

Elargissement de l'Union et
Défense :
chance ou risque pour
la France ?

Chef de bataillon Philippe
Moreaux



Mémoire de géopolitique

Élargissement de l'Union et Défense : chance ou risque pour la France?

par le Chef de Bataillon Philippe Moreaux

Directeur de mémoire : Recteur Gérard-François Dumont

Plan détaillé

Introduction

1. Le poids des Pays de l'UE 15 et 25 en termes de défense et de représentation politique.

1.1. Méthodologie

1.1.1. La défense

1.1.1.1. Critères absolus

1.1.1.2. Critères relatifs

1.1.1.3. Critères non retenus

1.1.2. La politique

1.1.2.1. La représentation dans les institutions européennes

1.1.2.2. les options politiques des Etats

1.1.3. Prendre en compte les tendances les plus récentes

1.1.3.1. Le cadre géopolitique a changé

1.1.3.2. Certains chiffres manquent

1.2. La défense au sein des Pays de l'Union européenne

1.2.1. Les Etats de l'UE 15

1.2.2. Les 10 nouveaux Pays

1.3. La représentation politique des Pays

2. Les lignes de fracture de l'Union européenne

2.1. Présentation des deux lignes principales de fracture

2.2. Le positionnement des Pays

2.2.1. La défense

2.2.2. La politique

2.3. L'Europe divisée en quatre tendances

2.3.1. L'Union à 15

2.3.2. Les 10 nouveaux membres

2.3.3. L'Union à 25

3. L'évolution de la France pour peser au sein de l'Europe

3.1. Le poids de la France s'amenuise

3.2. Résister pour exister : les limites ont été atteintes

3.2.1. La position de la France lors de la crise irakienne : un succès d'estime

3.2.2. Multipolarité et multilatéralisme

3.3. Revitaliser le choix européen de la France

3.3.1. Le rapprochement des « 3 grands » en question

3.3.2. le concept stratégique européen de sécurité : « Un Europe sûre dans un monde meilleur »

3.3.3. l'intérêt du lien transatlantique

3.3.3.1. Face aux nouvelles menaces

3.3.3.2. Ne pas laisser les Etats-Unis agir seuls

Conclusion

Liste des abréviations utilisées

Bibliographie

Introduction

En 2003, le fossé qui a séparé la France des Etats-Unis d'une part et entre Européens d'autre part n'a jamais paru aussi important. Pour la première fois depuis que les Américains mènent la guerre en coalition, la France n'y a pas pris part. Au-delà, elle a même menacé de recourir à l'utilisation de son droit de veto (1) au sein du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies pour empêcher le vote de toute résolution qui entraînerait de façon inéluctable un conflit armé contre L'Irak.

En Europe, la guerre contre le régime de Saddam Hussein a opposé les gouvernements, ainsi que nombre de ces derniers contre leurs opinions publiques.

Les Etats-Unis ont, par la voix de Donald Rumsfeld, Secrétaire de la Défense, alimenté l'opposition entre une « vieille Europe » composée de la France et de l'Allemagne et une « jeune Europe », constituée notamment des futurs membres de l'Union européenne, mais aussi du Royaume-Uni et de l'Espagne. Ces derniers ont d'ailleurs marqué leur mécontentement à l'égard de la France par la signature, en février 2004, de la « lettre des 10 », affichant leur soutien à la politique américaine. En réaction, le président Chirac avait déclaré que ces futurs membres de l'UE avaient « manqué l'occasion de se taire ».

En France, une année après, alors que les anniversaires de l'Entente cordiale (2) et du débarquement du 6 juin 1944 vont être commémorés avec nos alliés, il est de bon ton de clamer haut et fort que l'heure est à l'apaisement :

- La France a reconnu que l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) constitue le socle de la défense européenne.
- Elle a décidé de construire son deuxième porte-avion avec le Royaume-Uni.
- Le « couple » franco-allemand négocie de façon privilégiée avec le Royaume-Uni, tant à l'extérieur (dialogue avec l'Iran au sujet de ses recherches nucléaires) qu'au sein de l'Union européenne (accord des 3 pays sur le développement de l'Europe de la défense avant la conférence intergouvernementale de décembre 2003, rencontre tripartite du 18 février 2004).

(1) L'article 27 de la Charte des Nations Unies dispose que les décisions sont prises par un vote affirmatif de 9 voix dont celles de tous les membres permanents. Le terme « droit de veto » n'est pas mentionné explicitement.

(2) Signée en 1904 entre la France et le Royaume-Uni après des années de discorde, l'Entente visait à s'opposer à l'hégémonie de l'Allemagne.

- La famille européenne s'agrandit à 25 membres au 1^{er} mai 2004, ce qui tendrait à montrer que les principales divisions ont été surmontées.
- On relativise la portée de ces crises en soulignant que d'autres se sont déjà produites dans le passé (retrait de la France du système militaire intégré de l'OTAN, guerre du Vietnam, crise des euromissiles...)

Cependant, au-delà de ces arguments, il est permis de s'interroger sur la nature et la cohérence de l'Europe de la défense : de fait, la démographie, la puissance économique, la volonté politique, la représentation des Etats au sein de l'Union des 15 puis des 25 diffèrent considérablement.

Dans ce contexte, cette étude vise à évaluer la place de chacun des membres de l'UE au sein de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense (PESD) (3), et d'en tirer des enseignements pour l'Union en général et la France en particulier.

Cette étude s'appuie sur des chiffres et des faits historiques. Cependant, le but n'est pas de constituer une somme ou une synthèse de connaissances, mais d'élaborer une réflexion personnelle à partir d'éléments objectifs. Par exemple, Il conviendra de quantifier l'effort de défense de chacun des Etats européens. Or, il n'existe aucune règle communément établie pour cela : il sera donc nécessaire d'en ébaucher une.

Au-delà, il s'agira de dresser des perspectives pour notre Pays. Aussi, même si le champ d'investigation se limitera au court terme (L'Europe à 25), il n'en demeure pas moins une part d'inconnu, donc de subjectivité.

Après avoir présenté les différents paramètres permettant d'examiner la place de chacun des pays membres de l'Union en termes de défense et de représentation politique, je tenterai de montrer qu'en son sein, plusieurs camps se dessinent.

Il sera alors intéressant d'évaluer l'évolution du rôle de la France du fait de l'élargissement et de proposer des perspectives envisageables pour notre Pays.

(3) La PESD n'apparaissait pas dans le traité de Maastricht. Elle est partie prenante de la Politique Etrangère de Sécurité Commune depuis le traité de Nice.

1. Le poids des Pays de l'UE 15 et 25 en termes de défense et de représentation politique.

Cette première partie vise à expliciter les différents paramètres pris en compte pour cette étude, puis à les appliquer au niveau de chacun des Etats qui composent l'Union européenne à 15 membres, puis à 25 à compter du 1^{er} mai 2004.

1.1. Méthodologie

De nombreux auteurs traitent, lors de conférences ou à l'occasion de publications, de la puissance des Etats. Cependant, force est de reconnaître qu'il n'existe pas de méthode reconnue dans la matière. Cela s'explique par le fait que la puissance est en soi un critère subjectif.

Il convient donc de définir et de justifier les paramètres retenus.

1.1.1. La défense

1.1.1.1. Critères absolus

La population : la politique de défense d'un Etat n'a pas la même crédibilité suivant qu'il compte 400 000 habitants (Luxembourg) ou 82 millions (Allemagne).

Le budget : le volume financier consacré à la défense est évidemment un critère de choix. Il doit théoriquement être cohérent avec la politique du Pays concerné.

La dépense en matière de défense par habitant : ce troisième paramètre s'obtient à l'aide des deux premiers. Il n'est cependant pas redondant. Par exemple, l'Allemagne a la population la plus importante de l'Union européenne et son budget de défense se classe au troisième rang. La prise en compte de ce dernier critère permet de relativiser le poids de notre voisin d'outre-Rhin. Ainsi, avec une dépense de 334 dollars par an, il se situe en dessous de la moyenne européenne.

Recherche et développement : ce facteur est primordial pour deux raisons : d'une part, il permet d'établir des perspectives positives ou non sur le temps long. D'autre part, il renseigne sur la politique industrielle des Etats.

1.1.1.2. Critères relatifs

Armement nucléaire : depuis la fin de la guerre froide, ce facteur perd de l'importance. Dans quelle mesure, à l'heure du terrorisme transnational et de la criminalité organisée, l'arme nucléaire est-elle pertinente ? On peut cependant considérer que tant qu'il y aura des armes de destruction massive et des Etats qui soutiennent le terrorisme, l'atome militaire conserve un sens. Il a également une fonction dissuasive (nul ne peut prédire les maux à venir) et un symbole politique (aujourd'hui, le Royaume-Uni et la France ne conservent peut-être leur siège permanent au Conseil de sécurité des Nations Unies que grâce à leurs armes nucléaires).

Troupes engagées en dehors du territoire : que ce soit au titre des nations Unies, au profit de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) ou à titre national, le volume des forces engagées à l'extérieur incarne la volonté politique des Etats. Par exemple, pour la France, le chiffre de 38600 hommes pour l'année 2003 concerne l'ensemble des forces présentes simultanément dans les départements et territoires d'outre-mer, en Afrique et en Allemagne, et engagées dans des opérations extérieures, dans un cadre national ou international.

1.1.1.3. Critères non retenus

Le pourcentage du Produit Intérieur Brut (PIB) consacré à la Défense : dans le cadre de cette étude, il nous est apparu que ce critère, souvent employé, n'est pas probant. Ainsi, si un Pays consacre un pourcentage élevé de son PIB à la défense, alors cet aspect sera déjà mis en valeur par la dépense en matière de défense par habitant. Certes, la prise en compte de ce paramètre aurait permis de refléter la volonté politique des Etats les moins riches : cependant, en vue d'exprimer une puissance militaire, la volonté sans les moyens demeure impuissante.

Capacité de projection et interopérabilité : depuis le sommet de l'OTAN à Prague en novembre 2002, ces notions sont fondamentales. D'une part, il s'agit de pouvoir déployer un certain volume de forces où que ce soit dans le monde et en temps compté. D'autre part, ces forces doivent pouvoir travailler ensemble, en d'autres termes avec un niveau technologique compatible avec celui des Américains. Sur ces deux points, même les 3 Pays les plus avancés (Royaume-Uni, France et Allemagne) sont très en retard par rapport aux Etats-Unis. Ainsi, où que ce soit en Europe, les capacités de transport stratégique font défaut. Aussi, outre la difficulté

de déterminer les forces interopérables et projetables, il apparaît que ces facteurs, pourtant prédominants, ne sont pas discriminants.

1.1.2. La politique

Ici, il convient de définir les paramètres qui permettent de traduire politiquement la puissance militaire des Etats.

1.1.2.1. La représentation dans les institutions européennes

Les voix des Etats au sein du Conseil : la Politique Européenne de Sécurité et de Défense (PESD) est une composante du deuxième pilier du Traité de l'Union européenne. En conséquence, les décisions sont prises au niveau du Conseil. C'est donc dans ce cadre qu'il s'agira de prendre en compte la représentation des Etats et non pas celui de la Commission ou du Parlement.

Il est particulièrement intéressant de se pencher sur ce critère car il va évoluer le 1^{er} mai 2004 avec l'accession des 10 nouveaux Etats membres.

De plus, les travaux de la Convention prévoient, à compter de 2009, l'entrée en vigueur d'un nouveau processus de décision au sein du Conseil. Précisément, certains Pays (Espagne, Pologne) ont refusé d'adopter la Convention lors de la conférence intergouvernementale du 13 décembre 2003 à cause de cette mesure : c'est dire toute l'importance de ce critère.

1.1.2.2. les options politiques des Etats

La neutralité : certains Etats (Finlande, Suède, Autriche, Irlande) ont un tel statut. De nos jours, il offre peu de garanties face aux nouvelles menaces (terrorisme, crime organisé...). Il constitue néanmoins un frein à l'engagement de ces pays dans les grandes questions de sécurité internationales.

Membre de l'OTAN : la participation à cette organisation renseigne sur l'importance que les Etats accordent au lien transatlantique dans le cadre de leur défense propre.

Participation à la PESD : le niveau d'engagement des membres de l'Union à cette politique révèle le degré d'autonomie que doit avoir l'Europe par rapport aux Etats-Unis.

La guerre en Irak : en 2003 et aujourd'hui encore, les Etats ont dû choisir. Fallait-il soutenir ou non, politiquement et militairement, les Américains ?

1.1.3. Prendre en compte les tendances les plus récentes

1.1.3.1. Le cadre géopolitique a changé

De la chute du mur de Berlin en 1989 aux événements du 11 septembre 2001, les budgets consacrés à la défense ont largement décru dans tous les Pays de l'Union européenne. Certes, ils n'ont pas tous baissé de manière uniforme, mais ils ne constituent pas un facteur discriminant et, surtout, ne renseignent pas sur les réactions militaires et politiques des Etats depuis 3 ans.

A titre d'information, les données concernant les années 1980 et 1990 figurent en annexe. Toutefois, notre réflexion s'appuie sur l'évolution des chiffres depuis l'an 2000.

1.1.3.2. Certains chiffres manquent

Dans le même cadre, il convient de préciser que pas ou peu de données fiables antérieures à l'an 2000 existent concernant les 10 nouveaux Pays de l'Union.

1.2. La défense au sein des Pays de l'Union européenne

1.2.1. L'Europe des 15

Le tableau ci-dessous présente les données des Pays de l'Europe des 15 au regard des six critères définis préalablement.

Chacun de ces paramètres s'exprime comme suit :

- La population s'exprime en millions d'habitants.
- L'unité monétaire utilisée est le dollar américain (en milliards pour le budget, millions pour la recherche et le développement, en unités pour l'argent dépensé par habitant pour la défense).
- Tous les chiffres sont ceux de l'année 2003 (2001 pour la recherche et le développement et proviennent d'une source unique (voir bibliographie)).
- Les retraites et pensions des militaires ne sont pas incluses dans ces chiffres.

- Les troupes engagées sont toutes celles qui sont stationnées ou en opération en dehors du territoire national ou métropolitain.
- Les Pays sont classés par ordre décroissant en fonction du budget consacré à la défense.

Tableau 1 : Le potentiel militaire des Pays de l'Europe des 15

Pays	Population	Budget de la défense	Budget par habitant	Recherche	Troupes engagées	Armes nucléaires
Royaume Uni	59,70	41,30	692	4026	48000	oui
France	59,73	34,90	584	3053	38600	oui
Allemagne	82,15	27,40	334	1299	7300	non
Italie	57,43	22,30	388	333	9800	non
Espagne	40,02	8,50	212	175	4200	non
Suède	8,80	5,20	591	104	770	non
Grèce	10,62	4,00	377	24	3200	non
Belgique	10,39	3,00	289	1	680	non
Pays Bas	15,97	7,20	451	66	5700	non
Danemark	5,31	2,60	490	1	1600	non
Portugal	10,02	1,90	190	4	780	non
Finlande	5,21	2,30	441	8	916	non
Autriche	8,12	2,50	308	10	935	non
Irlande	3,83	0,79	206	0	440	non
Luxembourg	0,44	0,23	523	0	50	non
UE 15	377,74	164,12	405	9 104	122 971	2

Au vu de ces chiffres, quelques observations peuvent être faites :

- **Population** : les 5 Pays les plus peuplés (Allemagne, France, Royaume-Uni, Italie, Espagne) comptent 80% de la population de l'Union à 15
- **Budget** : les 4 premiers (Royaume-Uni, France, Allemagne et Italie) dépensent les 3 quarts du budget total consacré à la défense
- **Dépense par habitant** : 4 Etats (Royaume-Uni, France, Suède, Luxembourg) dépassent le chiffre de 500 USD. La moyenne de l'Union est de 405. L'Allemagne et l'Italie se situent en dessous
- Le Royaume-Uni et la France contribuent pour 77% aux sommes consacrées à la recherche et au développement
- 85% des troupes engagées sont le fait de 4 Etats : le Royaume-Uni, la France et dans une moindre mesure, l'Allemagne et l'Italie
- Seuls le Royaume-Uni et la France disposent de l'arme nucléaire

Au total, ces 6 critères mettent en avant l'implication de 7 Etats :

- Le Luxembourg, la Suède et l'Espagne sont cités une seule fois
- L'Italie apparaît 3 fois
- L'Allemagne est présente dans 4 cas
- La France et le Royaume-Uni sont systématiquement représentés

1.2.2. Les 10 nouveaux Pays

Tableau 2 : le potentiel militaire des 10 Pays accédant à l'Union en mai 2004

Pays	Population	Budget de la défense	Budget par habitant	Recherche	Troupes engagées	Armes nucléaires
Pologne	38,62	3,90	101	83	3300	Non
Rép. Tchèque	10,29	1,90	185	21	1200	
Hongrie	9,85	1,40	142	12	1025	
Slovaquie	5,40	0,62	115	0	770	
Lituanie	3,69	0,36	98	0	175	
Lettonie	2,36	0,20	85	0	165	
Slovénie	2,00	0,39	195	0	85	
Estonie	1,38	0,16	116	0	3	
Chypre	0,92	0,38	413	0	0	
Malte	0,40	0,03	75	0	0	
Total	74,91	9,34	125	116	6723	

Ces chiffres nous livrent les constats suivants :

- A elle seule, la Pologne compte plus d'habitants que les 9 autres Pays. Si l'on y ajoute la République tchèque et la Hongrie, ces 3 Etats comptent pour 77% de l'ensemble.
- En terme de budget consacré à la défense, les 3 mêmes Pays représentent 77% de l'ensemble.
- De même, ils sont responsables de 100% des investissements consacrés à la recherche et au développement.
- Enfin, 82% des troupes envoyées en mission à l'étranger sont le fait de ces 3 Etats.
- Loin devant les autres et pour une raison évidente (occupation du nord de son territoire par l'armée turque), Chypre dépense plus de 400 USD par an et par habitant pour sa défense.

- Aucun nouveau membre de l'union ne dispose de l'arme nucléaire.

1.2.3. De l'UE 15 à l'UE 25 : quel apport pour l'Europe de la défense ?

Tableau 3 : défense des « 15 » et des « 10 »

Pays	Population	Budget de la défense	Budget par habitant	Recherche	Troupes engagées	Armes nucléaires
UE 15	377	164	405	9104	122971	2
Les 10	75	9	125	116	6723	0
UE 25	452	173	530	9 220	129 694	2

On ne peut qu'observer la faible valeur ajoutée apportée par les nouveaux membres de l'Union :

- En moyenne, la population d'un pays de l'UE 15 est de 25 millions d'habitants contre 7,5 millions pour les nouveaux membres.
- Pour ces derniers, le budget moyen pour la défense est de 0,9 milliard d'euros, soit 12 fois moins que dans l'UE 15 ; il en est de même pour les deux autres critères financiers (argent par habitant, recherche et développement).
- Enfin, les 10 nouveaux pays ne contribuent que pour 5 % des troupes envoyées dans des opérations extérieures, théâtre irakien compris.

1.3. La représentation politique des Pays

Le tableau ci-dessous indique l'évolution de la représentation de chaque Etat au sein du Conseil :

- Jusqu'au 1^{er} mai 2004, les 4 Etats les plus peuplés représentent 70 % de la population de l'Union à 15 et 45 % du pouvoir de décision.
- A compter du 1^{er} mai 2004, les 4 Etats les plus peuplés ne représentent plus que 58 % de la population de l'Union à 25 et 36 % du pouvoir de décision : l'écart se réduit en valeur absolue. En revanche, le poids relatif de ces 4 Etats, avec 36 %, devient réellement mineur, et, pour parvenir à la majorité simple ou qualifiée, cela sera bien

plus difficile. Dans le même temps, la représentation de l'Espagne baisse à peine, et la Pologne, qui entre dans l'Union, bénéficie du même privilège.

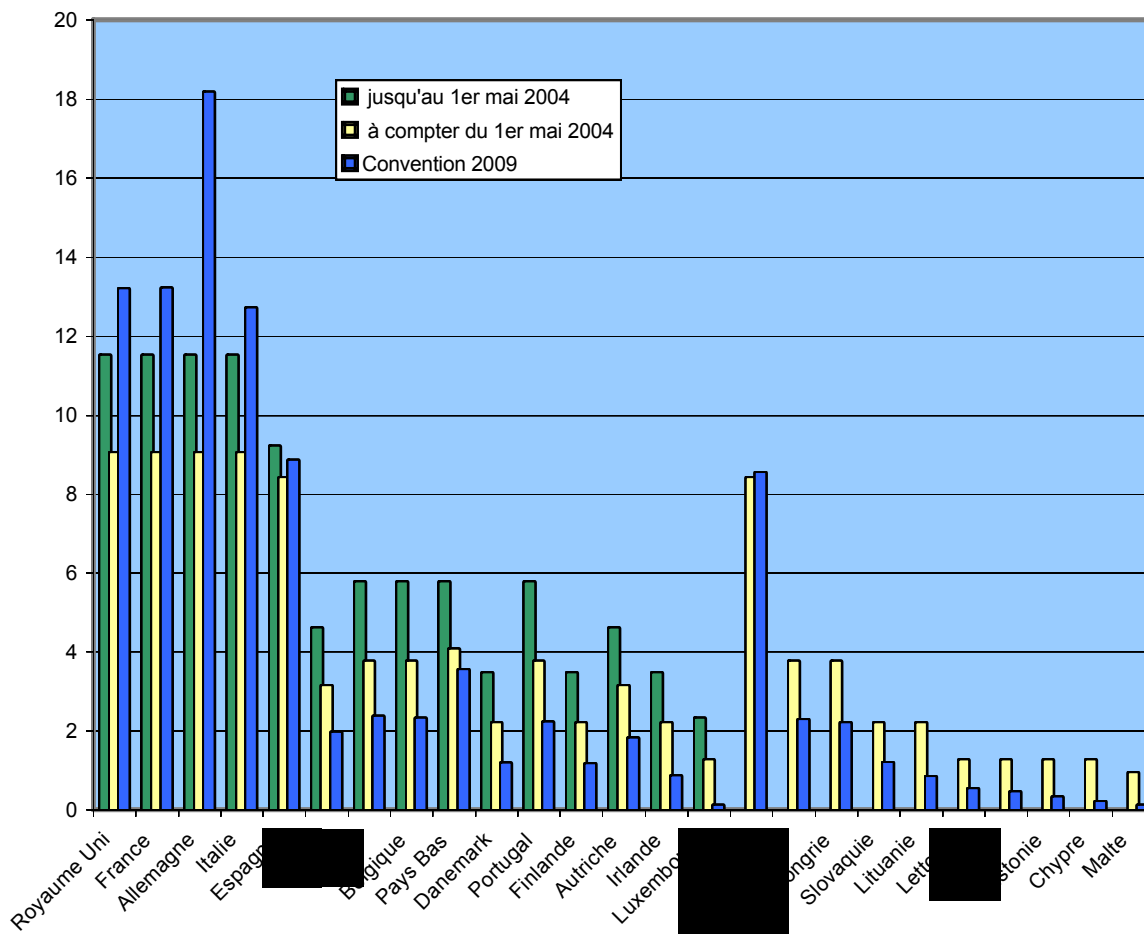
- Si les travaux de la Convention étaient adoptés, le calcul de la majorité qualifiée serait comme suit : une majorité d'Etats représentant au moins 60% de la population. Cette règle favorise les grands pays. Quant à l'Espagne et à la Pologne, il peut être constaté que malgré leur décrochage par rapport aux 4 « grands », leur poids s'accroît au sein de l'Union.

Tableau 4 : évolution du poids politique des Pays de l'UE 25, de 2004 à 2009

Pays	Jusqu'au 1 ^{er} mai 2004		A compter du 1 ^{er} mai 2004		Hypothèse Convention 2009
	Nombre de voix	pourcentage	Nombre de voix	pourcentage	Pourcentage de la population
Royaume Uni	10	11,49	29	9.03	13.19
France	10	11,49	29	9.03	13.2
Allemagne	10	11,49	29	9.03	18.15
Italie	10	11,49	29	9.03	12.69
Espagne	8	9.2	27	8.41	8.84
Suède	4	4.59	10	3.12	1.94
Grèce	5	5.75	12	3.74	2.35
Belgique	5	5.75	12	3.74	2.3
Pays Bas	5	5.75	13	4.05	3.53
Danemark	3	3.45	7	2.18	1.17
Portugal	5	5.75	12	3.74	2.21
Finlande	3	3.45	7	2.18	1.15
Autriche	4	4.59	10	3.12	1.79
Irlande	3	3.45	7	2.18	0.85
Luxembourg	2	2.3	4	1.25	0.1

Pays	Jusqu'au 1 ^{er} mai 2004		A compter du 1 ^{er} mai 2004		Hypothèse Convention 2009
	Mode de calcul	Nombre de voix	pourcentage	Nombre de voix	pourcentage
Pologne			27	8.41	8.53
République Tchèque			12	3.74	2.27
Hongrie			12	3.74	2.18
Slovaquie			7	2.18	1.19
Lituanie			7	2.18	0.82
Lettonie			4	1.25	0.52
Slovénie			4	1.25	0.44
Estonie			4	1.25	0.3
Chypre			4	1.25	0.2
Malte			3	0.93	0.09
Total			321	100	100

Graphique 1 : évolution du poids politique (en %) des Pays de l'UE 25, de 2004 à 2009



Ces différents chiffres, liés tant à la défense qu'à la représentation politique des Etats, constituent une base nécessaire à partir de laquelle il va être possible d'élaborer une réflexion quant aux facteurs d'union et de désunion concernant l'Europe de la défense. Pour sa part, cette prochaine partie s'attachera à présenter les lignes de fracture de l'Union européenne.

2. Les lignes de fracture de l'Union européenne

En 2003, les Pays et futurs membres de l'Union se sont opposés quant à l'attitude à adopter par rapport au conflit irakien.

D'une part, fallait-il privilégier un alignement politique sur les Etats-Unis d'Amérique ou favoriser une attitude autonome des Européens face à cette crise ?

D'autre part, quels Pays avaient réellement les moyens d'intervenir militairement ?

2.1. Présentation des deux lignes principales de fracture

D'une façon plus générale, les Pays européens peuvent s'opposer ou se rassembler autour de ces deux paramètres :

- les capacités militaires, déjà étudiées précédemment,
- la volonté politique, tournée soit vers les Etats-Unis, soit vers une Europe autonome, voire indépendante des Etats-Unis.

Concernant ce dernier aspect, plusieurs critères peuvent être pris en compte :

- des critères « atlantistes » (soutien aux Etats-Unis) :
 - membre de l'OTAN : l'Alliance atlantique est dirigée par les Etats-Unis qui disposent des principaux commandements et d'un poids politique incontestable. L'engagement des Etats au sein de l'Organisation peut être considéré comme une preuve de leur attachement au lien transatlantique, et, partant, aux Etats-Unis. Il convient de nuancer d'ailleurs l'engagement de certains : ainsi, la France est l'un des premiers contributeurs de l'OTAN en termes de troupes et de finances ; pour autant, elle n'est plus membre du système militaire intégré depuis 1966
 - membre de la PESD : ce critère paraît peu pertinent. Il permet toutefois de singulariser le Danemark qui a choisi, au moment de son adhésion à l'Union et au traité de Maastricht, de continuer à confier la globalité de sa défense à l'OTAN et de ne pas prendre part à ce volet de la Politique Européenne de Sécurité Commune
- des critères « d'Europe puissance » :
 - la conférence inter-gouvernementale du 13 décembre 2004 a évoqué, sans

France et de l'Allemagne, renouant ainsi avec la déclaration de St Malo de décembre 1998 (4)

- troupes en Irak : les contributeurs de troupes en Irak montrent ainsi leur soutien à la politique américaine

Tableau 5 : orientation politique des Etats

Pays	OTAN	PESD	Coopération structurée	Troupes en Irak
Royaume Uni	Oui	Oui	Oui	Oui
France	Oui	Oui	Oui	Non
Allemagne	Oui	Oui	Oui	Non
Italie	Oui	Oui	Non	Oui
Espagne	Oui	Oui	Non	Oui
Suède	Oui	Oui	Non	Non
Grèce	Oui	Oui	Non	Non
Belgique	Oui	Oui	Oui	Non
Pays Bas	Oui	Oui	Non	Oui
Danemark	Oui	Non	Non	Oui
Portugal	Oui	Oui	Non	Oui
Finlande	Non	Oui	Non	Non
Autriche	Non	Oui	Non	Non
Irlande	Non	Oui	Non	Non
Luxembourg	Oui	Oui	Oui	Non
UE 15	12	14	5	6
Pologne	Oui	Oui	Non	Oui
Rép. Tchèque	Oui	Oui	Non	Oui
Hongrie	Oui	Oui	Non	Oui
Slovaquie	Oui	Oui	Non	Oui
Lituanie	Oui	Oui	Non	Oui
Lettonie	Oui	Oui	Non	Oui

(4) En décembre 1998, la rencontre Chirac-Blair est à l'origine du développement d'une défense européenne qui trouvera un cadre effectif l'année suivante avec la création de la PESD

2.2. Le positionnement des Pays

2.2.1. La défense

- Les derniers (18 Pays) ont une défense faible voire quasi-inexistante (cas des Etats baltes) mais quelques-uns rénovent leur outil (Danemark, Grèce, Belgique) et, au sein des nouveaux membres, la République tchèque et la Hongrie.

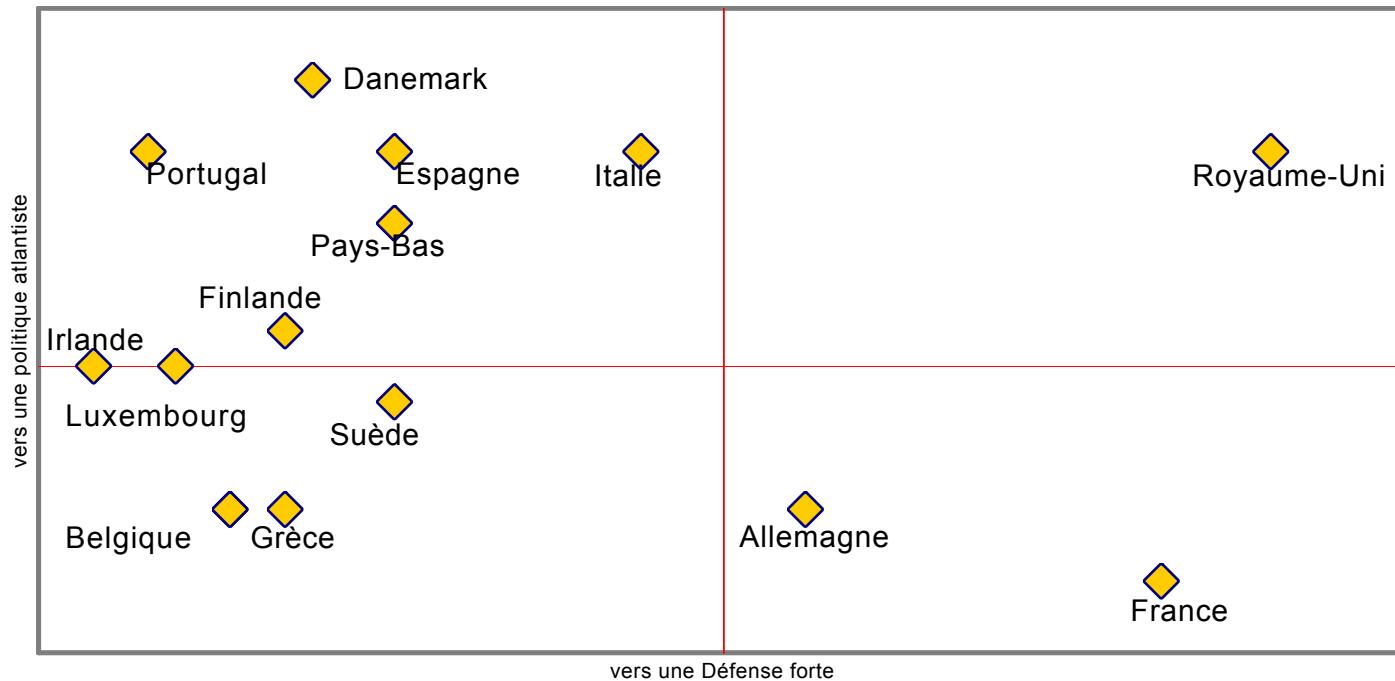
2.2.2. La politique

Au plan politique, les membres de l'Union suivent également plusieurs tendances :

- Les Pays développant l'idée d'une Europe autonome voire indépendante : France, Allemagne, Belgique, Grèce, Luxembourg
- Ceux qui conservent encore une politique peu ou prou neutraliste (Suède, Autriche, Finlande, Irlande, Malte et Chypre)
- Ceux qui souhaitent avant tout maintenir le lien transatlantique (les 14 autres et en particulier le Danemark, le Royaume-Uni, l'Espagne du gouvernement Aznar, la Pologne et l'Italie)
- D'ores et déjà, il convient de noter que le Royaume-Uni, précédemment cité, constitue à lui seul une catégorie : ardent défenseur du lien transatlantique, ce pays n'en développe pas moins une politique dont le but est de « favoriser le positionnement de la Grande-Bretagne au cœur de l'Europe » (5)

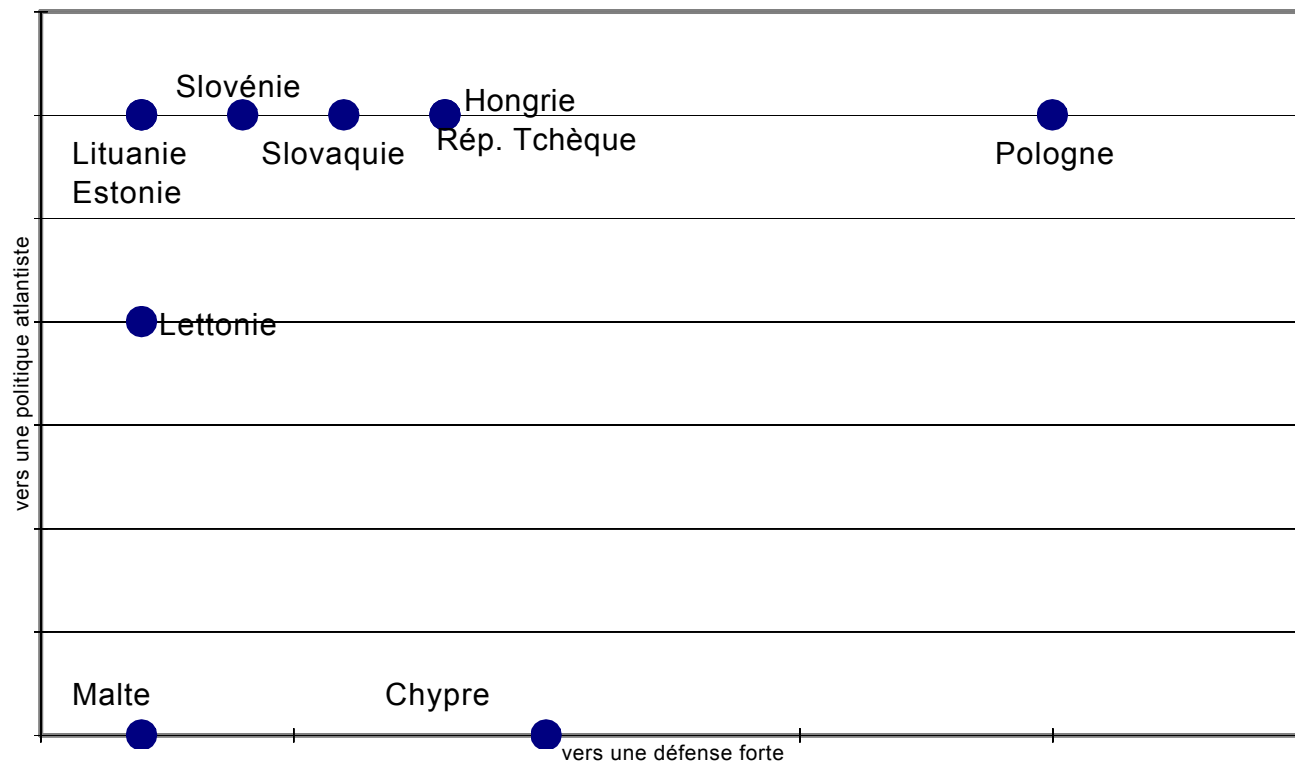
(5) John Holmes, ambassadeur du Royaume-Uni en France, Revue défense nationale, février 2004

2.3. L'Europe divisée en quatre tendances

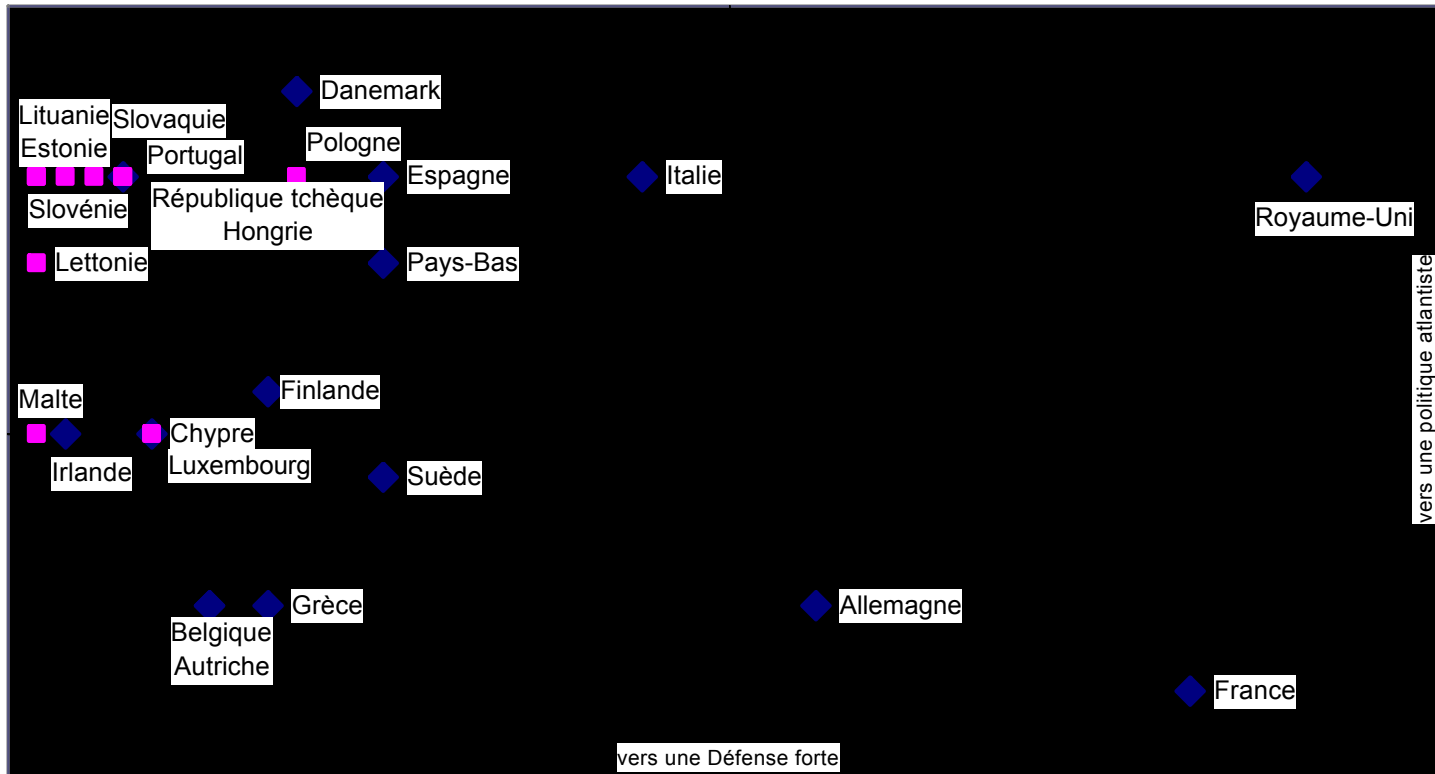


Force est de constater que les Etats se répartissent dans ce spectre de façon très inégale :

- Seul le Royaume-Uni affiche à la fois une défense forte et une politique étrangère proaméricaine,
- Seules la France et l'Allemagne disposent d'une défense relativement forte et préconisent l'émergence d'une Europe autonome dans ce domaine,
- Seuls quelques Etats s'en remettent à l'Union pour qu'elle assure leur défense et compense leurs faibles capacités
- Enfin, une majorité d'entre eux considèrent que les Etats-Unis d'Amérique sont le meilleur rempart contre les menaces présentes et l'impréparation même de ces Etats en terme de



Pour ce qui les concerne, les 10 nouveaux membres de l'Union se retrouvent dans l'unique quadrant représenté par les Pays à faible valeur ajoutée dans le domaine de la défense et qui, par ailleurs, comptent sur les Américains pour assurer leur sécurité. Malte et Chypre développent une politique étrangère plus équilibrée car ils n'ont pas vécu sous la menace constante de la Russie ou de l'Union soviétique. Dans les 8 autres Pays, le ressentiment contre la Russie reste très important et, de leur point de vue, le passé leur a montré qu'ils ne pouvaient pas s'en remettre à la France ou au Royaume-Uni pour les défendre.



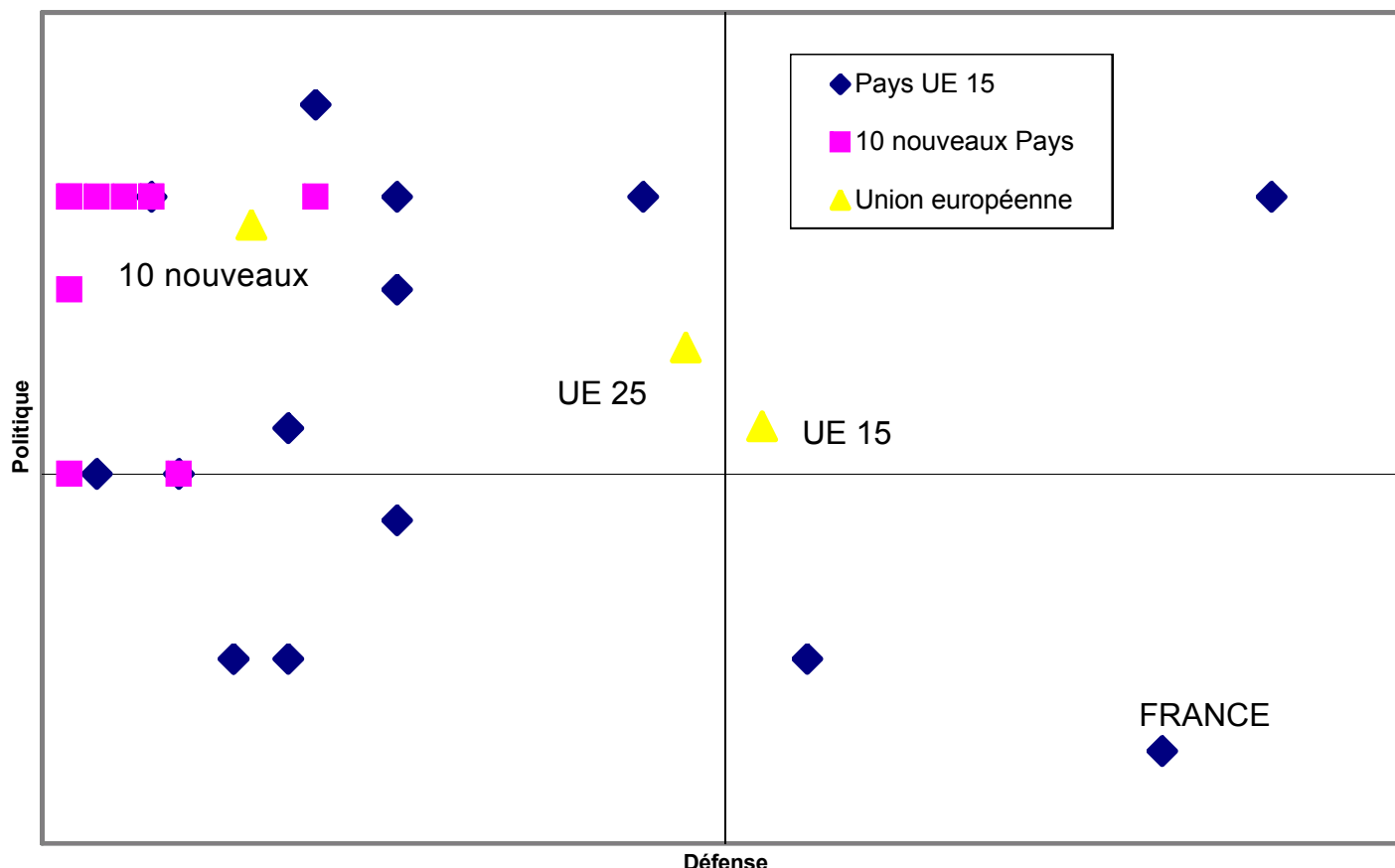
Il n'est donc pas surprenant de constater que les nouveaux membres de l'Union, représentés ici par une couleur rose, viennent renforcer les rangs de ceux qui, disposant d'une défense faible, ont tendance à aligner leur politique étrangère sur celle des Etats-Unis.

Ce dernier tableau semble indiquer que la France est isolée : est-ce le cas et que peut-il être entrepris pour que Paris parvienne à jouer un rôle significatif en Europe ? Tel est l'objet de la dernière partie de cette étude.

Le graphique 1, page 15, montre que la part relative de la France au sein de l'Union s'amointrit, en terme de représentation politique.

Dans la partie précédente, les 25 membres de l'Union ont été répartis entre 4 tendances. Il paraît intéressant de voir l'évolution du point moyen de l'Union afin de la comparer avec la position de la France.

Graphique 5 : conséquence de l'élargissement sur l'évolution du point moyen de l'Union par rapport à la France



Dans l'ensemble, Paris s'est singularisée en annonçant, dès le printemps 2002, qu'elle n'était pas disposée à accepter une agression de l'Irak avant que tous les autres moyens, parmi lesquels la diplomatie, le régime de contrôle des armes de prolifération et les sanctions économiques, n'aient été épuisés. Dès le point de départ, la position française s'est trouvée confortée par l'Allemagne, en l'occurrence membre non permanent du Conseil de sécurité de l'ONU. De même, les opinions publiques nationales des 5 continents se sont très majoritairement exprimées contre une intervention armée américaine en Irak.

En février 2003, la France a même réussi à éviter que le projet de deuxième résolution américano-britannique ne soit adopté, au prix de manœuvres diplomatiques intenses (on se rappelle notamment les déplacements marathon du ministre des Affaires étrangères Dominique de Villepin en Afrique).

Pourtant, la guerre a eu lieu et Paris s'est retrouvée isolée diplomatiquement. A cela, les raisons sont multiples :

- Les Etats-Unis sont la grande puissance de ce siècle dans tous les domaines et disposent de moyens considérables pour imposer leurs vues, pas seulement par la force mais aussi par l'économie, la monnaie, la culture etc. Ils conjuguent ce que les Anglo-saxons appellent le « hard power » et le « soft power »
- Il est légitime que la France, suivant la formule gaullienne, prétende être alliée mais non-alignée par rapport à Washington. Cependant, est-il raisonnable que, dans le même discours télévisé de février 2004, le Président de la République française affirme que la France soit un allié des Etats-Unis mais qu'elle se réserve le droit d'utiliser son droit de veto au Conseil de sécurité ? Est-ce que l'abstention n'aurait pas suffi, d'autant plus que les Etats-Unis allaient envahir l'Irak, de gré ou de force ?

Il semble en réalité que seule la France avait un projet alternatif à proposer (poursuite des inspections sur les armements interdits et intervention militaire en cas d'échec).

On ne construit pas une politique cohérente uniquement avec des oppositions.

- L'idée selon laquelle le terrorisme se développerait encore plus en cas d'invasion de l'Irak semble se vérifier aujourd'hui avec les attentats meurtriers dont l'Espagne a été victime le 11 mars 2004 : ainsi, le soutien de Madrid à Washington serait à l'origine de ces actes de barbarie. Pourtant, n'est-il pas permis de penser que les réseaux terroristes s'appuient sur n'importe quelle raison, objective ou subjective, pour perpétrer leurs actions de mort ? Le terrorisme de masse n'a pas commencé avec l'Irak mais à l'occasion du 11 septembre 2001, alors que les Etats-Unis, ne l'oublions pas, développaient une politique isolationniste. Ils étaient peu enclins, par exemple, à soutenir de façon énergique Israël dans le cadre du conflit en Palestine.
- De toute évidence, la plupart des capitales de l'Union ont analysé la crise sous un angle différent de celui de Paris : la France s'est retrouvée isolée.

3.2.2. multipolarité et multilatéralisme

Depuis la crise de Suez, la France estime à bon droit qu'elle ne doit pas dépendre des Etats-Unis pour prendre ses décisions stratégiques. Au cours des années 1960, tout en se prémunissant contre la menace soviétique, elle a souhaité éviter de prendre part à la logique d'affrontement entre les deux blocs. Depuis la fin de la guerre froide, elle défend l'idée d'un monde multipolaire, c'est-à-dire pacifique et qui s'ordonnerait autour de plusieurs puissances régionales, parmi lesquelles l'Afrique, la Chine, les Etats-Unis et l'Europe.

Précisément, en Europe, seule la France développe une vision du monde originale, fondée sur

sont aujourd'hui encore défendues par de nombreuses personnes, parmi lesquels des Américains comme Henry Kissinger (6).

Depuis un an, le concept de multipolarité a d'ailleurs perdu de sa pertinence et il n'est plus employé par les dirigeants français. Est-ce que cela participe d'une volonté de reconquête d'une audience française en Europe par des procédés plus politiquement acceptables ? Tout porte à le croire. C'est l'objet de ce dernier paragraphe.

3.3. Revitaliser le choix européen de la France

3.3.1. Le rapprochement des « 3 grands » en question

En apparence, la France, le Royaume-Uni et l'Allemagne dialoguent pour mieux se comprendre, voire donner une impulsion à l'Union. Il a déjà été montré précédemment que ces trois Pays représentent un poids majeur en termes à la fois militaire, démographique, économique et politique. Sans eux, la construction européenne paraît impossible.

Toutefois, il convient de ne pas perdre de vue les deux éléments suivants :

- les dirigeants politiques des trois puissances font œuvre commune pour compenser les critiques dont ils sont l'objet de la part de leurs opinions publiques nationales (honnêteté de Blair mise en doute au sujet de l'affaire irakienne, montée de la CDU/CSU en Allemagne, gouvernement constamment sur la sellette en France). La détermination politique affichée est-elle entière ?
- nombreux sont les Etats qui critiquent ce nouveau « directoire »

Bien sûr, l'Europe ne se construit pas à trois, mais que faire lorsque la machine est bloquée ? Stagner à 25 ou avancer à quelques-uns ?

sa politique étrangère en faveur de la France, de l'Allemagne et de l'adoption de la constitution...

En tout état de cause, il semble que la marge de manœuvre de la France soit réelle, ce qui n'était pas le cas il y a un an.

3.3.2. Le concept stratégique européen de sécurité : « Un Europe sûre dans un monde meilleur »

Alors que l'Union piétine, la défense européenne progresse. Ce phénomène est un précédent, car, à l'origine de la construction européenne, c'est le facteur économique qui créait ces « solidarités de faits » dont Jean Monnet se faisait l'apôtre.

En préalable, le document rappelle le rôle joué par les Etats-Unis dans la défense de l'Europe, puis, eu égard à la taille et la puissance économique de l'Union, affirme qu'elle « constitue inévitablement un acteur mondial ... elle doit être prête à partager la responsabilité de la sécurité internationale et de la construction d'un monde meilleur ».

Puis, les défis principaux (mondialisation, pauvreté, maladie, eau, dépendance énergétique) et les menaces majeures (terrorisme, armes de destruction massive, conflits régionaux, déliquescence des Etats et criminalité organisée) sont décrits.

Des objectifs stratégiques sont ensuite définis : en particulier, une combinaison de moyens économiques, diplomatiques, militaires, policiers et de renseignements doivent être mis en œuvre dans le monde entier (« c'est à l'étranger que se situera souvent la première ligne de défense »).

Pour y parvenir, l'ordre international doit être fondé sur « un multilatéralisme efficace » dans lequel les organisations internationales, régionales et les relations transatlantiques doivent jouer tout leur rôle. Par ailleurs, « un certain nombre de pays se sont mis en dehors de la

3.3.3. L'intérêt du lien transatlantique

Certains pays considèrent que les Etats-Unis garantissent leur souveraineté : ainsi, les nouveaux membres de l'Union estiment que la Russie représente toujours un danger. La France doit en être consciente et considérer que même si les valeurs américaines et européennes divergent dans certains domaines, les notions de démocratie et de libéralisme doivent nous rassembler. Au-delà, tactiquement, il est intéressant pour la France de poursuivre son rapprochement avec l'Amérique pour rassembler derrière elle les autres membres de l'Union.

3.3.3.1. Face aux nouvelles menaces

Force est de constater que les menaces définies par le concept stratégique européen coïncide avec les préoccupations américaines. Il convient donc d'agir de concert.

3.3.3.2. Ne pas laisser les Etats-Unis agir seuls

Cette idée était déjà développée en son temps par le Premier Ministre britannique Macmillan, à la fin des années 1950 : selon lui, les Américains manquent de finesse et de savoir-faire pour traiter les affaires de ce monde. Pour autant, si on ne les conseille pas, ils agiront de toute façon. Il importe donc de rester à leurs côtés pour les guider.

Pour sa part, la France a toujours préféré influencer les Américains « de l'extérieur » contrairement aux Britanniques qui agissent « de l'intérieur ». L'exemple irakien a montré à la France et au Royaume-Uni que les deux nations, prises isolément, n'influencent plus les Etats-Unis. Une Europe forte et unie pourrait constituer un relais de puissance.

Conclusion

L'Europe est très hétérogène : cette réalité transparaît tout au long de cette étude limitée au domaine de la défense. C'est dire que cette vision de quatre Europe n'est pas pertinente dans d'autres domaines, économiques ou culturels.

Pourtant, la façon dont un pays considère sa défense et l'utilisation qui peut en être faite dans un cadre géopolitique traduit certaines vérités propres à chaque nation. Est-on par exemple surpris de constater qu'aujourd'hui comme hier, la France conserve une attitude gaullienne où volonté de grandeur et d'indépendance jouent un rôle de premier plan ? Est-il étonnant de voir de nos jours un Royaume-Uni toujours aussi viscéralement attaché à sa relation spéciale avec les Etats-Unis ? L'Allemagne n'est-elle toujours pas une grande puissance, mais avant tout civile ?

Cette Europe partagée en quatre tendances ne doit cependant pas cacher les progrès considérables accomplis en quelques années seulement. Au début de la décennie précédente, il aurait été incongru d'étudier une Europe de la défense : aujourd'hui, c'est elle qui donne le ton, comme l'a montré la conférence inter gouvernementale du 13 décembre 2003.

La France, pour sa part, peut jouer, malgré une diplomatie parfois arrogante à l'égard de ses voisins ou téméraire vis-à-vis des Etats-Unis, un rôle de premier plan. Pour ce faire, l'effort consenti au profit de l'outil de défense français doit être poursuivi sur le long terme et, sur un plan relationnel, notre pays doit devenir le héraut de projets positifs et rassembleurs. Il conviendra certainement de recourir à des coopérations structurées afin, non pas de se couper des autres, mais d'indiquer la voie.

L'adoption d'une constitution compatible avec un processus de décision simple et rapide s'impose : la menace terroriste pourrait paradoxalement contribuer au renforcement de l'Europe et de ses peuples.

Liste des abréviations utilisées

Les 10 nouveaux Pays de l'Union	Estonie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République tchèque, Slovaquie, Hongrie, Slovénie, Malte, Chypre
ONU	Organisation des Nations-Unies
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
PESC	Politique Etrangère de Sécurité Commune
PESD	Politique Européenne de Sécurité et de Défense
UE	Union européenne

Bibliographie

S'agissant des éléments de connaissance et des chiffres indispensables à cette étude, l'ouvrage *The Military Balance*, de l'International Institute for Strategic Studies et le site officiel de l'Union européenne ont constitué des bases essentielles.

La compréhension des mesures proposées par le projet de constitution a été facilitée par la lecture de *Pour l'Europe*, d'Olivier Duhamel.

De nombreuses références aux Etats-Unis s'appuient sur plusieurs ouvrages parmi lesquels *Diplomacy and Does America Need a Foreign Policy* de Henry Kissinger, *Washington et le Monde*, de Pierre Hassner et *Justin Vaïsse*, *Power and Weakness*, de Robert Kagan.

L'Allemagne de Berlin différente et semblable, d'Alfred Grosser, m'a renseigné sur les grandes évolutions de notre voisin d'outre-Rhin.

La lecture de *30 jours au cœur du système Blair*, de Peter Stothard, donne des indications intéressantes sur la manière dont le Premier Ministre britannique a conduit la politique de son Pays pendant la guerre en Irak.

La revue *Population et Avenir* et la dernière édition des *Populations du monde* de Gérard-François Dumont m'ont fourni des clés essentielles dans la compréhension de la démographie