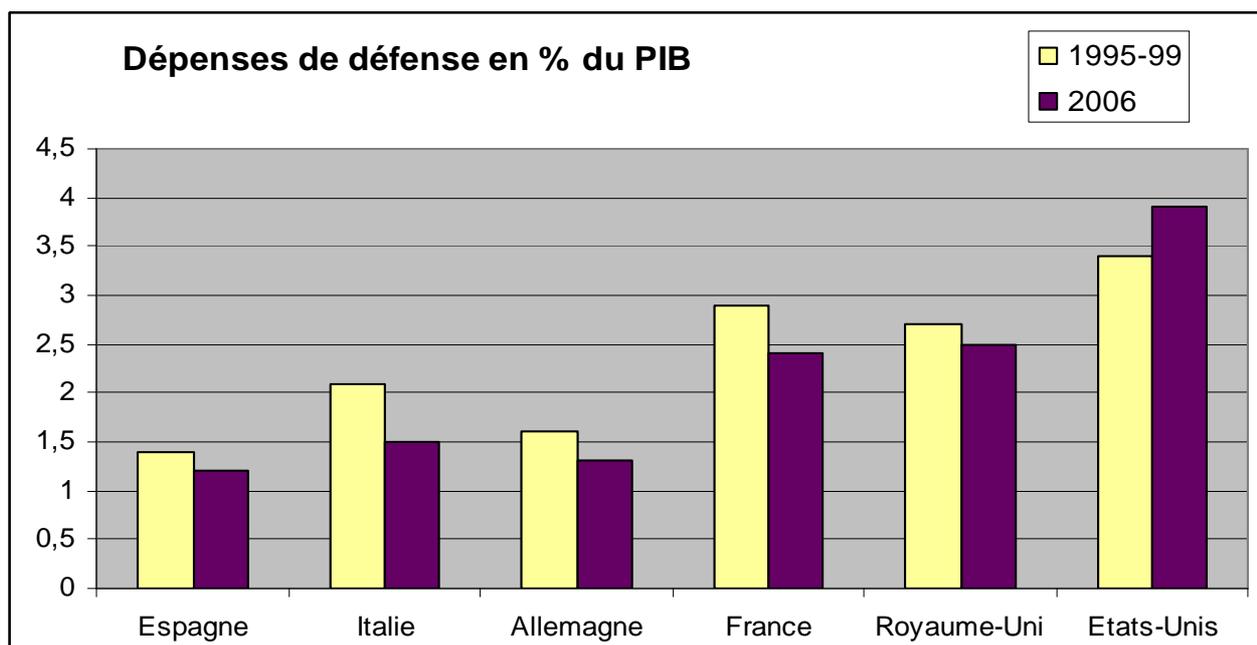
Mais c'est l'accord avec l'OTAN, conclu le 17 mars 2003 (arrangements Berlin Plus), qui est décisif. Il permet à l'Union de disposer d'un accès garanti aux capacités de planification de l'OTAN, ainsi qu'aux moyens et capacités de l'OTAN pour des opérations de gestion de crise dirigées par les Européens. Cet accord permet d'éviter la duplication de moyens, favorise l'interopérabilité des forces et permet de placer les mêmes forces soit à la disposition de l'OTAN, soit à la disposition de l'UE, selon le choix politique déterminé. Il confirme que l'Union tend à devenir un sous système de l'OTAN.

¹⁰ Voir notamment la déclaration du Millénaire, Conseil européen d'Helsinki, 10 et 11 décembre 1999.

Le dispositif de l'UE est efficace, puisqu'il a permis de conduire une vingtaine d'opérations de gestion de crise, en Europe et en Afrique, mais aussi au Proche-Orient et en Asie, cependant il reste limité et la plupart des pays membres ne paraissent pas disposés à accroître leur effort de manière significative.

La comparaison de l'effort des Européens avec celui des États-Unis montre la disproportion des moyens financiers. L'effort budgétaire des États-Unis s'élevait en 2006 à 527 milliards de dollars, l'effort des cinq pays majeurs de l'Union, à 200 milliards seulement (France 54 ; Royaume-Uni 60 ; Allemagne 38 ; Italie 33 ; Espagne 14) pour une population et des ressources comparables¹¹.

Le graphique sur les dépenses de défense (source : OTAN) permet de comparer l'effort des cinq puissances européennes et celui des États-Unis, et son évolution depuis la fin du siècle¹²



Il montre tout d'abord que les États-Unis ont relancé leur effort depuis l'élection du président Bush et surtout les attentats du 11 septembre 2001, alors que les Européens ont continué à diminuer le leur, mais à des niveaux différents. On remarque aussi que la France et le Royaume-Uni se tiennent largement au-dessus de leurs partenaires, alors que l'Allemagne a largement coupé son effort depuis la réunification, et se tient au niveau de l'Italie et de l'Espagne.

Attachés à la prospérité économique, les Européens se considèrent comme une puissance tranquille, pacifique, privilégiant la négociation et le multilatéralisme. Ils ne paraissent pas disposés à forger cette Europe puissance que les responsables politiques français ont souvent souhaitée. L'Europe peut rationaliser l'utilisation de ses moyens, mais l'accroissement de ceux-ci paraît improbable.

¹¹ Chiffres tirés de la base de données sur les dépenses militaires de l'Institut international de recherches sur la paix de Stockholm (SIPRI), <http://www.sipri.org>.

¹² Compendium OTAN -Russie sur les données économiques et financières concernant la défense, 20 décembre 2007. Les dépenses de défense sont fondées sur la définition OTAN ce qui explique la différence avec les chiffres publiés par les médias français ou figurant dans les documents parlementaires.

La contribution à l'effort de défense est ainsi pour un Français (875 \$ en 2006) ou un Britannique (990 \$) deux fois plus faible que pour un Américain (1756 \$), mais deux fois plus élevée que pour un Allemand (447 \$). L'Italien paie 514 \$ et l'Espagnol 284, plus que le Russe (244 \$) et le Chinois (37 \$)¹³.

Dans une Europe de la défense, la France et le Royaume-Uni peuvent-ils continuer à assurer l'essentiel de l'effort, si leurs voisins ne sont pas déterminés à accroître le leur ? Dans le cas de la France, je pense depuis plusieurs années qu'elle est conduite à réduire le sien en raison même de son choix européen.

La France subit deux contraintes. D'une part, elle doit réduire son déficit budgétaire, à la demande même des institutions européennes, donc limiter ses dépenses. Or, c'est la réduction des crédits militaires – même si elle ne suffit pas - qui passera le plus facilement auprès de l'opinion publique, et l'on n'a pas à craindre un mouvement de grève dans les armées ! D'autre part, au sein du budget de la défense, le poids des dépenses en personnel est trop élevé, près de 60 %, contre 40 % au Royaume-Uni et 33 % aux États-Unis. Pour permettre l'exécution des programmes d'équipement, une réduction significative des effectifs doit donc être réalisée. C'est paradoxalement l'Europe qui contraint la France à réduire son effort de défense. Il me semble que le Royaume-Uni ayant des effectifs sensiblement moins importants et n'appartenant pas à la zone Euro ne subit pas les mêmes contraintes.

L'Europe de la défense, notamment en France dont les dirigeants ont longtemps entretenu l'illusion de prendre la direction d'une Europe qui s'affirmerait indépendante des États-Unis, a souvent été considérée comme une alternative à l'OTAN. La crainte d'un tel processus expliquait d'ailleurs les réticences de nos partenaires durant la guerre froide. C'est aujourd'hui la complémentarité qui l'emporte. Le retour annoncé de la France dans l'organisation intégrée, les réformes divulguées, et le discours prononcé à Cherbourg par le président Sarkozy montrent que le temps de l'alignement est venu.

Le rejet de la double intégration au sein des Communautés européennes et au sein de l'OTAN par le général de Gaulle rendait une Europe de la défense impossible. L'acceptation de cette double intégration permet aujourd'hui l'édification d'une Europe de la défense, mais au sein de l'Alliance atlantique.

Jean-Pierre Maury
Université de Perpignan

¹³ Chiffres tirés de la base de données sur les dépenses militaires du SIPRI, précitée.